جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان – الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

عيب الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه دعوى الإلغاء

أطروحة أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

إعداد الطالب:

زياني سفيان

إشراف الأستاذ:

د. درار عبد الهادي

أعضاء لجنة المناقشة

– أ. دايم نـــوال	أستـــاذة	جامعـــة تلمســـان	رئيســـا
– أ. درار عبد الهادي	أستـــاذ محاضر "أ"	جامعـــة تلمســـان	مشرفـــا ومقررا
– أ. شقاف ابتسام فاطمة الزهراء	أستاذة محاضرة "أ"	المركز الجامعي مغنية	ممتحنـــا
– أ. بوحفصي أمال	أستاذة محاضرة "أ"	جامعـــة سيدي بلعباس	ممتحنـــا

السنة الجامعية : 2025-2026

بسم الله الرحمان الرحيم

إهداء

أهدي بالمناسبة هذا العمل الى :

والديا رحمة الله عليهما وزوجتي الكريمة وابنائي

و كل من كان لي عونا .

شكر وتقدير

الحمد والشكر لله الذي فقتي لاعداد هذا العمل وتقديمه ،

ثم كل الشكر والتقدير للاستاذ درار عبد الهادي الذي خص من وقته وفكره فوق ما هو كاف ،لاخراج هذا العمل في صورته الحالية، ولا يفوتني بالمناسبة أن أتقدم بكل عبارات الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة نظير تحملهم عناء قراءة هذا البحث وتقييمه

قائمة بأهم المختصرات

1- باللغة العربية

ج ر ج ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

د ب: دون بلد

د س: دون سنة

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة

ص: صفحة

ق إ م إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ق م ج: القانون المدني الجزائري

2 – باللغة الفرنسية

N°: numero

Op cit: ouvrage precite

P: page

مقدمة

مقدمة:

يعتبر القرار الإداري الوسيلة التي تعتمدها الادارة في تسيير عملها الإداري والذي تسعى من خلاله إلى تحقيق الصالح العام، ويقوم القرار الإداري على مجموعة من الأركان اللازمة حتى يكون القرار مشروعا، فمتى تخلف ركن من هذه الأركان كان القرار معيبا واستلزم إلغاءه.

ومن أركان القرار الإداري ركن الغاية الذي يستلزم أن يهدف القرار إلى تحقيق المصلحة العامة والتي لأجلها منحت الإدارة السلطة التقديرية في اتخاذالقرارات، فمتى حاد القرار الإداري عن هذا الهدف كان مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة .

عيب الانحراف بالسلطة أو اغتصاب السلطة هو عيب يلحق القرار الاداري بحيث يجعله باطلا أو معدوما ولا يتحصن بفوات مواعيد الطعن بحيث يصبح معدوما ولا يتمتع بأي حصانة.

ظهر عيب الانحراف بالسلطة سنة 1860، ونسب حينها إلى قرار صادر عن الامبراطور نابليون الثالث في قضية " لسبات Lesbats " وهو القرار الذي صدر بتاريخ 25 فيفري 1864، ويتعلق بسلطات رؤساء العمالات في مادة المرور.

بعدها تكرس هذا العيب من طرف قراري " باريسي pariset " و" لوموني كاريولlaumoniercarriol خلال سنة 1875، وهذا العيب لا يقتصر فقط بدعوى تجاوز السلطة، وإنما نجده أيضا في العقود حسب ما أكده مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1959/04/08 في قضية " سيتو "[1].

وعيب الانحراف في استعمال السلطة هي ممارسة الموظف مصدر القرار لسلطة خولها له القانون لكن يهدف من خلال هذا القرار إلى تحقيق هدف غير الهدف الذي حدده المشرع أما إذا سكت المشرع عن تحديد الهدف فإن الادارة مطالبة بتحقيق المصلحة العامة فإذا انحرف عن ذلك وسعى لتحقيق مصلحة خاصة كان القرار باطلا ووجب ابطاله .

[1] – لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومة، الطبعة الأولى، الجزائر، 2006، ص 315.

ولا تختلط الغاية أو الهدف من القرار بالمحل أو بالسبب الدافع إلى اتخاذ القرار ذلك أن الغاية أو الهدف يشكل الهدف الذي سعت الإدارة الى تحقيقه من وراء اتخاذ هذا القرار فمثلا اذا أخذنا قرار قضى بفصل موظف بعد إحالته على التأديب فإن محل هذا القرار أو الأثر المراد تحقيقه منه هو إنهاء علاقة الموظف بالوظيفة العامة، والسبب الباعث لإصدار هذا القرار يتمثل في الوقائع التي نسبت اليه والمتوفرة على الوصف القانوني للأخطاءالتأديبية أما الغاية أو الهدف من اتخاذ القرار فهو الحرص على حسن سير المرافق العامة[1].

وقد كفل القضاء للأفراد المتضررين ضمانتين اتجاه القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة وهما إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف، وذ كذا الحق في التعويض عن الآثار اللاحقة من هذا القرار.

وسبب اختيارهذا الموضوع هو رغبتي الشخصية في تتبع وتقصي هذا الموضوع والبحث فيه، وكذلك معرفة الحالات التي يكون فيها مصدر القرار منحرفا بالسلطة وهذا لا يتم إلا عن طريق البحث الذي يساهم في الكشف عن العيب المخفي فيقرارات الإدارة ودور وسلطة القاضي في ذلك.

واعتمدت في هذا على المنهج الوصفي والتحليلي وكذا المقارن بصدد الإلمام بكافة الجوانب المختلفة للموضوع من خلال موقف المشرع والتطبيقات القضائية والدراسات الفقهية الى جانب دراسة بعض الحالات التي وقعت على الإدارة في هذا الجانب.

أما عن الصعوبات التي اعترضت هذه الدراسة تمثلت في قلة الدراسات المتخصصة بصفة موسعة لعيب الانحراف في استعمال السلطة وكذلك في ندرة الرقابة على القرار المنحرفة على المستوى الوطني مقارنة به على مستوى القضاء الفرنسي والمصري وخاصة في الوقت الحاضر.

ولمعالجة موضوع هذه الدراسة نطرح الإشكالية التالية: ما المقصود بعيب الانحراف بالسلطة ؟ وما هي وسائل إثباته والآثار التي يخلفها ؟

[1] – محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية مصر، بدون سنة، ص 435.

وتتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات:

– فيما تتجلى مظاهر الانحراف في استعمال السلطة؟

-من يتحمل عبء الاثبات ،وهل يمكن نقله للإدارة ذاتها لإثبات صحة الهدف التي سعت الى تحقيقه؟

-ماهي الآثار المترتبة على اثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة؟

للإجابة على هذه الاشكالية والتساؤلات المتفرغة عنها سيتم تناول دراسة عيب الانحراف بالسلطة كوجه من أوجه عدم مشروعية القرار الإداري وذلك من خلال التطرق لأحكام عيب الانحراف في استعمال السلطة في الباب الأول، أما الباب الثاني من الدراسة فتم تخصيصه لدراسة إثبات عيب الإنحراف بالسلطة وآثاره على التوالي.

الباب الأول

أحكام عيب الانحراف في استعمال السلطة

قبل الغوص في دراسة عيب الانحراف في استعمال السلطة كعيب من عيوب القرار الاداري لا بد من تحديد مفهوم هذا العيب وتحديد خصائصه، وعليه سنتناول في هذا الباب دراسة مفهوم عيب الانحراف بالسلطة وصوره في الفصل الاول، أما الفصل الثاني فسنخصصه لدراسة خصائص هذا العيب.

الفصل الأول:
مفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة وصوره

لم يعرف المشرع الجزائري عيب الانحراف بالسلطة، تاركا المجال للفقه الذي اختلف في وضع تعاريف مختلفة لهذا العيب، وعليه سنحاول من خلال هذا الفصل تحديد مفهوم عيب الانحراف بالسلطة وكذا تحديد صوره من خلال مبحثين نتناول في المبحث الأول مفهوم الانحراف بالسلطة، أما المبحث الثاني فنخصصه لصور الانحراف بالسلطة.

المبحث الأول: مفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة

الانحراف بالسلطة، أو كما يسميه البعض إغتصاب السلطة، وهي الحالة التي يتم فيها إتخاذ القرار الإداري من شخص أجنبي تماما عن سلم الأشخاص الإداريين المخولين لهم بذلك، أو أن يتم اتخاذ القرار الإداري من سلطة إدارية عن طريق مخالفة المباديء القانونية والاعتداء على اختصاصات السلطة القضائية أو التشريعية .

إن القرار الإداري المتخذ في هذه الحالة يعتبر تصرفا قانونيا منعدما وليس فقط قرار باطلا وذلك نظرا لجسامة هذه المخالفة وخطورتها، وأن هذا القرار لا يخلق أي حقوق، ويمكن رفع دعوى تجاوز السلطة ضد هذا القرار في أي وقت، حتى بعد إنقضاء الميعاد المنصوص عليه قانونا[1].

المطلب الأول: موقف الفقه والقصاء من عيب الانحراف في استعمال السلطة

وإن كان عيب الانحراف ذو مصدر قضائي وفقهي إلا أن بعض الدول مثل مصر ولبنان نصت عليه في قوانينها المتعلقة بمجلس الدولة.

أما في الجزائر وفرنسا فإن هذا العيب يفتقر للنص القانوني الذي ينظمه، وهذا ما يفترضه المنطق إذ أنه من غير الممكن أن يفترض نصا استعمالا منحرفا للسلطات التي ينص عليها.

الفرع الأول: التعريف الفقهي

يرى الأستاذ أودنت odent " أنه: " لا يمكن أن يشير أي نص قانوني خاصا كان أم عاما أبدا إلى ذلك، ففرضية الانحراف بالسلطة ذات مصدر أصلي وهو الفقه، ونتيجة لذلك فهي مرنة وغامضة وفي تطور مستمر"[2] .

وعرفه الفقه الفرنسي بأنه قيام الإدارة باستخدام سلطتها الممنوحة لها لتحقيق غرض غير الغرض المراد منها تحقيقه وشدد الفقه الفرنسي ان يكون هذا الاستعمال للسلطة لتحقيق هذا الهدف عمديا، أي أن هذا التعريف ارتكز على خاصيتين وهما

[1]– لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 70.

[2]– ذكره: لحسن بن شيخ آث ملويا، نفس المرجع، ص 314 .

استخدام الإدارة لسلطتها لتحقيق هدف غير الذي خصص لها وكذا العمد الذي يعد شرطا لقيام هذا العيب[1].

الفرع الثاني: موقف القضاء

عرفه مجلس الدولة المصري بأنه :"هو تصرف إرادي يقع من مصدر القرار بتوخيه غرضا غير الغرض الذي قصد القانون تحقيقه، .... أن الرئيس الإداري إذا ما أصدر قراره عن هوى منتهكا فيه سبيل المصلحة العامة كان قراره مشوبا بسوء استعمال السلطة"[2].

وقد اختلف كل من الفقه الفرنسي والفقه المصري في تحديد تعريف لعيب الانحراف بالسلطة الا ان القضاء الاداري المصري والمحكمة الادارية العليا في مصر استقرا على تعريف محدد لهذا العيب من خلال مجموعة من المباديء التي تضمنتها الأحكام الصادرة عن المحكمة الادارية العليا في مصر وتتمثل هذه المبادئ في:

المبدأ الأول: أن عيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون الجهة الإدارية قد أصدرته لباعث لا يتعلق بالمصلحة العامة.

المبدأ الثاني: يكون هناك انحراف في استعمال السلطة إذا اتخذت الإدارة قرارا لحماية أغراض غير التي قصدها الشارع من منحها تلك السلطة.

المبدأ الثالث: عيب إساءة استعمال السلطة يتعلق بجوهر القرار الإداري لا شكله الظاهري وهو يعني مخالفة الإدارة لروح التشريع والغاية التي يبتغيها الشارع بنصوصه لأن القاعدة القانونية وما تفرضه من أحكام ليست غاية في ذاتها وإنما هي سبيل إلى تحقيق الصالح العام.[3]

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2009، ص 18.

[2]– ذكره: لحسين بن شيخ آث ملويا، نفس المرجع، ص 300

[3] – حسن خالد محمد الفليت، الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، رسالة ماجيستر في القانون العام، جامعة الأزهر، غزة، فلسطين، 2014، ص 55.

المبدأ الرابع: أن سوء استعمال السلطة نوع من سوء استعمال الحق والموظف يسيء استعمال سلطته كلما استعمل نصوص القانون ونفذها بقصد الخروج على أغراض القانون وأهدافه فهذا استعمال للقانون بقصد الخروج على القانون وبهذه المثابة تكون إساءة استعمال السلطة ضربا من تعمد مخالفة القانون مع التظاهر باحترامه فهي لا تخرج عن كونها مخالفة متعمدة لأهداف القانون بل وللقانون ذاته لتعذر التفرقة بين نصوص القانون وأهدافه. [1]

المبدأ الخامس: سوء استعمال السلطة هو توجه إراد مصدره إلى الخروج عن روح القانون وأهدافه وتسخير السلطة التي وضعها القانون بين يديه في تحقيق أغراض ومآرب بعيدة عن الصالح العام فإساءة استعمال السلطة عمل إداري من جانب مصدر القرار تتوافر فيه العناصر المتقدمة أما إذا كان حسن القصد سليم الطوية وانساق في تكوين رأيه وراء أحد أعوانه سيء القصد أو أمده ببيانات خاطئة حصل منها قراره فإن وجه الطعن فيه يندرج تحت الخطأ في القانون بقيام القرار على وقائع غير صحيحة أو مدسوسة أو مدلس فيها. [2]

وقد اعتبر الأستاذ سليمان الطماوي هذه المباديء التي تضمنتها أحكام المحكمة العليا الإدارية بمصر وإن كانت قد أصابت في ربط عيب الانحراف بالسلطة بأهداف القرارات الادارية وفي اعتبارها عيب الانحراف بالسلطة ضربا من مخالفة القانون بالخروج عن روحه إلا أنها تبقى غير دقيقة لأنها تقصر حالات الانحراف على تلك التي يكون فيها رجل الإدارة سيء النية في حين أن معظم حالات الانحراف تنتمي إلى الحالة التي تجانب فيها الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف وكثيرا ما يكون رجل الإدارة فيها حسن النية وغير مدرك لوجه الخطأ الذي يقع فيه، لأن المعول عليه في عيب

[1] – نواف كنعان، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة، الأردن، 2006، ص 302.

[2] – حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، منشاة المعارف، الاسكندرية، مصر، 1987، ص 558 .

الانحراف ألا يتطابق الهدف الذي تسعى إليه الإدارة – حسنا كان أو سيئا وحسنت أو ساءت نية الإدارة – والهدف الذي خصصه القانون لممارسة السلطة التقديرية[1].

نظرا لهذه الانتقادات التي وجهت للمباديء التي جاءت بها قرارات القضاء الإداري في مصر فقد جاءت هاته الاخيرة إلى جانب المحكمة الادارية العليا بمباديء جديدة أكثر دقة في الصياغة ومن هذه المباديء:

المبدأ الأول: أن الانحراف في استعمال السلطة كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك بل يتحقق هذا العيب أيضا إذا صدر القرار مخالفا لروح القانون فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع بل يخصص هدفا معينا يجعله نطاقا لعمل إداري معين وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب بل أيضا الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية التي رسمت له. فإذا خرج القرار على هذه الغاية، ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتهاكان القرار مشوبا بعيب الانحراف ووقع باطلا[2].

المبدأ الثاني: أن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هما من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الإدارة قد سعت إلى تحقيق وجه المصلحة العامة التي يجب أن يحققها القرار، أو تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة، وعلى هذا الأساس فإن عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض ولم يقم هذا الدليل.

---

[1] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، الطبعة الثالثة، مصر، 1987 ص 333.

[2] – لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 156 .

المبدأ الثالث: أن عيب اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها فإذا كانت في مسلكها تيقن أنها تحقق صالح العمل العمل فلا يكون مسلكها معيبا بهذا العيب الخاص[1].

وبالرجوع إلى قرارات وأحكام القضاء الوطني فقد قضى المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) بإبطال قرار إداري صادر في 13 ديسمبر 1981 عن لجنة النزاعات التابعة للبلدية والذي فصل في أصل الملكية بين أحد الملاك الخواص ومستأجر لأملاك الدولة.

وبين المجلس الأعلى من خلال تسبيب هذا القرار اختصاصات البلدية، وكيف أنها اعتدت على الاختصاص القضائي المختص بفصل النزاعات بين الأفراد خاصة ما تعلق منها بحق الملكية مما أدى به إلى إبطال القرار الإداري[2] .

ويعبر الأستاذ أحمد محيو على قرار المجلس الأعلى بالقول :

" ..... فهي تحمل القاضي ليس فقط ببطلان مثل ذلك القرار بل بأنه منعدم، وهذا بالتصريح بالانعدام، فنعتبر القرار محل الدعوى مجرد واقعة والتي لم تنشيء أي أثر قانوني "[3]

وفي قرار آخر للغرفة الإدارية للمجلس الأعلى مؤرخ في 1987/01/17 (قضية ب م ضد رئيس دائرة برج امنايل ومن معه) بحيث قضى المجلس بإبطال قرار رئيس دائرة برج امنايل المؤرخ في 1965/03/14 الذي أمره بالخروج من المسكن ومصادرة وبيع الأثاث الموجود بشقته.

---

[1]– حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق ص 559 .

[2] – محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار أبو أمجد للطباعة، القاهرة، مصر، 2006، ص 124.

[3] – لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 100.

إن رئيس الدائرة غير مختص في الأمر بالخروج من المسكن ومصادرة وبيع الأثاث، ويقال على هذا القرار ما قيل على الذي قبله بأنه قرار منعدم، وكان ينبغي على المجلس الأعلى أن يقضي بانعدامه دون الإشارة إلى الإبطال[1].

عند استعمال السلطة الإدارية للسلطات الممنوحة لها من أجل تحقيق أغراض غير الأغراض المخولة لها نكون بصدد انحراف بالسلطة، وهو حالة من حالات تجاوز السلطة تتميز بأنها ترتكز على هدف القرار الإداري وهو وجه من أوجه الإبطال تم استخلاصه سنة 1860، وهو وجه صعب الإثبات بحيث يوجب على العارض تقديم قرائن قوية لاثبات الهدف غير المشروع [2].

الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري

المشرع الجزائري رغم أنه لم يعرف عيب الانحراف في استعمال السلطة تاركا المجال للفقه لتعريفه، إلا أنه نص عليه في عدة نصوص قانونية، أهمها الدستور حيث جاء في المادة 25 دستور 2020 منه على أنه: " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة " أما المادة 26 الفقرة 02 فقد نصت على أنه: " يضمن القانون عدم تحيز الإدارة " من التعديل الدستوري 2020. [3]

كما نص على الانحراف أيضا بعض القوانين منها المرسوم 88-131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن[4] حيث نصت المادة 5 منه على ما يلي: " يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف"[5].

---

[1] – لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، نفس المرجع، ص 101 .

[2] – طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 261.

[3] – المادة 26 من الدستور الجزائري.

[4] – مرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 هـ الموافق ل 4 يوليو سنة 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر ج ج عدد 27.

[5] – المادة 05 من المرسوم 88-131.

وتطرق المشرع أيضا إلى إساءة استعمال السلطة من خلال الأمر رقم 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم[1] في الفصل الرابع منه الذي يتناول الجنايات والجنح ضد السلامة العمومية، وبالتحديد في القسم الثالث بعنوان إساءة استعمال السلطة، بحيث قسمه إلى حالتين:

المواد من 135 إلى 137 مكرر تتناول إساءة استعمال السلطة ضد الأفراد كدرجة أولى. المواد من 138 إلى 140 تتناول إساءة استعمال السلطة لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه كدرجة ثانية [2].

كما نص المشرع على الانحراف في استعمال السلطة في القانون 06-01 المعدل والمتمم المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته[3] حيث تناولت المادة 32 منه استغلال النفوذ، في حين تناولت المادة 33 إساءة استغلال الوظيفة.

وأشار المشرع في المادة 51 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية [4] إلى منع إساءة استغلال الوظيفة بأية حال، سواء لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة وذلك باستخدام المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة .

[1] – القانون 66-156 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 08يونيو 1966 المعدل بموجب القانون 24-06 الصادر بتاريخ 28 افريل 2024

[2] – المواد من 135 إلى 140 من الأمر 66-156 المؤرخ في 18صفر 1386 الموافق ل 08 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ج ر ج ج عدد 49.

[3] – القانون 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج عدد 14

[4] – الأمر 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج عدد 46.

المطلب الثاني: موقف الفقه القانوني من أهمية من عيب الانحراف في استعمال السلطة

يرى الاستاذ "أندري دي لوبادير" أن الانحراف بالسلطة يتمثل عادة تحت شكل الاستعمال غير الصحيح لإجراء في حين كان من الواجب استعمال إجراء آخر دون وجود لسوء نية أو مخالفة الآداب في السلوك الإداري[1].

والانحراف بالسلطة لا يكون إلا في القرار الصحيح، كما يشترط فيه أن تكون السلطة التي اتخذت القرار متمتعة بسلطة تقديرية متفاوتة في قوتها، وأن يكون الاختيار للإدارة ممكنا فلا وجود للانحراف في حالة الاختصاص المقيد .[2]

عرفه كل من الأستاذ أوبي ودراجو بأنه: " هو عيب من عيوب القرار الإداري، والذي نصادفه عندما تستعمل سلطة إدارية ما بإرادتها سلطاتها لتحقيق هدف غير الذي منحت لها من أجله تلك السلطات "

نلاحظ من خلال هذا التعريف أن الإدارة تتصرف عمديا وليس بحسن نية، وأنها تتعسف في استعمال سلطتها لكونها لا تتبع الهدف الذي من أجله منحت لها تلك السلطات[3] .

أما الأستاذ " دي لوبادير " فقد عرفه كما يلي: " نكون بصدد انحراف بالسلطة، عندما تمارس سلطة إدارية ما تصرفا يدخل في اختصاصاتها لكن بغرض تحقيق هدف غير الذي يمكن القيام بذلك التصرف من أجله بصورة مشروعة " [4]

حيث أن الأستاذان " ديباش وريكي " تبنيا التعريف الذي تم إعطاءه لهذا العيب من طرف القضاء الإداري الفرنسي وهو: " نكون بصدد انحراف بالسلطة عندما تستعمل السلطة الإدارية سلطاتها لتحقيق هدف غير الذي منحت لها من أجله تلك السلطات".

---

[1]-Andre De Laubarere , Jean Claude , Vinizia Yves Gaudement , traite de droit administratif , tone 1 , dalloz , paris , 1984 , p538.

[2]– لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 295–297.

[3] – حمدي ياسين عكاشة، مرجع سابق، ص 560

[4] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، مرجع سابق ،ص 335

اختلف الفقه المصري حول وضع مصطلح موحد لهذا العيب بحيث أطلق عليه كل اتجاه تسمية تختلف عن الأخرى، لكن مصطلح الانحراف بالسلطة ظل هو المصطلح الجامع والذي عرفه الفقه المصري " انحراف مصدر القرار الإداري عن الهدف من منحه سلطة إصداره بحياده عن المصلحة العامة، أو توخيه هدف غير المخصص لإصدار هدا القرار " [1].

أما الأستاذ محمد محيو فقد تبنى تعريف مجلس الدولة بقوله :" نكون بصدد انحراف بالسلطة عندما تستعمل السلطة الإدارية سلطتها لتحقيق هدف غير الذي منحت لها من أجله تلك السلطة ".

ويعرفه الأستاذ سليمان محمد الطماوي بقوله: " يقصد بهذا العيب أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به " [2].

وعرفه العميد بونار بأنه نوع من عدم المشروعية ينحصر في أن عملا قانونيا يكون سليما في جميع عناصره ما عدا عنصر الغرض المحدد له.

ويعتبر الأستاذ فالين أن الإدارة ترتكب عيب الانحراف بالسلطة حينما تستعمل سلطاتها لتحقيق أغراض غير التي يحددها المشرع لها [3].

أما الأستاذ رولان فقد اعتبر أن عضو الادارة يرتكب عيب الانحراف حينما يستعمل سلطاته متماشيا مع حرفية القانون ولكنه يرمي في الحقيقة إلى تحقيق هدف آخر غير الذي من أجله منح هذه السلطات .[4]

وقد اختلف الفقه حول أهمية عيب الانحراف في استعمال السلطة فهناك اتجاه ينكر هذا العيب في حين أن هناك اتجاه آخر يؤيد أهمية هذا العيب .

---

[1]–عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 25

[2] – لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 297 .

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الأسباب والشروط، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2004، ص 28.

[4] – حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 556.

الفرع الأول: الإتجاه المنكر لأهمية عيب الانحراف في استعمال السلطة

يؤيد أصحاب هذا الاتجاه – ومنهم Vodel. Drago. Aubay– رأيهم على كون عيب الانحراف في استعمال السلطة هو عيب احتياطي لا يتم اللجوء إليه إلا في حالة خلو القرار الإداري من أي عيب آخر وذلك لدقته وصعوبة إثباته وكذا خطورته بالنسبة للإدارة ضف إلى ذلك ظهور الرقابة على أسباب القرار الاداري، ويرى البعض من أنصار هذا الاتجاه أن أهمية هذا العيب قد تراجعت وذلك لاتصاله بالبواعث النفسية الخفية لمصدر القرار، وأن إثباته يتطلب البحث في هذه البواعث وهو ما لا يمكن تحقيقه[1].

ويرى أصحاب هذا الرأي أن الانحراف بالسلطة قارب على الزوال وذلك للأسباب التالية:

أولا: تطور الرقابة على القرارات الإدارية من طرف مجلس الدولة الفرنسي لاسيما القرارات التي تهدف إلى تحقيق غرض مالي لأن مجلس الدولة كان يلغي القرار كونه معيب بعيب الانحراف بالسلطة ثم أصبح مجلس الدولة فيما بعد يمتنع عن الغايه إذا كان هناك غرض آخر من أغراض المصلحة العامة إلى جانب الغرض المالي .

ثانيا: تقلص دور عيب الانحراف بالسلطة نتيجة تزايد الرقابة على الأسباب وذلك المذهب الذي ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي وأيده في ذلك الفقه وعلى رأسهم الفقيه vedel.

أما الفقيهين drago وaubay فقد أرجعا تضاؤل أهمية عيب الانحراف بالسلطة إلى التشدد في طرق إثباته من طرف القضاء مما جعله عيبا احتياطيا وساعد في ذلك ظهور الرقابة على أسباب القرار الإداري[2].

[1] – عمر عبد الرحمان البوريني، عيب الانحراف بالسلطة، ماهيته، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد المحكمة العليا الأردنية، العدد الرابع، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، 2007، ص 252.

[2]– ممدوح عبد الحميد عبد المطلب، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة في مصر، 1991.

ولم تنف آراء الفقه الفرنسي السابقة أهمية عيب الانحراف بالسلطة رغم التقليل من أهميته إلا أن هناك بعض الفقهاء ذهبوا إلى القول بأن عيب الانحراف بالسلطة مصيره الزوال وذلك نتيجة عدم الحكم بالإلغاء استنادا إلى هذا العيب[1] .

وإنتهج بعض الفقه المصري منهج الفقه الفرنسي حيث قلل من أهمية عيب الانحراف بالسلطة لكنه لم يصل إلى القول بزواله نتيجة ظهور الرقابة على سبب القرار الإداري بل جعله عيبا احتياطيا لا يتم اللجوء إليه من طرف القاضي إلا إذا كان القرار خاليا من أي عيب آخر من عيوب القرار الموجبة للإلغاء[2]. ويرجع الدكتور سليمان الطماوي تراجع أهمية عيب الانحراف بالسلطة وجعله عيبا احتياطيا إلى دقة هذا العيب وصعوبة إثباته كما أن الحكم على الإدارة بأنها تعسفت يقلل من هيبتها ويزعزع ثقتها لدى الأفراد [3].

وذهب البعض إلى أن دعوى الانحراف أصبحت دعوى احتياطية وذلك بسبب تزايد الرقابة على الأسباب نظرا للطبيعة الموضوعية لهاته الرقابة وسهولة إثبات عدم الشرعية فيها أما إذا تعذرت الرقابة على الأسباب فيتم اللجوء لدعوى الانحراف والتي تعتبر الرقابة فيها نفسية وصعبة الاثبات [4].

الفرع الثاني: الاتجاه المؤيد لأهمية عيب الانحراف في استعمال السلطة

بحيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أن عيب الانحراف بالسلطة يظل قائما ويحتفظ بمكانته في فرض الرقابة على مشروعية القرار الاداري وذلك للاعتبارات التالية :[5]

– أن عيب الانحراف في استعمال السلطة لا يمكن التقليل من مكانته كعيب معروف بانحراف الإجراءات ويتحقق هذا العيب عندما تسعى الإدارة إلى تحقيق هدف أجنبي عن الهدف المحدد لها وتقوم بإخفاء الهدف الحقيقي لقرارها[6] .

---

[1] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 249

[2]–عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 108

[3]–سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 250

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 110 .

[5]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 111

[6] – عبد الله طلبه، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ط2، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، سوريا، د س ن، ص 292.

– أن عيب الانحراف في استعمال السلطة يتم اللجوء إليه في حالة عدم إمكانية إثبات العيوب الأخرى وذلك يظهر في حالة السلطة التقديرية ذلك أنه مهما كانت الإدارة تتمتع بالسلطة التقديرية فإن هذه السلطة لا يمكن تطبيقها على الهدف لأن السلطة في هذه الحالة دائما تكون مقيدة [1].

– أن عيب الانحراف بالسلطة يبقى الوسيلة الوحيدة التي يمكن اللجوء إليها لإلغاء القرار الاداري خاصة إذا ظهر هذا القرار سليما من كل النواحي إلا أنه جاء لتحقيق مصالح أخرى بعيدة عن المصلحة العامة.

– أهمية عيب الانحراف بالسلطة من الناحية العملية والقانونية والقول بأنه معرض للزوال يخالف الواقع وذلك ما هو ثابت من خلال تطبيقات قضاء مجلس الدولة الفرنسي وكذا مجلس الدولة الجزائري وذلك بإلغاء قرارات معيبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة[2].

ويرى أنصار هذا الرأي ان الإنحراف بالسلطة يجد أهميته حين لا تجدي العيوب الأخرى لإلغاء القرار الإداري ويجد أهميته في حالة الملاءمة والسلطة التقديرية وذلك ما ذهب إليه مجلس الدولة المصري في العديد من أحكامه بحيث نص على أنه "أن هذا الأمر تترخص الإدارة فيه بلا معقب عليها من المجلس مادام تقديرها قد خلا من إساءة استعمال السلطة أو أنه من ملاءمات الإدارة تزاوله بما لها من سلطة تقديرية مادام قرارها قد خلا من إساءة استعمال السلطة " ومن هذا يتضح أنه في حالة منح السلطة التقديرية للإدرة يصعب الاستناد إلى العيوب الأخرى مما يجعل عيب الانحراف بالسلطة هو الأساس الوحيد لإلغاء القرار [3].

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 285

[2] – فهد عبد الكريم أو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2011، ص 320.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 287

ومهما كانت الإدارة تتمتع من سلطة تقديرية فإن الهدف أو الباعث يظل الشيء الوحيد الذي لا يمكن أن يكون محلا للسلطة التقديرية لأن سلطة الإدارة في هذه الحالة تكون مقيدة [1] .

كما تظهر أهمية هذا العيب في الرقابة على الهدف من جميع قرارات الإدارة التي تستند في إصدارها إلى سلطة تقديرية حيث أن سلطة الإدارة ممنوحة لها لتحقيق الصالح العام ومن ثم فمتى منحت لها سلطة تقديرية فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء وذلك لدراسة مدى اتفاق الهدف مع تحقيق الصالح العام أي أن جميع قرارات الإدارة الصادرة عن سلطة تقديرية تكون خاضعة لرقابة القضاء عن طريق الطعن في القرار المعيب بعيب الانحراف بالسلطة وهو ما يؤدي إلى زيادة أهمية هذا العيب في الواقع العملي[2].

كما يمكن عيب الانحراف بالسلطة مجلس الدولة من فرض رقابته على كافة تصرفات الإدارة اتجاه المتعاملين معها واتجاه موظفيها والهيئات المحلية الأخرى

ويتمتع عيب الانحراف بالسلطة بالأهمية في إلغاء القرار الإداري غير المشروع وذلك في حالة عدم إمكانية التوصل إلى عدم المشروعية بأسلوب موضوعي وكمثال على ذلك قيام الإدارة بإنشاء وظيفة معينة دون أن يكون هناك من سبب واضح لذلك إلا لإتاحة فرصة لشخص معين على حساب المصلحة العامة فالقرار هنا يكون صحيحا وسليم من ناحية الاختصاص وذلك لكون أنه صدر عن السلطة المختصة التي راعت في إصداره القواعد المقررة قانونا كما استعملت في إصداره ما هو متاح لها من حرية في تقدير ملاءمة إنشاء هذا المنصب بموجب قواعد القوانين واللوائح وعليه فإن اللجوء للرقابة على القرار في هذه الحالة لا يجدي لإلغاء القرار مما يستلزم اللجوء إلى عيب الانحراف بالسلطة[3].

---

[1] – زكي محمد النجار، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، الأزهر للطباعة، دمنهور، مصر، 1996، ص 396 .

[2]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 289

[3] – منصور ابراهيم العتوم، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2013، ص 169.

أي أن أنصار هذا الرأي يرون أن اللجوء للانحراف بالسلطة يبقى هو الملاذ الوحيد لإلغاء القرار الإداري حين لا يتوفر أي وجه من عدم المشروعية التي يمكن الاستناد عليها لإلغاء القرار الإداري .

ويرى أنصار هذا الرأي أن الانحراف بالسلطة بقي يحتفظ بفائدته وأهميته نظرا للدور الذي يقوم به مجلس الدولة للحفاظ على حقوق وحريات المواطنين وكذا ردع الإدارة عن استخدام سلطاتها لأغراض غير مشروعة لأن هذا العيب يقوم متى استخدمت الإدارة سلطتها لتحقيق هدف غير مشروع بمعنى واسع أو هدف يخالف الهدف المحدد لها قانونا طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف[1] .

ورغم أنه يمكن إلغاء القرار الإداري بناءا على عيب عدم قيام السبب إلا أنه من الأفضل إلغاء القرار بناءا على عيب الانحراف في استعمال السلطة وذلك لردع الإدارة ومنعها من القيام بهذا السلوك مرة أخرى[2] .

وإلغاء القرار الإداري بناءا على عيب الانحراف في استعمال السلطة يعتبر بمثابة إدانة أدبية لسلوك الإدارة قد يؤدي إلى منعها من اقتراف هذا الخطأ مرة أخرى في قراراتها المقبلة وكذا تقرير المسؤولية الشخصية بالنسبة لعون الإدارة مصدر القرار في حالة حياده عن المصلحة العامة لثبوت سوء نيته مما يلزمه بالتعويض من ماله الخاص[3].

الفرع الثالث: محاولة التوفيق بين الرأيين

استند الرأي الذي يدافع عن تضاؤل أهمية الانحراف بالسلطة على مجموعة من الأسباب أهمها :

– تطور الرقابة على الأسباب بعد ظهورها في مواجهة عيب الانحراف حيث يفضل القضاء إلغاء القرار استنادا على انعدام الأسباب.

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 113

[2] – اسماعيل البدوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الرابع، أسباب الطعن بالإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 125.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 114 .

– تطور القضاء وإقراره مشروعية القرارات التي تبغي بها الإدارة تحقيق مصلحة مالية.

– تأثير إلغاء القرارات المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة يؤثر على ثقة الإدارة وهيبتها في مواجهة الأفراد.

– ارتباط عيب الانحراف بالسلطة بنفسية مصدر القرار مما يجعل من الصعب إثباته.

– ظهور طريق آخر للإلغاء وهو مخالفة القانون وتزايد هذا النوع من الإلغاء .

– ندرة الأحكام القضائية التي تقضي بإلغاء قرارات إدارية بناءا على عيب الانحراف بالسلطة[1] .

ولا يمكن لكل هذه الأسباب أن تنكر أهمية عيب الانحراف بالسلطة وذلك نظرا للأهمية الخاصة التي يتمتع بها وعلى ذلك يمكن الرد على حجج الاتجاه الذي قلل من أهمية هذا العيب بما يلي :

أولا: من السهل على القاضي إلغاء القرار بناءا على عيب انعدام الأسباب في مواجهة عيب الانحراف بالسلطة، لكن مع ذلك لا يجب إغفال أن إبطال القرار للانحراف بالسلطة يكشف عن أغراض الإدارة غير المشروعة والتي دفعت رجل الإدارة إلى الانحراف مما يؤدي إلى عدم تكرار هذا العيب ويعمل على إقلاع الإدارة عن ارتكاب مثل هذا العيب أو على الأقل التحفظ في ارتكابه على أقل تقدير .

ثانيا: صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة نسبية وليست مطلقة بحيث يمكن إثباتها في حالة الانحراف عن الهدف المخصص عن طريق الإثبات الموضوعي، أما في حالة الانحراف عن المصلحة العامة فان إثباتها يتطلب فحص نوايا مصدر القرار لكن هذا لا يمكن اعتباره سببا للإستناد عليه لتبرير الرأي القائل بتناقص أهمية عيب الانحراف بالسلطة[2].

ثالثا: القرارات الإدارية التي تهدف إلى تحقيق مصلحة مالية يجب أن يكون الهدف منها تحقيق مصلحة مالية لهيئة محلية وفي نفس الوقت تحقيق مصلحة عامة

[1]–سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الانحراف بالسلطة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، 1978، مصر، ص 113.

[2]–عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 116

إلى جانب تلك المصلحة حتى يكون هذا القرار مشروعا، أما إذا ابتغت الإدارة تحقيق مصلحة مالية لهيئة مركزية أو تحقيق مصلحة مالية بحتة منفصلة عن المصلحة العامة فإن قرارها يكون غير مشروع وعليه فإن هذا النوع من القرارات لا يمكن أن يقلل من أهمية عيب الانحراف بالسلطة كون أنه يمثل استثناء على القاعدة العامة .

رابعا: التقليل من أهمية عيب الانحراف بالسلطة حفاظا على هيبة الإدارة وثقتها اتجاه الأفراد لا يعد دليلا على تراجع أهمية هذا العيب ذلك أن إلغاء القرار بناءا على عيب الانحراف لا يؤثر على هيبة الإدارة ولا على ثقتها لأن من ينحرف بالسلطة هو موظف تربطه علاقة بالإدارة بحيث يمثلها في أعمالها المتفق عليها قانونا أما أخطاؤه فهو يتحملها ويتحمل عواقب خروجه عن تطبيق القانون .

خامسا: أهمية عيب الانحراف بالسلطة من الناحية القانونية والعملية وذلك يظهر من خلال تطبيقات قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر [1].

أولا: شروط قيام الانحراف بالسلطة

يقوم عيب الانحراف بالسلطة متى توفرت مجموعة من الشروط في القرار الإداري وتتمثل هذه الشروط في احتواء القرار الإداري على عيب في ذاته لا في وقائع سابقة عليه أو لاحقة له وأن يكون العيب قائما بمن أصدر القرار وذلك سواء أكان عيب الانحراف قد انطوى على الخروج من المصلحة العامة أو كان العيب متعلق بمبدأ تخصيص الأهداف[2].

وقد حاولت كل من محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا في مصر تحديد مجموعة من المباديء تضمنت هذه المباديء شروط قيام عيب الانحراف بالسلطة ومن هذه المباديء نجد [3].

[1] –سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 546 .

[2] – محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 236

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الانحراف بالسلطة، دراسة مقارنة، ص 115.

المبدأ الأول: عيب سوء استعمال السلطة وشروط توافره.

جاء هذا المبدأ في قرار محكمة القضاء الاداري بخصوص الدعوى رقم 2/201 بتاريخ 1950/06/8 بحيث تضمن هذا المبدأ ما يلي :[1]

سوء استعمال السلطة الذي يعيب القرار الإداري هو توجه إرادة مصدره إلى الخروج عن روح القانون وغاياته وأهدافه وتسخير السلطة التي وضعها القانون بين يديه في تحقيق أغراض ومآرب بعيدة عن الصالح العام فإساءة استعمال السلطة عمل إرادي من جانب مصدر القرار تتوافر فيه العناصر المتقدمة ،أما إذا كان حسن القصد سليم الطوية وانساق في تكوين رأيه وراء أحد أعوانه سيء النية أو أمده ببيانات خاطئة حصل منها قراره فإن وجه الطعن فيه يندرج تحت الخطأ في القانون بقيام القرار على وقائع غير صحيحة أو مدسوسة أو مدلس فيها[2].

المبدأ الثاني: عيب إساءة استعمال السلطة يجب أن ينطوي في القرار ذاته لا في وقائع سابقة عليه أو لاحقة له جاء هذا المبدأ في الدعوى رقم 2/1835 بتاريخ 1945/02/17 عن محكمة القضاء الإداري وتضمن هذا المبدأ أن عيب إساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري يجب أن ينطوي في القرار ذاته لا في وقائع سابقة عليه أو لاحقة له وأن يكون مؤثرا في توجيه هذا القرار لا تنقطع الصلة به وأن يقع ممن يملك إصدار القرار لا من أجنبي عنه لا يد له فيه فمن ثم فإن الأمر ينحصر في تقدير النتيجة التي انتهى إليها القرار المطعون فيه والأساس الذي قام عليه للوصول إلى هذه النتيجة فمتى كان قد استند إلى وقائع صحيحة لها أصلها الثابت بالأوراق ومؤدية إلى النتيجة التي استخلصها منها استخلاصا سليما وأنزل عليها حكم القانون فلا يكون هناك وجه للطعن عليه أما أمر تقدير الجزاء المناسب بعد أن تقرر مبدؤه فمرجعه إلى الجهة الإدارية صاحبة الاختصاص فلا معقب عليها في ذلك مادام قرارها

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 234.

[2] – محمود الجبوري، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998، ص290

قد خلا من اساءة استعمال السلطة ولم يخالف نصا قانونيا يضع حدا أعلى لهذا الجزاء فيتفاوت التقدير بحسب جسامة الفعل وتقدير كل حالة بظروفها[1] .

المبدأ الثالث: الدوافع الشخصية يجب أن تكون قائمة بمن أصدر القرار

إن الدوافع الشخصية التي تعيب القرار الإداري وتدمغه بسوء استعمال السلطة يجب أن تكون قائمة بمن أصدر ذلك القرار. إن سوء استعمال السلطة تصرف إداري يقع من مصدر القرار بتوخيه في إصداره غرضا غير الغرض الذي قصد القانون تحقيقه.[2]

ثانيا: ميدان الانحراف بالسلطة

عيب الانحراف بالسلطة هو عيب يمكن أن يلحق بجميع القرارات الإدارية والعقود الإدارية، فهو بذلك عيب يمكن أن يشمل القرارات الفردية وكذا القرارات التنظيمية.

وبما أن الانحراف بالسلطة يمكن أن يلحق بجميع القرارات الصادرة عن مختلف الهيئات الإدارية فقد رأى الفقيه هوريو أن القاضي الإداري سيكون محمولا على رقابة " أخلقة الإدارة "، حيث اعتبر الفقه أن هذه الوسيلة سيكون لها مستقبل أمام القاضي الإداري، في حين رأى الفقيهان " أوبي ودراجو " أن هذه التنبؤات لم تتحقق للأسباب التالية[3]:

– بغض النظر عن بعض الحالات النادرة فقد تم إقحام الانحراف بالسلطة في العديد من الفرضيات من طرف القاضي مما جعله شديد الحذر في قبوله، ومتشدد في طرق إثباته .

– عيب الانحراف بالسلطة يكون سابقا لرقابة أسباب القرار الإداري من طرف القاضي، هاته الأخيرة تمارس بكثير من الدقة مما جعل الانحراف بالسلطة في تناقض، هذا التناقض يجد أساسه في كون أن القرار الإداري يبطل على أساس وسائل أخرى

[1] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 117.

[2]– حمدي ياسين عكاشة ،مرجع سابق، ص 560 .

[3]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 293

كالاعتراف بالغلط في القانون، والوقائع غير صحيحة ماديا، أو بالغلط في وصف الوقائع، كل هذه الأسباب أنقصت من حالات الانحراف بالسلطة.

– عيب الانحراف بالسلطة لا يمكن أن يبرز للقاضي إلا في حالة الانعدام المادي أو القانوني لأسباب القرار الإداري ذلك أن عيب الانحراف بالسلطة هو آخر ما يبحث عنه القاضي[1] .

ثالثا: تعدد الأهداف

اعتبر الأستاذ جاز jazz في بحث له منشور في مجلة القانون العام سنة 1944 تحت عنوان " قضاء مجلس الدولة والانحراف بالسلطة " طبيعة النظام العام للانحراف بالسلطة إلا أن هذا الرأي يحتوي على جانب من الغموض حسبما رأى الأستاذين " أوبي ودراجو " اللذين اعتبرا هذا الرأي مجرد أمنية لم تلق أي تأييد من أي قرار قضائي .

أما بالنسبة للفقه فيمكن استنباط فكرة أنه متى تعددت الأهداف في القرار الإداري بحيث كانت بعضها تشكل انحراف للسلطة، والبعض الآخر مؤسسة قانونا فإن الأهداف المتعلقة بالانحراف بالسلطة تعتبر كأنها زائدة في حين تبقى الأهداف الأخرى حاسمة وكافية لتبرير القرار الإداري.[2]

[1] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 144

[2] – لحسن بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 304

المبحث الثاني: صور عيب الانحراف بالسلطة

يصدر عيب الانحراف بالسلطة في صور مختلفة، فقد يأتي في صورة انحراف عن المصلحة العامة، وقد يأتي في صورة انحراف بالإجراء .

وعليه سنتناول صور عيب الانحراف بالسلطة من خلال مطلبين، نتناول في المطلب الأول الانحراف في استعمال السلطة للمصلحة العامة، ونتناول في المطلب الثاني الانحراف بالإجراء .

المطلب الأول: الانحراف في استعمال السلطة للمصلحة العامة

القاعدة العامة في القانون الاداري أن جميع القرارات الإدارية تسعى لتحقيق المصلحة العامة، وقد تم منح الموظف الإداري سلطات واسعة في سبيل ذلك، بحيث يجب أن تكون المصلحة العامة هي الهدف الأسمى الذي يسعى الموظف الإداري إلى تحقيقه .

فإذا ما أصدرت الإدارة قرارها لتحقيق هدف يتعارض مع المصلحة العامة ولا يمت لها بأي صلة نكون أمام عيب الانحراف بالسلطة في أبشع صوره .

لكن حتى نقول أننا أمام عيب الانحراف بالسلطة يجب اثبات أن القرار جاء مخالفا للمصلحة العامة وقبل ذلك يجب تحديد مفهوم المصلحة العامة ومن ثم تحديد حالات الانحراف عنها[1] .

الفرع الأول: مفهوم فكرة المصلحة العامة

الهدف من وجود الدولة هو تحقيق الخير العام للجميع ولتحقيق هذا الهدف وجدت المؤسسات التابعة للدولة على اختلاف انواعها لتحقيق هذا الهدف، وهو الهدف الذي تسعى لتحقيقه جميع أجهزة الإدارة في كل الدول[2].

---

[1] – ولاء محمد عبد الفتاح قمرة، الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة تحقيقا للمصلحة العامة، بحث ماجيستر، جامعة الاسكندرية، 2019، ص 27.

[2] – سليمان الطماوي، نظرة التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 350 .

وفكرة الصالح العام هي فكرة نسبية من حيث الزمان والمكان ولا يوجد أي تعريف لها رغم الدعوات المتكررة من طرف الفقه لوضع تعريف جامع لفكرة الصالح العام أو حتى وضع معايير يمكن الإستناد عليها لتحديد هاته الفكرة، التي تعد فكرة تنتشر في الوعي وفي ضمير كل فرد وكل جماعة دون الحاجة إلى صياغتها في نصوص، وتظهر هاته الفكرة في رقابة المشروعية التي يمارسها القضاء الإداري[1] .

وقد وضعت محكمة القضاء الإداري في مصر تحديدا دقيقا للصالح العام وذلك بقولها: "لا يقصد بالصالح العام صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد فذلك من محض الصالح الخاص، كما لا يقصد بالصالح العام مجموع مصالح الأفراد الخاصة، ومثل هذه المصالح الخاصة متعارضة متضاربة، فلا يمكن إضافتها بعضها لبعض للخروج بناتج للجميع، وإنما المقصود بالصالح العام هو صالح الجماعة ككل مستقلة ومنفصلة عن آحاد تكوينها"[2]

هذا التعريف جاء في أحد الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري المصري ورغم أنه لم يعط تعريفا للصالح العام بالمعنى المفهوم، إلا أنه حدد إطاره وحصره في تحقيق الصالح العام.

والهدف من التصرف الإداري هو تحقيق المصلحة العامة وليس فقط أن يكون هدفه هو المصلحة العامة ومعنى ذلك أنه متى كانت هناك عدة أهداف من شأنها تحقيق المصلحة العامة فإن الإدارة ملزمة بأن تختار من بين هذه الأهداف أكثرها تحقيقا للصالح العام، بما يضمن أن يعود على المجتمع بخدمات اضافية نتيجة الزيادة المالية، إلا أنه إذا كانت هذه الزيادة تمت على حساب بعض الحقوق والحريات العامة للأفراد مثل حرية التنقل فإنه من المصلحة العامة الاستغناء عنها وذلك للحفاظ على حقوق وحريات الأفراد، أي أنه يجب على الإدارة المفاضلة والموازنة لاختيار الهدف الأكثر تحقيقا للصالح العام[3].

---

[1] – رأفت فودة، مصادر المشروية الإدارية ومنحنياتها، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، سنة 1960، ص 174 .

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 150

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 332

وبالرجوع إلى الدين الإسلامي نجد أنه وضع ثلاثة شروط للمصلحة، وتتمثل هذه الشروط في:

1- أن تكون مصلحة حقيقية وليست وهمية

2- أن تكون المصلحة عامة وليست شخصية: بمعنى أن يتحقق النفع لجمهور الناس، أو أن يدفع عنهم ضررا وليس أن يحقق مصلحة خاصة، ولا يشترط هنا أن تتحقق المصلحة للجميع بل يكفي أن تتحقق للغالبية.

3- أن لا يتعارض الحكم الموضوعي مع مبدأ ثبت بالنص أو الإجماع، وذلك إعمالا لقاعدة تدرج التشريع. [1]

والقاعدة العامة أن الإدارة منحت سلطات لاستخدامها لتحقيق المصلحة العامة فمتى صدر قرار الإدارة مخالفا لتلك القاعدة كان مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة ووجب إلغاؤه.

هذا الإلغاء يجد سنده في كون أن السلطة تم منحها للإدارة من أجل استعمالها لتحقيق الصالح العام وتكون هذه السلطة مشروعة متى استهدفت الصالح العام فإذا انحرفت عن الصالح العام فقدت مشروعيتها وأصبحت قراراتها مشوبة بعيب الانحراف، ذلك أن القانون خول لها هذه السلطات من أجل استعمالها لتحقيق الصالح العام وأن استعمالها في غير ما وضعت له يجعل القرارات الصادرة في هذه الحالة مشوبة بعيب الانحراف[2] .

وفي حكم صادر عن المحكمة الإدارية العليا في مصر أكدت من خلاله اختصاص السلطة الإدارية بالترخيص باستغلال جزء من المال العام وكذا تعديل وإلغاء هذا الترخيص، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة وإنما هي سلطة مقيدة بتحقيق المصلحة العامة[3] .

---

[1] – ولاء محمد عبد الفتاح قمرة، مرجع سابق، ص 30

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 150.

[3] – رأفت فودة، مرجع سابق، ص 179.

أي أن تحقيق المصلحة العامة هو القيد الذي وضع المشرع للسلطة التقديرية للإدارة، فإذا تجاوزت تحقيق المصلحة العامة كان قرارها خارج عن إطار المشروعية مما يستوجب الغاؤه[1].

والمصلحة العامة تعني مصلحة مجموعة من الأفراد ففي حالة التعارض بينها وبين مصلحة خاصة فالأصح أن تنحاز الإدارة لتحقيق الصالح العام ولو أدى ذلك أحيانا إلى إلحاق ضرر ببعض المصالح الخاصة، ولكن يشترط للتضحية بالصالح الخاص لتحقيق الصالح العام أن تكون هذه هي الوسيلة الوحيدة لتحقيق الصالح العام[2].

وعلى هذا الأساس فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر قرار لإحدى الجامعات قضى بنزع الملكية لبعض الأفراد وذلك من أجل استكمال منشآتها، بحيث تبين للمحكمة أن الجامعة كانت تملك قطعة أرض وتصرفت فيها وكان بإمكانها استخدامها لاستكمال منشآتها، وعليه كان هذا الدليل سببا لمنع المساس بالملكية الخاصة للأفراد ولا يمكن للجامعة في هذه الحالة الاحتجاج بالصالح العام.[3]

كما أنه لا يكون دائما الانعزال بين الصالح العام والصالح الخاص إذ يمكن للإدارة أن تحققهما معا بحيث يكون قرارها مشروعا متى كان يهدف لتحقيق الصالح العام أصلا وأن ما تحقق من صالح خاص فهو ثانوي .

كما قد تصدر قرارات الإدارة مجانبة للصالح العام لكنها لا تكن مشوبة بأي غرض شخصي أو قصد سيء وإنما كانت نتيجة عدم الإلمام بالصالح العام والجهل بمقتضياته مما يجعل هذه القرارات تصدر مشوبة بعيب الانحراف ويجب الغاؤها .

وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بإلغاء قرار إداري قضى برفض تجديد إقامة أجنبية بالبلاد لمدة قصيرة لاستكمال علاجها من مرض الروماتيزم بمياه حلوان المعدنية وأسست المحكمة حكمها على أن هذا القرار مخالف للصالح العام

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، نفس المرجع، ص 156.

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 160

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 157.

والمتمثل في تنشيط السياحة وهو المجال الذي تصرف عليه الدولة أموال طائلة بالإضافة إلى تعارض القرار مع مقتضيات الانسانية[1] .

نلاحظ من خلال هذا الحكم أن مخالفة الصالح العام لا تقتصر على توجه إرادة المصدر إلى تحقيق مصالح وغايات شخصية وإنما يمكن أن يقوم هذا العيب عند الخطأ في فهم مقتضيات الصالح العام [2] .

الفرع الثاني: أوجه الانحراف عن المصلحة العامة

إذا تصرفت الإدارة لتحقيق هدف أجنبي عن أية مصلحة عامة في هذه الحالة نكون أمام عيب الانحراف في استعمال السلطة، وهذا العيب قد يتخذ صورتين بحيث يمكن أن يتخذ التدبير لتحقيق مصلحة شخص أو عدة أشخاص أو على العكس من ذلك بحيث يتخذ التدبير ضد شخص أو عدة أشخاص: [3]

أولا: أن يتخذ القرار لمصلحة شخص أو عدة أشخاص :

تمنح اختصاصات واسعة لرجل الادارة وذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة فإذا سعى رجل الإدارة لتحقيق مصلحة شخصية له أو لغيره على حساب المصلحة العامة كان قراره مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة والتي تعتبر أشد صور الانحراف لأن الأصل أن رجل الإدارة مكلف بتحقيق المصلحة العامة فمتى خرج عن حدود وظيفته وسعى من خلال قراراه إلى تحقيق مصلحة شخصية فقد هذا القرار صفته العمومية.

وحتى يفقد القرار شرعيته ويكون مشوبا بعيب الانحراف يجب أن يكون الهدف الذي يسعى مصدر القرار الى تحقيقه هو السبب الذي دفعه لاتخاذ هذا القرار وأن يكون هذا الهدف شخصي أو يخدم مصالح أفراد معينين أما إذا كان الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه يحقق المصلحة العامة لكنه إلى جانب ذلك يحقق مصلحة شخصية لمصدر القرار فإن هذا لا يجعل القرار مشوبا بعيب الانحراف.

وتجد هذه الصورة من صور الانحراف مجالا لتطبيقها في سلطة الضبط الاداري التي تعتبر من أكثر السلطات استعمالا لهذه الصورة من صور الانحراف ذلك أن

---

[1] – محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سلبق، ص437.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ،مرجع سابق ص 158 .

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، الانحراف بالسلطة، دراسة مقارنة، ص 118.

مصدر القرار يسعى الى تحقيق مصالح شخصية بحجة المحافظة على السكينة والأمن والصحة العامة [1] .

ونجد في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري العديد القرارات التي تم إلغاءها لأنها كانت تسعى إلى تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة.

فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار أصدره مجلس محلي من أجل إنشاء طريق زراعي واتضح أن القرار لم يكن يسعى لتحقيق المصلحة العامة وهي تسيير الحركة بين البلدين، بل كان هذا القرار يهدف إلى تحقيق مصلحة شخصية من أعضاء المجلس الذي أصدر القرار، وقد وافق عليه باقي الأعضاء على سبيل المجاملة لهما. [2]

وعلى نفس النهج سار مجلس الدولة عندما قضى بإلغاء قرار لعمدة قضى بالموافقة على خطة استيلاء البلدية على الأرض التي يملكها هو وعائلته لإجراء تعديل على تنظيمها، بهدف رفع الحد الأقصى لارتفاع المباني التي يمكن إقامتها عليها وثبت أن التعديلات التي اقترحها العمدة لا تخدم الصالح العام وإنما قصد من خلالها تحقيق مصلحته الشخصية هو وعائلته باعتبارهم مالكين للأرض، فقضى المجلس بإلغاء هذا القرار كونه مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة[3].

وعلى نفس السبيل سار مجلس الدولة المصري في قضاءه بإلغاء قرارات مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة في صورته التي يهدف من خلالها مصدر القرار إلى تحقيق مصلحة شخصية على حساب المصلحة العامة، وقد أكد هذا النهج محكمة القضاء الإداري التي قضت بأنه " ليس أمعن في الانحراف بالسلطة من أن تتخذ الإدارة سلطتها وسيلة لتحقيق أغراض خاصة دون مبرر من المصلحة العامة مما يجعل هذا القرار باطلا حقيقيا بالإلغاء " [4] .

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 163

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 119 .

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 163.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف في استعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 164.

وتعمق القضاء الإداري المصري أكثر في الرقابة على القرارات التي تهدف إلى تحقيق مصلحة شخصية على حساب المصلحة العامة وكمثال على ذلك فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر قرارا لإتحاد الإذاعة والتلفزيون والذي قضى بتخصيص عشرين دقيقة لكل حزب سياسي لشرح برنامجه للشعب إبان فترة الانتخابات، وبررت المحكمة ذلك بأن مدة عشرين دقيقة غير كافية لتحقيق الهدف المنشود وأن هذا القرار لا يؤدي إلى تحقيق الغرض المستهدف منه وأنه اتخذ شكلا ظاهريا خاليا من أي مضمون مما يجعله مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة لأنه لم يسع لتحقيق المصلحة العامة والمتمثلة في إثراء الحياة السياسية تدعيما للديمقراطية في البلاد، وإنما قصد به الدعاية لجهاز الإذاعة والتلفزيون وهو ما يعتبر غرض شخصي وعليه فإن هذا القرار مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة مما يستوجب الغاؤه[1].

وكما يسعى رجل الإدارة لتحقيق مصلحة شخصية له من خلال القرارات التي يصدرها فإنه قد يسعى أيضا لتحقيق مصالح أفراد تربطه بهم علاقات أو تربطه بهم صلة أو مصلحة وذلك على حساب المصلحة العامة، ومتى أصدر رجل الإدارة قرارا هدف من خلاله لتحقيق مصلحة فرد ما فإنه بذلك يحقق مصلحته الشخصية بطريقة غير مباشرة نظرا للعلاقة التي تربطه بهذا الشخص سواء كانت هذه العلاقة قرابة أو صداقة، أما إذا كانت لا تربطه بهذا الشخص أي صلة فإنه يهدف من خلال إصداره قرارا مشوبا بهذا العيب إلى تحقيق نفع مادي أو عيني [2].

ولا يشترط للقول أن هذا القرار صدر مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة أن يكون مصدر القرار قد استفاد بصفة مباشرة نتيجة إصداره لهذا القرار غير المشروع، لأن العبرة هنا في تقرير عدم المشروعية أن يكون مصدر القرار قد سعى من خلال إصداره لهذا القرار تحقيق مصلحة شخصية للغير وليس تحقيق الصالح العام، ويستوي في ذلك أن يكون هذا الغير تربطه صلة بعون الإدارة مصدر القرار أو

[1] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 638

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 166 .

لا تربطه به أي صلة، بل قد يكون الغير الذي صدر القرار لخدمة مصالحه مجهولا بالنسبة لمصدر القرار، كما لا يشترط لتحقق هذا العيب أن يكون الشخص الذي حقق له القرار نفع على حساب الصالح العام محددا بذاته، فقد يكون فئة معينة تم محاباتها على حساب فئة أخرى أو على حساب بقية الفئات وفي ذلك قضى القضاء الإداري المصري بإلغاء قرار إداري ثبت فيه محاباته لحملة البكالوريوس على حساب حملة الليسانس في إحدى مسابقات شغل الوظائف العامة.

وألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار السماح للباعة الجائلين بممارسة تجارتهم بأحد الميادين كل يوم الخميس فقط دون سائر الأيام وهو القرار الذي أصدره أحد العمدة بحجة أن احتياجات الأمن تتطلب ذلك فيما ثبت للمجلس أن الهدف الحقيقي لإصدار هذا القرار هو حماية مصالح فئة معينة من التجار وهم تجار ذلك الميدان.

وينتشر هذا النوع من الانحراف في استعمال السلطة في دول العالم الثالث التي ينعدم فيها الحس الوطني ويغيب عنها الوعي الإداري السليم أن تحقيق مصلحة الجماعة ينتج عنه بالضرورة تحقيق مصلحة الفرد بصفة غير مباشرة في حين أن السعي لتحقيق مصلحة الفرد وحدها يؤدي إلى انهيار مصالح المجتمع [1].

كما قضى مجلس الدولة الفرنسيب إلغاء قرار أصدره أحد المحافظين والذي يمنع إصدار تراخيص بناء مراكز تجارية لبعض الشركات وهذا القرار ثبت للمجلس أنه لا يحقق مصلحة عامة وإنما يحقق مصالح فردية معينة .

كما قضى أيضا مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار محافظ منح من خلاله أحد الأفراد ترخيص مبان لا تتوفر فيهم الشروط التي يتطلبها القانون وتبين للمجلس أن القرار صدر لتحقيق مصالح فردية ولأسباب بعيدة عن المصلحة العامة[2] .

ولا يكتفي مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرارات أصدرها موظف الادارة لتحقيق مصالح فرد بذاته أو فئة بعينها، وإنما قام أيضا بإلغاء قرارات الإدارة التي أصدرتها لتحقيق مصلحة خاصة لهيئة خاصة [3].

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 340 .

[2] – مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 818.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 168 .

وفي هذا الصدد ألغى مجلس الدولة قرارا قضى بالاستيلاء على أرض وتخصيصها للمنفعة العامة وذلك من أجل إنشاء بحيرة صناعية وأماكن لهو في الهواء الطلق، في حين كان الهدف الحقيقي من إصدار هذا القرار هو تسهيل استغلال محجر لإحدى الشركات الصناعية الخاصة، أي أن هذا القرار استخدم كستار لتحقيق مصلحة الشركة تحت غطاء تحقيق المصلحة العامة [1].

وفي قضاء مجلس الدولة المصري قضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء قرار أصدرته الإدارة بنقل أحد الموظفين إلى وزارة الأوقاف أين تم ترقيته ثم أعيد مرة أخرى إلى وزارة الأشغال العمومية بعد سبعة أيام ليشغل الدرجة الرابعة التي ما كان ليحوزها لولا هذا الإجراء، ورأت المحكمة أن هذا القرار مشوب بعيب الانحراف بالسلطة وذلك لأنه سعى لتحقيق مصلحة شخصية لأحد الافراد .

وكان القرار صحيح لو أن الإدارة سعت من خلال هذا القرار إلى سد النقص بوزارة الأوقاف، أو الإستفادة من خبرات هذا الموظف، لكن الإدارة لم تقصد ذلك من خلال هذا القرار وإنما سعت لتحقيق مصلحة شخصية للموظف [2] .

1- مصلحة خاصة لمصدر القرار :

تظهر هذه الحالة إذا قام موظف إداري باتخاذ قرار إداري وذلك لتحقيق مصلحة شخصية له وهذه أبشع صور الانحراف في استعمال السلطة، بحيث تؤدي إلى إهدار مبدأ المشروعية، فرجل الإدارة المخول له الحفاظ على المصلحة العامة والذي منحت له في سبيل ذلك صلاحيات واسعة، يتخلى عن هذا الهدف ويستغل هذه الصلاحيات لتحقيق مصلحة خاصة، لكن حتى يكون القرار مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة وموجها لتحقيق مصلحة خاصة أن تكون هذه المصلحة الخاصة هي الدافع الوحيد والرئيسي لاتخاذ هذا القرار، أما إذا كان الدافع لاتخاذ القرار هو تحقيق المصلحة العامة لكنه في نفس الوقت حقق مصلحة شخصية لمصدر القرار فلا يمكن

[1] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 155 .

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 179 .

في هذه الحالة القول بأن القرار مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة ويبقى القرار في هاته الحالة يتمتع بالمشروعية [1] .

ومن أمثلة ذلك قيام رئيس البلدية بتنظيم المراقص العمومية قصد تجنب المنافسة لمرقص مملوك له، أو اصدار رئيس البلدية عشرة قرارات متتابعة لتوقيف حارس قروي عن أداء مهامه بهدف الانتقام الشخصي كما حدث في قضية فبراغ الذي أصدر بشأنه مجلس الدولة قرار في 23 جويلية 1909، وكذا كما في حالة إلغاء منصب الأمين العام للبلدية بعد عدة محاولات فاشلة من طرف رئيس البلدية لعزل الأمين العام للبلدية من منصبه[2].

2- مصلحة شخص أو عدة أشخاص :

في هذه الحالة يصدر القرار الإداري بهدف تحقيق مصلحة شخص أو عدة أشخاص غير الشخص مصدر القرار، والميدان الذي يعرف انتشار الكثير من هذه الحالات هو الوظيف العمومي أو الشرطة .

وقد يكون القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة قد صدر نتيجة تدخل الإدارة في نزاع خاص سواء فيما بينها وبين أحد الخواص أو ما بين شخصين من الخواص، إلا أن هذا التدخل لا يمكن أن يشكل دائما عيب الانحراف بالسلطة فقد يمكن أن يشكل فقط غلط في القانون. [3]

ويمكن أن يتم اتخاذ القرار الإداري لمصلحة مجموعة من الخواص كما في حالة التصريح بالمنفعة العمومية لنزع ملكية بناية خاصة وتسليمها لشركة خاصة .

وقد تكون المصلحة من إتخاذ قرار إداري عقائدية أو سياسية كأن يتم منع موكب ديني في 15 أوت بينما يتم تنظيم حفل لائيكي وعمالي في اليوم نفسه كما حدث في قضية شوارتز ومن معه والتي اتخذ فيها مجلس الدولة قرار بتاريخ 03 أكتوبر 1980[4].

---

[1] – محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014، ص 129 .

[2] – لحسن بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، نفس المرجع، ص 306 .

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 121 .

[4] – لحسن بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 308

ثانيا: أن يُوجه التدبير المهاجم ضد أحد الأشخاص

من أكثر الأمثلة في هذا المجال متعلقة بالعزل المستتر الخاص بالأعوان المحليين، ومن أمثلة القرارات المنتشرة في هذا المجال والمتعلقة بالوظيف العمومي نجد: [1]

قرار مجلس الدولة في 23 نوفمبر 1962 في قضية " كامارا " المتعلقة بنقاط غير كافية والممنوحة لعون عمومي بسبب ممارسته لوكالة انتخابية.

زد قرار مجلس الدولة في 09 نوفمبر 1966 قضية بلدية " كلوهار–كارنوي " تتعلق بعدم حياد رئيس البلدية، والذي اتخذ موقفا ضد قبول امرأة لممارسة وظيفة سكرتيرة للبلدية.

وأيضا قرار مجلس الدولة في 25 أكتوبر 1972 قضية مكتب المساعدة الاجتماعية "لمونفران ساف " الخاصة بالتسريح المنطوق به لأسباب شخصية.

وقد يهدف التدبير المتخذ لتحقيق هدف أجنبي تماما عن المصلحة العامة كما حدث في قضية وزير التربية الوطنية ضد " نويل " بخصوص التفويض المتعلق بأستاذ لمخالطة أحد أبناءه لمدرسة خاصة[2].

كما قد تلجأ الإدارة إلى تعديل لائحة بهدف الاستجابة لانشغالات شخصية لوزير واستبعاد موظف آخر لا يعجب الوزير عن وظيفة كما حدث في قضية "بريار دو بوازانجي" والتي اتخذ فيها جمعية مجلس الدولة قرار بتاريخ 13 جويلية 1962 تتعلق بابطال المرسوم المعدل لقانون الكوميديا الفرنسية بهدف السماح لوزير الثقافة "أندري مالرو" بالتملص من إرجاع مسير الكوميديا إلى منصب عمله، والذي تسبب الوزير في عزله بصفة غير مشروعة (وقد أبطل قرار العزل بواسطة قرار جمعية مجلس الدولة في 27 أكتوبر 1961 كما قام مجلس الدولة أيضا بقرار له في 01 ديسمبر 1961 بابطال قرار تعيين السيد "موريس إسكاد " المستفيد من حظوة الوزير والمعد لتعويض السيد " دو بوازانجي " في منصبه[3] .

---

[1] سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص

[2] – لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 309.

[3] – لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، نفس المرجع، ص 310 .

ثالثا: الانحراف بالسلطة بهدف الانتقام :

قد يستخدم رجل الإدارة السلطة الواسعة الممنوحة له، والتي لا يتمتع بها الأفراد العاديون وذلك من أجل الانتقام من أعدائه في محاولة لاشباع شهوة الانتقام لديه، ونجد هذا النوع من صور الانحراف في استعمال السلطة منتشرا في الوظائف العامة بالنسبة للموظفين، خاصة في الهيئات الرئاسية التي لها سلطات تأديبية[1] .

إن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في توقيع الجزاء على موظفيها إنما الهدف منه الحفاظ على حسن سير المرفق العام، فإذا ما تجاوز الرئيس الإداري هذا الهدف واستعمل هذه السلطات للانتقام من أعدائه فإننا نكون بصدد انحراف في استعمال السلطة. [2]

ولا تكفي العداوة بين مصدر القرار والشخص الذي صدر ضده القرار للقول بأن هذا القرار مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، بل يجب أن تكون هذه العداوة هي الحافز والدافع لإصدار هذا القرار.

ولذلك فإن القرار يكون صحيحا إذا سعى لتحقيق الصالح العام لكنه في نفس الوقت أشفى غليل الشخص مصدر القرار، فالعبرة هنا بالدافع وليس بالنتيجة [3].

ولخطورة هذه الصورة من صور الانحراف فقد نادى الفقهاء بجعلها جريمة جنائية يعاقب عليها الرئيس الإداري مصدر القرار كما يلزمه بالتعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة هذا القرار، وذلك أن القضاء يتأخر كثيرا في الحكم بالإلغاء مما يجعل موظفي الإدارة يتعمدون إصدار قرارات مشوبة بعيب الانحراف في صورته هذه اعتمادا على تغير الظروف وطول مدة الفصل في دعوى الالغاء[4].

لكن المناداة بجعل الانحراف بالسلطة في صورته الرامية إلى الانتقام جريمة لمواجهة خطورة هذا الانحراف لا يمكن أن يتحقق كون أن ما تم ارتكابه بموجب هذا

---

[1]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 170

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 120.

[3] – لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 165.

[4] –سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 122 .

القرار هو مخالفة إدارية يتم مواجهته بتوقيع عقوبة تأديبية كما يمكن مواجهته بتسهيل إجراءات التقاضي وسرعة الفصل في دعوى الإلغاء [1].

ومن الحالات التي تم فيها اتخاذ قرارات إدارية بهدف الانتقام في القضاء الفرنسي:

– حالة سكرتير أحد المجالس القروية الذي كانت له مشاحنات مع أحد الموظفين الذين كانوا يعملون معه، وبعد بضع سنوات انتخب هذا الموظف عمدة فكان أول قراراته فصل هذا السكرتير.

كما نجد كذلك حالة أحد المحافظين الذي لم يكد ينصب حتى سارع إلى إصدار قرار بفصل أحد الموظفين، ونفذ قراره في اليوم التالي [2] .

كما قضى المجلس بإصدار قرار لعمدة إحدى المدن والمتضمن تعديل ساعات العمل، لكنه لم يهدف من خلال هذا القرار إلى تنظيم العمل وتقديم خدمة أفضل للجمهور، بل قصد عدم تمكين سكرتير دار العمدية والذي يعمل مدرسا من مباشرة عمله نظرا لارتباطه بالتدريس خلال الساعات المحددة بالقرار، وتوصل المجلس إلى أن هذا القرار صدر بدوافع شخصية ولا علاقة له بتحقيق المصلحة العامة مما يجعله مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة[3].

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار صادر عن أحد المجالس البلدية والذي قضى بفصل السيدة lhemitte من وظيفة سكرتيرة البلدية نصف الوقت وبررت البلدية قرارها لأسباب اقتصادية وفي نفس الوقت كلف المجلس البلدي سكرتير إحدى البلديات المجاورة بممارسة نفس اختصاصات السيدة المفصولة، ومن هنا استخلص مجلس الدولة من ذلك أن قرار الفصل صدر لهدف شخصي بحت[4] .

ونفس النهج سار عليه مجلس الدولة المصري الذي قضى بإلغاء القرارات التي ثبت له أنها صدرت بغاية الانتقام والتنكيل بالخصوم، ووضعت محكمة القضاء الإداري

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 172 .

[2]– سليمان الطماوي نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 120.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 340.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 174.

المصري معيارا لتحديد حالات الانحراف بالسلطة بغرض الانتقام حيث ذهبت إلى أنه " القرار الإداري متى شف عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد إلى شفاء غل أو إرضاء هوى في النفس، فإنه يكون منحرفا عن الجدية مشوبا بإساءة استعمال السلطة .[1]

وقد قضت محكمة القضاء الإداري العليا بإلغاء قرار نقل أصدرته إدارة النقل العام بالاسكندرية لأحد موظفيها وذلك بعد تثبتها من أن هذا القرار صدر بهدف الانتقام من هذا الموظف نظرا لنشاطه النقابي المناوىء للإدارة حيث قررت المحكمة في هذا الحكم " النقل لم يشرع ليستخدم في الانتقام من العاملين أو توقيع عقوبة تأديبية عليهم ولو ثبت ارتكابهم ذنبا إداريا، فإذا ما سخر النقل لأغراض كهذه كان مشوبا بإساءة استعمال السلطة " [2].

ويجد الانحراف بالسلطة في صورته الرامية إلى الانتقام تطبيقاته غالبا في مجال الوظيفة العامة إلا أن هذا لا يعني عدم وجوده في مجالات أخرى حيث قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بتوافر الانحراف بالسلطة في قرار الإدارة القاضي بنزع ملكية عقار والاستيلاء عليه بطريق التنفيذ المباشر وذلك للحيلولة دون تنفيذ حكم الاخلاء الصادر لصالح المالك [3] .

رابعا: الانحراف بالسلطة لغرض سياسي

القاعدة أن الإدارة يجب أن تبتعد عن السياسة، لكن متى كان لا يمكن التحكم في الميول الشخصية للأفراد فإنه يمكن لرجل الإدارة أن يصدر قرارا مدفوعا باعتبارات سياسية، وهذه الاعتبارات التي أثرت كثيرا في فساد الإدارة في كثير من الدول [4] .

ساعد على انتشار هذا النوع من الانحراف السماح لموظفي الإدارة بالانضمام إلى أحزاب سياسية، وذلك قد يدفعهم لإصدار قرارات مدفوعة باتجاههم السياسي[5] .

---

[1]– سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 638

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 175

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،نفس المرجع، ص 175 .

[4] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 123.

[5] – حمدي ياسين عكاشة ،مرجع سابق، ص 258 .

والموظف الإداري قد يقوم بإصدار قرار لا يحقق المصلحة العام، ويحقق مصلحة الحزب الذي عينه وذلك سواء عن جهل بواجباته اتجاه الإدارة واتجاه الوظيفة أو كونه يخلط بين مصلحة الحزب والمصلحة العامة لكن لا يكون قراره في هذه الحالة صحيحا كون أنه لا عبرة في إساءة استعمال السلطة بسوء النية أو حسنها[1].

يجد هذا النوع من الانحراف تطبيقاته بكثرة في الحياة الحزبية أين تصدر القرارات مشبعة بالباعث السياسي وهدفها الانتقام من المخالفين في الرأي، فلا يسوغ لموظف الإدارة عزل أي موظف أو المساس به لكونه مخالفا له في الرأي أو معارضا له، وهذه القاعدة تجد لها استثناء في حالة الوظائف الكبرى المتصلة بالدفاع الوطني والوظائف شديدة الحساسية التي يجب فيها أن يتجرد من كل اعتبار سياسي بحيث يجب أن يكون شاغلوها على وفاق وأن يظلوا هكذا طوال مدة بقاءهم وإلا فإنه يمكن للحكومة الاستغناء عن خدماتهم، بحيث يمكن للحكومة في هذه الحالة إصدار قرارات توظيف أو عزل دون أن تكون هذه القرارات مشوبة بعيب الانحراف في السلطة ،و ذلك نظرا لطبيعة هذه الوظيفة[2] .

وتطبيقا لهذا العيب فقد أصدرت محكمة القضاء الإداري حكما جاء فيه "أن العمدة استدل على أن القرار المطعون فيه والصادر بفصله قد صدر لأسباب حزبية، وأن خصومه تصيدوا له هذه التهم إرضاءا لشهواتهم وأغراضهم لأن وزير الداخلية صدق على قرار الفصل يوم الجمعة 1952/01/25 الذي كانت تجتاز فيه البلاد أحداثا جسيمة، يستغرب معها أن يعني الوزير بمسائل العمد وما إليها في أيام العطلة، لذلك رأت المحكمة في هذه الشواهد وما حواه الملف من توصيات واستعدادات صادرة من بعض النواب ضد العمدة، ما يحول دون اطمئنانها إلى توخي القرار المطعون فيه وجه المصلحة العامة المنزه عن الميل أو الانحراف[3].

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 179

[2] – مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 189.

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق ص 640.

ويلاحظ في هذا الحكم أن المحكمة استشفت أن دافع قرار فصل العمدة هو دافع سياسي يؤكد ذلك العجلة في إصدار القرار[1].

أما في فرنسا فقد قام مجلس الدولة أيضا بإلغاء قرارات الإدارة ذات السمة السياسية كونها مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة .

فقد ألغى مجلس الدولة في هذا المجال قرار يحظر اجتماعا عاما ويعترض على بيع صحيفة في الطريق العام، حيث ثبت له أن هذا الاجتماع الذي تم حظره ينظمه الحزب غير الحاكم وأن هذه الجريدة الممنوعة تعرض أفكار معارضة .

وألغى أيضا مجلس الدولة الفرنسي قرارا للإدارةبإبعاد أجنبي كون أن هذا القرار تم اتخاذه لأسباب سياسية .[2]

خامسا: الانحراف بالسلطة بهدف التحايل عن القانون أو التحايل على تنفيذ أحكام القضاء:

يعتبر القانون هو أساس الدولة وهو الذي يوفر الحماية سواء للمصلحة العامة أو المصلحة الخاصة، وبالتالي فإن مخالفة القانون تعتبر مخالفة للصالح العام وتجعل القرار مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

والإدارة لا يجوز لها بأي حال من الأحوال أن تتحايل على تنفيذ الاحكام أو تقوم بانتهاك هذه الأحكام.[3]

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري على أنه لا يجوز فصل موظف لإلغاء الوظيفة إلا إذا كان هذا الإلغاء ضروريا ويحقق المصلحة العامة وإلا كان هذا القرار مشوبا بعيب الانحراف.

فرجل الإدارة ملزم بتطبيق النصوص القانونية كما صاغها المشرع ولا يمكن له تطبيقها حسب إرادته لان القاعدة القانونية عامة ومجردة، والقانون تم وضعه ليطبق تطبيقا صحيحا قصد تحقيق المصلحة العامة فاذا تم تحريف هذه القواعد لتحقيق مصالح فردية أصبح القرار مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 180.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 180 .

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 126.

ولا يقتصر الانحراف بالسلطة على تحايل الإدارة على تطبيق القانون فقط بل يشمل أيضا الانحراف بالسلطة تحايل الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة قوة الشيء المقضي فيه.

ويجب التفرقة بين عدم احترام الإدارة للأحكام القضائية الحائزة قوة الشيء المقضي فيه والذي يعتبر في هذه الحالة مخالفة القانون وبين تحايل الإدارة على تلك الاحكام بهدف التهرب من تنفيذها بطريقة غير مباشرة وفي هذه الحالة يكون قرارها مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة[1].

ومن تطبيقات هذا النوع من الانحراف قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم جواز نزع ملكية عقار بهدف منع تنفيذ حكم قضائي، وكان مجلس إحدى البلديات قد أصدر قرارا استشف منه مجلس الدولة استهدافه في الواقع وبصفة أساسية إجراء عمليات تؤدي إلى منع تنفيذ حكم أصدرته محكمة الاستئناف وذهب إلى أن ما يهدف إليه القرار بعيد كل البعد عن تحقيق المصلحة العامة مما يجعله مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة[2].

وألغى مجلس الدولة الفرنسي أيضا قرار أحد المحافظين الذي عدل فيه لوائح الإسكان لصالح بعض الملاك وذلك للتهرب من تنفيذ حكم قضائي بهدم عقاراتهم المخالفة للشروط، واستند مجلس الدولة في إلغاء هذا القرار إلى أنه لا يستجيب لأية ضرورة من ضروريات الاسكان بل أنه يستهدف وضع عقبة في سبيل تنفيذ حكم محكمة استئناف ليون، فقضى مجلس الدولة بإلغاء القرار كونه مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة[3].

أما مجلس الدولة المصري فقد سار على نفس الطريق الذي سار عليه مجلس الدولة الفرنسي حيث قضى بإلغاء عدة قرارات صدرت للتهرب من تنفيذ أحكام قضائية واعتبرها غير مشروعة ومشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة[4].

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 361 .

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 175.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 365

[4] – لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 336.

وألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر قرارا إداريا تحايلت فيه الإدارة على تنفيذ حكم قضائي صادر لصالح احد الموظفين، فبعد صدور حكم القضاء بإلغاء قرار فصل هذا الموظف، إذ بالإدارة تضعه في مرتبة أدنى من وظيفته السابقة ولم تكتف بذلك بل بادرت إلى تسريحه من الخدمة مرة أخرى مستندة على نفس الأسباب التي استندت عليها في القرار الأول وقضت المحكمة بإلغاء هذا القرار كونه مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

وقضت المحكمة الإدارية العليا أيضا بإلغاء قرار أصدره محافظ الشرقية بهدف الاستيلاء على عقار كانت المحافظة تستأجره كبيت للطالبات المغتربات وذلك بعد أن صدر حكم لصالح مالك العقار بإخلائه وتسليمه له، وصدر قرار الاستيلاء بعد بهدف تعطيل حكم الاخلاء[1].

والقاعدة العامة أن القرار الإداري متى سعى إلى عرقلة تنفيذ حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه أو حاول التحايل على تنفيذ هذا الحكم وقع هذا القرار مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة ويستوجب الغاؤه، وهناك استثناء على ذلك بأن يكون القرار مشروعا إذا كان تنفيذ الحكم يؤدي إلى إخلال خطير بالصالح العام كحدوث تعطيل سير المرافق العامة. [2]

المطلب الثاني: الانحراف عن قاعدة تخصيص الاهداف

إن تمتع الإدارة بسلطة إصدار القرارات الإدارية هو وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، ولهذا تم منح الموظفين العموميين سلطات بغية تحقيق هدف ذو مصلحة عامة بحيث يكون هذا الهدف محدد بدقة ولا يمكن مخالفته، إلا أنه إذا قام الأعوان العموميين بالتصرف لتحقيق هدف حتى وإن كان ذو مصلحة عامة إلا أنه يختلف عن الهدف المحدد فنكون هنا بصدد انحراف في استعمال السلطة وهو الذي يطلق عليه قاعدة تخصيص الأهداف[3].

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 185 .

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، نفس المرجع، ص 186 .

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 127 .

والفرق بين الانحراف عن المصلحة العامة والانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف أنه في حالة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف فإن مصدر القرار يكون حسن النية ولا يهدف إلا لتحقيق الصالح العام، لكنه يستخدم الوسائل والأغراض الممنوحة له لتحقيق أغراض لا يجوز تحقيقها بتلك الوسائل [1] .

وعليه سنتناول تعريف قاعدة تخصيص الأهداف ،ثم نتناول الانحراف بالسلطة كعيب للخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف.

الفرع الأول: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف

رغم تعريف بعض القوانين للانحراف بالسلطة بأنها وجه من أوجه الغاء القرار الإداري التي نصت عليها القوانين المتعاقبة، إلا أنها لم تضع تعريفا لقاعدة تخصيص الأهداف، وقد اختلفت تسميات هذا العيب في القوانين بحيث أن المشرع الأردني استعمل عبارة إساءة استعمال السلطة في حين استعمل المشرع الانجليزي المصطلح الذي تستعمله مختلف التشريعات.[2]

وعلى خلاف التشريعات يفضل الفقه استعمال عبارة الانحراف بالسلطة، ذلك أن عبارة إساءة استعمال السلطة أو التعسف بالسلطة تجعل هذا العيب يقتصر على الحالات التي يكون فيها رجل الإدارة يستهدف تحقيق هدف لا يحقق الصالح العام، في حين أن الانحراف بالسلطة تتحقق عادة في الحالات التي يستهدف رجل الإدارة تحقيق هدف يحقق الصالح العام لكنه في نفس الوقت يخالف قاعدة تخصيص الأهداف[3].

والتخصيص قد ينص عليه المشرع صراحة في النصوص القانونية، كما أنه قد يستخلص من روح التشريع أو طبيعة الاختصاص، أما إذا لم يحدد المشرع هدفا مخصصا يجب على رجل الإدارة تحقيقه فإن أمر تحديد الهدف المخصص يترك للسلطة التقديرية للقاضي [4].

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 193 .

[2] – سامي جمال الدين، مرجع سابق، 730.

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 642 .

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 195 .

يرى بعض الفقهاء أن هذه الصورة من صور الانحراف بالسلطة تعتبر أقل خطورة من صورة الانحراف المتمثلة في مجانبة المصلحة العامة، ذلك أن رجل الإدارة لم يتجاوز تحقيق المصلحة العامة ولم يسعى إلى تحقيق مصلحة شخصية، وإنما خالف الهدف الذي حدده المشرع.

وفي حالة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف يكون الموظف الإداري حسن النية وهدفه فقط تحقيق المصلحة العامة، وأن كان قد استخدم ما بين يديه من وسائل لتحقيق أغراض غير الأغراض التي وضعت من أجلها[1] .

هناك جانب آخر من الفقه لا ينفي خطورة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، ذلك أن أصحاب هذا الرأي لا يعنيهم أن تهدف الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة من عدمها، وإنما يعنيهم ما يترتب من اعتداء على الحقوق والحريات العامة نتيجة خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف، كما تظهر خطورة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف تظهر من خلال خروج مصدر القرار عن إرادة المشرع الذي منح للإدارة سلطات لإصدار قرارات تهدف إلى تحقيق غاية محددة وهذا ما يمكنه اعتباره تعدي من الإدارة على السلطة التشريعية[2].

ونجد تطبيقات لمثل هاته الحالات في القضاء الفرنسي الذي قضى بإلغاء عدة قرارات ثبت فيها انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف، ومن أمثلتها إلغاء قرار المحافظ والصادر بتقرير المنفعة العامة لقطعة أرض مملوكة للسيد baron وذلك للانحراف بالسلطة، وأسس المجلس قراره على أساس أن ما أعلنته البلدية من ضرورة المحافظة على الطابع الهادىء للمنطقة السكنية المجاورة للأرض المذكورة ليس من الأهداف التي تم من أجلها نزع الملكية للمنفعة العمومية وقد استخلص ذلك من الظروف المحيطة بالدعوى[3] .

وفي قضية أخرى قرر مجلس الدولة الغاء قرار صادر عن المحافظ والقاضي بتقرير المنفعة العامة للأرض المملوكة للسيد schwartz وذلك من أجل إنشاء ملاهي

[1] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 643

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 197 .

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 198 .

وحمام سباحة وذلك بسبب أن القرار يهدف إلى تطوير أنشطة الترفيه في البلدية ولا يهدف إلى المحافظة على الصحة العامة كما جاء في أسباب اصدار القرار[1] .

ورغم أن القرارين السابق ذكرهما يهدفان إلى تحقيق مصلحة عامة إلا أنه تم الغاؤهما بسبب أن مصدر هذين القرارين خرج عن الهدف المخصص للمنفعة العامة فقاعدة تخصيص الأهداف هي صورة لركن الغاية في القرار الإداري أي خروج رجل الإدارة عن الهدف الذي خصصه القانون مسبقا لصدور القرار الإداري، حتى لو كان هذا القرار يحقق مصلحة عامة[2].

أولا: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف قضاءا

1- في القضاء المصري :

كان للقضاء الإداري المصري موقف واضح منذ البداية بخصوص الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف إذ رأت بأنه لا يجوز للإدارة اتخاذ تدابير وإجراءات تهدف من خلالها تحقيق هدف يختلف عن الهدف المحدد من طرف الإدارة حتى ولو كان الهدف الذي سعت الإدارة لتحقيقه يحقق مصلحة عامة، وأسس القضاء الإداري رأيه هذا على قاعدة قانونية تسمى قاعدة تخصيص الأهداف والتي يترتب عن مخالفتها بطلان القرارات التي تكون مشوبة بعيب الانحراف في السلطة، وذلك بسبب انحراف الإدارة وعدم احترامها للغاية من اصدار القرار الإداري[3].

وقد مر قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر بمرحلتين بخصوص اعتماد قاعدة تخصيص الأهداف، في البداية ضيقت من الانحراف بالسلطة وجعلته مقتصرا على حالات استهداف المصلحة العامة فقط دون قاعدة تخصيص الأهداف، وذلك لأنها كانت تشترط لقيام الانحراف بالسلطة توفر سوء النية عند مصدر القرار، إلا أنها عدلت بعد ذلك من رأيها الضيق وأخذت بقاعدة تخصيص الأهداف بوضوح وذلك من

[1] – عمر محمد الشوبكي، مرجع سابق، ص 368.

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 542.

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق ص 129 .

خلال قضاءها بـــ " إذا ما عين المشرع غاية محددة فإنه لا يجوز لمصدر القرار أن يستهدف غيرها، ولو كانت هذه الغاية تحقيق مصلحة عامة "[1].

إن عدم اشتراط سوء نية مصدر القرار للقضاء بالانحراف بالسلطة من طرف المحكمة الإدارية العليا هو إجراء يساعد على تشديد قبضة القضاء على رجل الإدارة الذي ينحرف بسلطته حيث أن هذا الأخير كان في ظل القانون القديم الذي يشترط سوء النية يفلت من إلغاء قراره وذلك عن طريق إثبات أنه كان حسن النية عند إصداره للقرار فيترتب عن ذلك عدم إمكانية إلغاء القرار من جهة والإضرار بمصلحة من اعتدي القرار المشوب بالانحراف على حقوقه وحرياته من جهة أخرى[2].

وساعد على انتشار عيب الانحراف بالسلطة في صورته المتمثلة في الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف قيام نظام لامركزي تتمتع فيه السلطات الإقليمية واللامركزية بجانب كبير من الاستقلال في استعمال سلطتها الممنوحة لها.

واستقر الفقه أخيرا على أنه متى اتخذت الإدارة قرارا لحماية أغراض غير التي أرادها المشرع من وراء منحه سلطات للإدارة حتى ولو كانت هذه الأغراض تخدم الصالح العام فإننا نكون أمام انحراف في استعمال السلطة .[3]

2- قاعدة تخصيص الأهداف في القضاء الجزائري:

هناك أمثلة عديدة عن مخالفة تخصيص الأهداف ومن أمثلتها استخدام رئيس البلدية سلطات البوليس لمنع المستحمين على شاطئ البحر من خلع ملابسهم إلا داخل مكان الاستحمام، وهذا القرار يهدف الى تحقيق مصالح ومزايا وليس إلى تحقيق الصالح العام[4].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 199

[2] – مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 195 .

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق ص 644 .

[4] – عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د ط، 1995، ص 538.

والقاضي الإداري ملزم بتطبيق القانون في المنازعات المعروضة عليه فيما يخص الانحراف بالسلطة، أما في حالة انعدام النصوص المتعلقة بهذا النزاع فإن عليه الاجتهاد للفصل في النزاع، وذلك ما حث عليه المشرع القاضي الإداري لكن مع قيود وحدود تحكم من اجتهاده، ويبقى الحكم بالغاء القرار الإداري للانحراف بالسلطة في القضاء الإداري الجزائري قليل جدا [1].

كما ألغى مجلس الدولة قرارا صادر بتاريخ 1999/04/19 وذلك في القضية بين كل من طيان مكي وبلدية أولاد فايت[2].

ثانيا: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف قانونا

من صلاحيات المشرع أن يحدد الأهداف من إصدار القرارات الإدارية، فمتى صدرت هذه القرارات مخالفة لهذا الهدف كانت باطلا ومخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف حتى ولو سعت الإدارة من خلال هذا القرار تحقيق المصلحة العامة، ذلك أن العبرة بالهدف الذي حدده المشرع وهي مقيدة بهذا الهدف ولا يمكن لها الحياد عنه وإلا كان القرار باطلا.

ويتدخل المشرع لتحديد أهداف الإدارة عادة في مجال الضبط الاداري وذلك لتحقيق الأمن العام والسكينة العام والصحة العامة، ومتى ما جانبت الإدارة هذه الأهداف فإن القضاء ملزم بالحكم بالغاء القرار وذلك لكونه انحرف عن قاعدة تخصيص الأهداف حتى لو كان الهدف الذي رمت الإدارة لتحقيقه لا يتنافى مع المصلحة العامة.

وقد صدرت عدة أحكام في القضاء الإداري الفرنسي والمصري قضت بالغاءقرارات إدارية كانت تهدف لتحقيق الصالح العام إلا أنها كانت منحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف[3].

---

[1] – سليمان الطماوي، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 365 .

[2] – لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هوم،2007، ص 109.

[3] – سليمان الطماوي، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 366.

وتظهر كذلك مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في الوظيفة العامة بقيام الإدارة مثلا بنقل الموظفين وذلك بقصد عقابهم وليس تحقيقا للغاية التي توخاها المشرع وهي تحقيق المصلحة العامة وحسن توزيع الموظفين حسب الوظائف المختلفة.

وإذا لم يحدد المشرع هدف محدد للقرار، فإن القاضي بإمكانه الكشف عن ذلك عن طريق السلطة التقديرية وذلك بالاستعانة بالأعمال التحضيرية والمذكرات التفسيرية والمناقشات التابعة لاصدار القرار[1].

ويتعين على الإدارة احترام الهدف المحدد من طرف المشرع والمتمثل في تحقيق المصلحة العامة وذلك حتى تكون القرارات الصادرة عنها صحيحة وغير مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة.[2]

الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة كعيب للخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف

رجل الإدارة ملزم بتحقيق الصالح العام ومتى خرج قراره هذا عن الصالح العام كان قراره مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة.

أولا: علاقة عيب الانحراف بالسلطة بقاعدة تخصيص الأهداف:

ظهر عيب الانحراف بالسلطة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 1964/02/24، ومنه بدأت تتكون تدريجيا صور عدم المشروعية التي تشوب القرار الإداري، ثم بدأت تستقل وتتكون ماهيتها عبر تطور الاجتهاد القضائي، أما الطبيعة القانونية لعيب الانحراف كوجه من أجه الالغاء فلم تكن محددة بدقة.

عيب الانحراف في استعمال السلطة هو عيب يصيب القرار الإداري عند استعمال الإدارة سلطاتها لتحقيق هدف غير الهدف الذي حدده المشرع، وعيب الانحراف بالسلطة هو عيب يصيب ركن الغاية في القرار الإداري والتي تعتبر آخر أركان القرار الإداري كما أنه أدق الأركان وأصعبها، وعادة ما يحدث الخلط بين ركني الغاية والسبب في القرار الإداري ومعيار التفرقة بينهما أن السبب يمثل الجانب المادي والقانوني في القرار الإداري بينما الغاية تمثل الجانب الشخصي[3] .

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 200

[2] – سليمان الطماوي، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 130

[3]– ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 383.

فالعلاقة القائمة بين عيب الانحراف بالسلطة وقاعدة تخصيص الأهداف أن عيب الانحراف بالسلطة يلحق بالقرار الإداري في ركن الغاية أي انه يرتبط بأخلاق رجل الإدارة الذي يستعمل سلطته التقديرية لتحقيق هدف غير الهدف الذي حدده المشرع حتى لو كان هذا الهدف يخدم الصالح العام، ونلاحظ وجود هذا العيب حتى في حالات الاختصاص المقيد للسلطات الإدارية[1] .

والانحراف في استعمال السلطة يعود إلى العلاقة الموجودة بين صلاحيات الإدارة والأهداف المطلوب منها تحقيقها، فمتى خالفت الإدارة الأهداف المطلوب منها تحقيقها كانت قراراتها مشوبة بعيب الانحراف، سواء كان هدف الإدارة من وراء إصدار هذا القرار تحقيق أهداف خارجة عن المصلحة العامة أو كانت تهدف الى تحقيق اهداف تخدم المصلحة العامة ولكنها تنحرف عن الهدف الذي حدده المشرع مخالفة بذلك قاعدة تخصيص الأهداف، وهنا تظهر جليا العلاقة بين عيب الانحراف بالسلطة وقاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها حالة من حالات انحراف الادارة في استعمال السلطة الممنوحة لها من جهة وانحرافها عن تحقيق الهدف المحدد لها من جهة أخرى[2] .

" فالانحراف بالسلطة هو خرق الإدارة للقاعدة القانونية وعدم احترامها لها مما يستلزم بطلان التصرف الصادر عنها "[3]

ثانيا: خصائص عيب الانحراف بالسلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف

يتميز عيب الانحراف بالسلطة بمجموعة من الخصائص تميزه عن قاعدة تخصيص الأهداف وتتمثل هذه الخصائص فيما يلي:

[1] – محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، (شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها) الجزء الثاني، الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص 557.

[2] – علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، د ط، 2008، ص 829.

[3] – سليمان الطماوي، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 641

1- أنه عيب احتياطي

ويرجع ذلك إلى صعوبة إثباته من طرف القاضي الإداري مما يجعل هذا الأخير لا يلجأ إليه إلا إذا لم يجد في القرار الإداري عيبا آخر يلغي القرار بموجبه ذلك أن الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف هو عيب صعب الإثبات[1] .

والقول بأن عيب الانحراف بالسلطة هو عيب احتياطي يقتضي أنه إذا تم الطعن في قرار إداري بسبب عيب آخر فإن القاضي يبدأ بالبحث في هذا العيب قبل دراسة عيب الانحراف بالسلطة فإذا ثبت أن القرار كان مشوبا بهذا العيب يتم الغاء القرار بناءا على هذا العيب دون دراسة عيب الانحراف بالسلطة.[2]

ويرى جانب من الفقه أن وصف عيب الانحراف بالسلطة بأنه عيب احتياطي هو توجه قديم وأنه أصبح محل شك في دعوى الإلغاء ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي أجاز إبطال القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة دون استنفاذ أوجه الطعن الأخرى، وبهذا يكون مجلس الدولة الفرنسي جعل من عيب الانحراف بالسلطة عيب أصيل يمكن الاستناد عليه لإبطال القرار الإداري حتى لو كان هذا الأخير مشوبا بعيب آخر، ضف إلى ذلك أن وصف عيب الانحراف بالسلطة بأنه عيب احتياطي يجعل القاضي لا يبحث فيه ويتوجه إلى البحث عن عيوب أخرى لإلغاء القرار الإداري [3].

2- أنه ليس من النظام العام

والقول بأن عيب الانحراف السلطة ليس من النظام العام يجعل القاضي لا يثيره من تلقاء نفسه، وهو في ذلك يشبه الاختصاص النوعي والإقليمي، فهو عيب يثار من طرف الطاعن ولا يجوز للقاضي إثارته من تلقاء نفسه.

وعيب الانحراف بالسلطة هو عيب يكشف أخلاقيات الإدارة ويبين مدى التزامها واحترامها للقوانين، كما يبين كذلك مدى سعي الإدارة لتحقيق المصلحة العامة ومدى توفيقها في هذا المسعى.

---

[1]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 201

[2] – سليمان الطماوي، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 131

[3] – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 390.

هذه الخاصية جعلت بعض الفقه ينادي بإلغاء هذه الخاصية وذلك حتى يتم إلغاء القرارات المشوبة بعيب الانحراف، فقد طالب الفقه الفرنسي وكذا الفقه العربي ومنهم الاستاذ سليمان محمد الطماوي في كل من مصر والأردن بجعل عيب الانحراف بالسلطة من النظام العام وذلك حتى يتمكن القاضي من إثارته من تلقاء نفسه إذا ثبت وجوده في القرار الإداري وذلك نظرا لخطورة هذا العيب، كما أن القاضي الإداري له سلطات واسعة فهو لا تقتصر مهامه على تطبيق القانون فقط كما هو الحال بالنسبة للقاضي العادي بل إن وظيفته تمكنه من ابتكار قواعد جديدة[1] .

3- اتصال عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية في القرار الإداري

إن عيب الانحراف بالسلطة يتصل اتصالا واضحا بركن الغاية في القرار الإداري اذ ان هذا العيب يتحقق اذا انحرفت الإدارة عن الهدف أو الغاية المحددة لها والتي تعتبر ركن أساسي من أركان القرار الإداري وسواء هدف القرار إلى تحقيق مصلحة مخالفة للمصلحة العامة أو سعى إلى تحقيق غاية غير الغاية التي حددها المشرع.

فعيب الانحراف بالسلطة يتحقق متى ما انحرفت الإدارة عن غاية المصلحة العامة أو عن الغاية التي حددها المشرع [2] .

4- ارتباط عيب الانحراف بالسلطة بالسلطة التقديرية للادارة

السلطة التقديرية للإدارة تعني أن تكون الإدارة أمام عدة خيارات لتطبيقها فإذا طبقت أحد الخيارات الذي يشكل انحراف بالسلطة عكس الحالة التي تكون فيها الإدارة مقيدة أين يصدر رجل الإدارة قراره طبقا لما حدده المشرع وعليه فلا يمكن حدوث انحراف بالسلطة أو القول بسوء نية مصدر القرار، ومن هنا تتحقق العلاقة بين عيب الانحراف بالسلطة والسلطة التقديرية للإدارة [3].

وعيب الانحراف بالسلطة هو عيب من عيوب القرار الإداري وسبب من أسباب الإلغاء والحكم بالتعويض، ويمكن أن يكون القرار المشوب بعيب الانحراف بالسلطة

[1] – سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 190

[2] – محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 170.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 308 .

محلا لدعوى فحص المشروعية فهو وسيلة يراقب من خلالها القاضي الإدارة، ونظرا لكون هذا العيب احتياطي فإن مهمة القاضي تكون صعبة في إثباته لهذا العيب والبحث في نية مصدر القرار .

وبما أن عيب الانحراف يظهر في حالة السلطة التقديرية للإدارة ولا يمكن إثارته إذا كانت الإدارة مقيدة في إصدارها للقرارات لكن هذا لا ينف وجوده نهائيا في حالة الاختصاص المقيد للإدارة رغم أن بعض الفقهاء يروا أن الانحراف بالسلطة في هذه الحالة يختلط مع عيوب أخرى[1].

5- عيب الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية

ومعنى ذلك أن هذا العيب يرتبط بنية مصدر القرار ولا يرتبط بالنتائج المترتبة عن هذا القرار، فلا يكفي لتوفر هذا العيب أن يؤدي القرار الصادر عن الإدارة إلى تحقيق أهداف تتعارض مع الصالح العام، وإنما يجب أن تتجه إرادة مصدر القرار إلى تحقيق هذا الهدف من خلال إصدار هذا القرار الإداري .

وتظهر هذه الصفة بشكل جلي في حالة الانحراف عن المصلحة العامة بشكل عام، أما في حالة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف فإن رجل الإدارة قد يحقق المصلحة العامة دون أن يحقق الهدف الذي كان منوطا به وذلك إما بحسن نية أو بسوء نية أو عن طريق الخطأ والإهمال والتقصير، وعليه فإن هذا العيب يصعب إثباته نظرا لارتباطه بنية مصدر القرار.

وتكمن صعوبة هذا العيب في كونه يرتبط بنية مصدر القرار مما يجعل مهمة القاضي الإداري صعبة وحساسة في إثبات هذا العيب لأنه لا يقتصر على مراقبة شكليات القرار وحسب وإنما يمتد الى البحث عن الدوافع والأسباب الخفية التي دفعت مصدر القرار إلى اتخاذ هذا القرار .[2]

[1] – سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 548.

[2] – عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الرابعة،ص 354.

الفرع الثالث: صور انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الاهداف

إن عيب الانحراف بالسلطة باعتباره عيبا يلحق بالقرار لا يتحقق فقط إذا انحرف مصدر القرار عن تحقيق المصلحة العام فقط، وإنما يتحقق أيضا إذا انحرف مصدر القرار عن تحقيق الهدف المحدد له حتى لو كان الهدف الذي سعى لتحقيقه يحقق المصلحة العامة .

ويتخذ الانحراف في السلطة عن المصلحة العامة عدة صور فقد يأتي القرار لتحقيق غايات شخصية لمصدره بهدف الانتقام، كما قد يأتي القرار لتحقيق أغراض سياسية أو حزبية، وقد يأتي القرار مخالفا لقاعدة تخصيص الأهداف بحيث أنه في هذه الحالة لا يكفي أن يحقق القرار المصلحة العامة فحسب بل أن يحقق الهدف الذي حدده المشرع فمتى حاد عن هذا الهدف كان مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة حتى لو كان يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة[1] .

ويأتي الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف في إحدى الصورتين:

أولا: الصورة الأولى: خطأ الموظف في تحديد الأهداف

تتحقق هذه الصورة من صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف عند استعمال رجل الإدارة لسلطته التقديرية من أجل تحقيق أهداف ليس من اختصاصه تحقيقها لأن القانون لم يجعلها من بين الأهداف التي يتعين على رجل الإدارة تحقيقها باستعمال ما لديه من سلطة[2].

و تظهر هذه الصورة من صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف في عدة تطبيقات فقد تظهر في انحراف الإدارة بسلطة الاستيلاء أو استعمال الإدارة لسلطتها لفض نزاع ذي صبغة مدنية أو قيام الإدارة بمنع خدماتها عن أحد الأفراد لإجباره على إتيان تصرف معين، وسنتناول كل حالة من هذه الحالات بالتفصيل .

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 202 .

[2] – سليمان الطماوي، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 646 .

1- الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء

أ- تعريف الاستيلاء لغة

الاستيلاء لفظ مأخوذ من اللاتينية requisition من الفعل requiere والذي يعني لغة التسخير، والتسخير معناه التكليف للقيام بعمل دون مقابل .

فالتسخير لغة يعني الجبر والقهر، والتسخير قد يشمل الاشخاص أو الأموال أو الخدمات. [1]

ب- تعريف الاستيلاء قانونا

لم يعرف القانون الاستيلاء فاسحا المجال للفقه لتعريفه، إلا أن نصوص المواد من 679 الى 681 مكرر 3 من القانون المدني التي حددت الشروط والإجراءات القانونية الواجبة عند اللجوء لهذا الإجراء الاستثنائي باعتباره إجراء يتعرض للملكية التي يحميها القانون.

ج- تعريف الاستيلاء فقها

إختلف الفقهاء في تعريف الاستيلاء تعريفا جامع مانع، لكن ورغم هذا الاختلاف إلا أنهم اتفقوا على تحديد طبيعته كونه إجراء مؤقت يتم اللجوء إليه في الحالات الاستعجالية ويرد على الملكية الخاصة.

وعرف بعض الفقهاء الاستيلاء المؤقت بأنه عملية تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحد وبإرادتها المنفردة ضد شخص طبيعي أو معنوي خاص يلتزم بأن يقدم لها خدمة أو عقارا او منقولا لاستخدامه أو تملكه وذلك خدمة للمصلحة العامة ووفقا للشروط المقررة قانونا[2].

والاستيلاء المؤقت هو إجراء خطير تم منحه للإدارة بحيث يشكل خطرا على ملكية الأفراد وحقوقهم المالية، وعليه يجب الالتزام بشروط اللجوء إلى هذا الإجراء، ويجد هذا الإجراء مبرره في التزام الإدارة بتحقق المصلحة العامة بحيث يحكون

[1] – عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري منشأة المعارف، مصر، د ط، 1996، ص 667.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 205 .

الاستيلاء المؤقت وسيلة لحصول الإدارة على الاحتياجات الضرورية لعملها أو مواجهة طارئة قد تهدد الأمن الداخلي والخارجي.[1]

2- تطبيقات القضاء في انحراف الادارة في استعمال سلطة الاستيلاء:

قد تلجأ الإدارة إلى إجراءات الاستيلاء المؤقت لكن هي في الحقيقة تهدف إلى الاستيلاء الدائم أو نزع الملكية لكنها اختارت إجراء الاستيلاء المؤقت تفاديا لتعقيدات وتكاليف إجراءات نزع الملكية.

وقضت محكمة القضاء الإداري في مصر في أحد أحكامها المتعلق بالاستيلاء المؤقت أنه ".... حيث أن المشرع حرص على وصف الاستيلاء بأنه مؤقت تمييزا عن الاستيلاء نتيجة نزع الملكية، ومن حيث أن الحكومة أصدرت القرار المطعون فيه بالاستيلاء مؤقتا على أرض المدعيات، تمهيدا لنزع الملكية على ما جاء في دفاعها، فاتجاهها واضح في أن وضع يدها منذ البداية بصفة دائمة وسبيل ذلك إنما يكون باستصدار مرسوم خاص بنزع الملكية، أما الإتجاه إلى نظام الاستيلاء المؤقت فهو أمر غير سليم ويجافي ما استهدفه المشرع من هذا النظام على ما سبق ايضاحه". [2]

وتظهر أيضا مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في منح الإدارة سلطة الاستيلاء على المواد الغذائية والأولية والمساكن .... الخ في أوقات الأزمات وذلك لتحقيق أغراض معينة، ومتى استعملت الإدارة هذه السلطات الممنوحة لها لتحقيق أغراض تختلف عن الأغراض المحددة لها فإنها تكون بذلك قد انحرفت بسلطتها عن الهدف المخصص لها[3] .

ظهرت تطبيقات حالات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف في محكمة العدل العليا الأردنية التي قامت بإلغاء قرارات الاستيلاء الصادرة عن السلطات الإدارية والتي ثبت فيها انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الاهداف، ومن أمثلة ذلك الحكم الصادر في القضية رقم (75/72) حيث جاء فيها :" .....إذا تبين أن السبب الذي اعتمده أمين العاصمة في طلبه الحيازة الفورية هو هو تجنيب أمانة العاصمة دفع أجر

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 204 .

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ص 647 .

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 205 .

المثل عن المدة التي تشغل فيها أمانة العاصمة البناء المقام على قطعة الأرض قبل استكمال إجراءات الحيازة الفورية، ولم يكن السبب الدافع إلى إصداره تحقيق غاية تنظيمية لأمانة العاصمة باعتبارها المنشيء الذي اقتضتها ضرورة النفع العام، فإن قرار الحيازة الفورية يكون مخالفا للقانون ويتعين الغاؤه.

كما نجد مثال عن إلغاء قرارات مشوبة بعيب الانحراف حيث قضت بإلغاء القرار الإداري الصادر في الاستيلاء على كمية جبن مملوكة للطاعن لأنه قام بتصدير كمية جبن بطريقة غير مشروعة بحيث قرر مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن ما يلي:"..... وحيث أن قرار المدير للتموين بالاستيلاء على كمية الجبن كان من أجل توقيع جزاء عليه لقيامه بتصدير كمية من الجبن بطريقة غير مشروعة ... " [1].

ثانيا: الصورة الثانية: استعمال الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني

تختص كل سلطة من السلطات باختصاصات متميزة عن السلطة الأخرى ودلك وفقا لقاعدة الفصل بين السلطات.

وفض النزاعات بين الأفراد وإصدار أحكام تضع حدا للنزاعات المطروحة بينهم هو اختصاص من اختصاصات السلطة القضائية، وعليه فمتى ما تدخلت السلطة الإدارية لمحاولة حل النزاعات عن طريق إصدار قرارات إدارية فإن هده القرارات تكون مشوبة بالانحراف بالسلطة وهدا بسبب اعتداء السلطة الإدارية على اختصاصات السلطة القضائية[2].

وعليه فمتى أصدرت الإدارة قرار للفصل في نزاع يدخل في اختصاص السلطة القضائية أو تستعمل فيها سلطات تهدف من خلالها فض نزاع مدني فإن هدا القرار يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة.

وينتشر هدا النوع كثيرا لدى المحافظين ورجال الإدارة الدين غاليا ما يقعون في هدا النوع من الانحراف بالسلطة.

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 209 .

[2]– سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ص 642 .

1- اتباع مصلحة عامة لكن لتحقيق باعث مالي:

هذا النوع من الانحراف له علاقة وطيدة بالاختصاص ذلك أن كل اختصاص ممنوح للإدارة يشتمل على غاية يجب أن لا تبتعد عنها الإدارة[1]

2- أهداف أخرى للمصلحة العامة:

هناك مجموعة أخرى من البواعث والتي من الممكن أن تكون أساسا للانحراف بالسلطة كضغط تمارسه سلطة عليا لإرغام سلطة أدنى منها وغيرها من الحالات التي تهدف من خلالها الإدارة إلى تحقيق هدف غير الهدف الذي حدد لها من طرف المشرع.[2]

أ- الانحراف بالاجراءات:

هو شكل من أشكال الانحراف بالسلطة، ويظهر هذا العيب عندما تقوم الإدارة باخفاء الهدف الذي تريد الوصول إليه وذلك من أجل استعمال اجراء أكثر بساطة وأقل خطورة.

وباعتبار عيب الانحراف بالإجراءات متعلق بعيب في الإجراءات فإنه يصنف ضمن حالات تجاوز السلطة القائمة على المشروعية الخارجية للتصرفات الإدارية[3].

اعتبر الفقيهان ديباش وريكي أن عيب الانحراف بالاجراءات والذي تم تكريسه بعد الحرب العالمية الثانية: " يشكل بحق حالة من حالات تجاوز السلطة القائمة على المشروعية الداخلية، لأن ما يعاقب عليه باستعمال هذه الطريقة ليس عدم المشروعية الجوهرية لإجراء ما، لكن عدم الملاءمة الإرادي ما بين الاجراء المتخذ والهدف المراد تحقيقه ".

والانحراف بالإجراءت يمكن أن يشمل حالتين من حالات تجاوز السلطة وهما: حالة استعمال اجراء غير ملائم عن الإرادة الواضحة للإدارة في غش المقتضيات

---

[1]- مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب لحلو، الدعاوي الإدارية، دعوى الإلغاء ،دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، 2005، مرجع سابق، ص 257.

[2] – لحسين بن شيخ آل ملويا ،دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 311.

[3] – عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 670.

المنظمة لتلك المادة، وحالة عيب السبب عندما ينتج عن غلط في تقدير المعنى القانوني لحالة واقعية [1].

ب- أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الاهداف

يرتكب رجل الادارة انحرافا بالسلطة في حالتين فقد يقوم بإصدار قرار لتحقيق مصلحة عامة لم يوكل إليه أمر تحقيقها وقد يقدم على تحقيق مصلحة عامة مكلف بتحقيقها ولكنه استخدم في ذلك وسائل غير التي قررها المشرع لتحقيق هذه المصلحة[2].

وعليه سنتناول صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الاهداف فيما يلي:

ثالثا: التطبيقات القضائية للخطأ في تحديد مدى نحقيق الأهداف المنوط بالموظف

في هذه الصورة من صور الانحراف يقوم رجل الإدارة بتحقيق أهداف عامة لكنها ليست الأهداف التي خول له المشرع تحقيقها ويختلط في هذه الصورة من صور الانحراف عيب الانحراف بالسلطة مع عيب عدم الاختصاص لأن رجل الإدارة يقوم بتحقيق هدف جعله المشرع من اختصاص عضو آخر[3].

وتظهر تطبيقات هذا النواع من الانحراف في عدة صورة من بينها :

1- الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء

يعد الاستيلاء وسيلة لحصول الإدارة على بعض احتياجاتها التي منحها المشرع سلطات ووسائل للحصول عليها، والاستيلاء قد يكون وسيلة لمواجهة ظروف طارئة تهدد الأمن الداخلي والخارجي أو لمواجهة كارثة عامة .

والاستيلاء على الملكيات الخاصة هو امتياز خطير تملكه الإدارة وهو يهدد ملكية الافراد وحقوقهم المالية إذا تم إساءة استخدامها[4] .

ولتجنب إساءة استخدام هذا الامتياز الخطير فإنه يجب تنفيذ هذا الامتياز في حدود ما يسمح به القانون وطبقا للبواعث المشروعة للإدارة .

---

[1] – لحسين بن شيخ آل ملويا ،دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 311.

[2]– مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب لحلو، الدعاوي الإدارية، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 255.

[3] – سليمان سليم بطارسة، عيب انحراف السلطة، المصطلح، العيب وطريقة إثباته، مجلة دراسات، الجامعة الأردنية، المجلد 41، العدد 2، 2003، ص 355.

[4]– سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 643 .

وعرف الفقه الاستيلاء بأنه :" العملية التي تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحد، وبإرادتها المنفردة في مواجهة شخص طبيعي أو معنوي يلتزم هذا الأخير بموجبها بأن يقدم لها أو للغير خدمة معينة أو عقارا معينا لاستخدامه أو تملكه وذلك من أجل اشباع احتياجات طارئة ومؤقتة تتعلق بالمصلحة العامة، في ظل الشروط المقررة قانونا.[1]

والمشرع منح الادارة سلطة الاستيلاء على المواد الغذائية والأولية وكذا المساكن وغيرها، لكن هذه السلطة مشروطة بتحقيق أغراض حددها المشرع ومتى حادت الإدارة عن تحقيق تلك الأغراض وسعت لتحقيق أغراض أخرى فإنها تكون قد انحرفت في استعمال سلطتها.

وقضى مجلس الدولة الفرنسي والمصري بإلغاء عدة قرارات انحرفت فيها الإدارة عن تحقيق الهدف الذي حدده المشرع وذلك باستعمال سلطة الاستيلاء الممنوحة لها.

ففي مصر قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه :" حيث يستفاد من دفاع الوزارة الفلاحة.... أنها تقرر بأن ذلك الاستيلاء الذي خصت به معصرة المدعي من دون معاصر البلاد، إنما قررته بسبب الشكاوي التي قدمت في حقه، بأنه تارة يمتنع عن بيع الكسب، وتارة يبيعه بأكثر من السعر.... ".

هذا الحكم أكد أن قرار الاستيلاء على المعصرة إنما صدر بنية مسبقة لدى الإدارة للاستيلاء على المعصرة وليس مبرره تامين تموين البلاد من التلاعب والجشع وذلك أن الإدارة أصدرت قرارها ولم تنتظر ما ستسفر عنه التحقيقات حول صحة الشكاوي المقدمة ضد صاحب المعصرة، وهنا الإدارة قامت باستعمال سلطتها من أجل الاستيلاء بغض النظر عن توفر شروطه مما جعل قرارها مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة واستوجب الغاؤه[2].

ويشترط لصحة الاستيلاء أن يصدر إلا في حالة الضرورة القصوى، ويشترط أيضا لصحته أن يتم اتخاذه لتحقيق الهدف الذي حدده المشرع.

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 204 .

[2] – سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 213.

أما في فرنسا فقد ظهرت سلطة الاستيلاء نتيجة الحرب وما خلفته من مشاكل لا سيما بالنسبة للغذاء والمسكن، وقد كانت هذه السلطة استثنائية ومحددة بغرض معين فمتى ما حادت الإدارة عن هذا الغرض كان قرارها معرض للإلغاء.

وكمثال عن تطبيقات هذا العيب قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الإداري الصادر بالاستيلاء على كمية من جبن مملوكة للطاعن لأنه قام بتصدير كمية جبن بطريقة غير مشروعة، وقد قرر مجلس الدولة في هذا الحكم " وحيث ثبت أن الاستيلاء كان من أجل توقيع جزاء عليه لقيامه بتصدير كمية من الجبن بطريقة غير مشروعة، وبالتالي فإن الإدارة تكون قد استعملت حقها في الاستيلاء من أجل غرض آخر يختلف عن الغرض الذي تقرر هذا الحق من أجله، وبناءا عليه فإن قرار الاستيلاء يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة[1].

2- استعمال الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني

تختص كل سلطة من سلطات الدولة باختصاص معين حدده لها القانون ويجب عليها أن تلتزم حدود ما وضعه القانون حتى يكون عملها مشروعا .

ومنح المشرع سلطة الفصل في النزاعات الفردية وحسمه بحكم قضائي ملزم للسلطة القضائية، فمتى ما حاولت الإدارة القيام بهذا الدور كانت القرارات الصادرة عنها في هذا الشأن غير مشروعة ومشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة رغم نيتها الحسنة والتي تهدف إلى تحقيق الصالح العام[2].

وتظهر عدم المشروعية في اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة القضائية المختصة بالفصل في النزاعات بين الأفراد نظرا لما يتمتع به من نزاهة وحيدة واستقلال وكذا الوسائل والأدوات المخصصة لهذا الغرض، وكذا استعمال الإدارة سلطتها في غير ما أعدت له، وكونها غير مؤهلة لفض النزاعات بين الأفراد وعليه

[1] – فؤاد موسى، فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، د ط، 1997، ص 184.

[2] – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 415.

فإن أي قرار تصدره الإدارة باستخدام الوسائل الممنوحة لها وتقصد به فض نزاع مدني فإن هذا القرار يكون مصيره الإلغاء[1].

وبالرغم من هدف الإدارة النبيل عند إصداره لمثل هذه القرارات إلا أن مجلس الدولة الفرنسي رفض الاعتراف به وقَضَ بعدم مشروعية القرار الذي قضى بفصل نزاع بين الأفراد .

وسار مجلس الدولة المصري على نفس نهج نظيره الفرنسي حيث أعلنت محكمة القضاء الإداري أنه " قد بان للمحكمة أن المصلحة العامة اقتضت إنشاء خط تنظيم في الشارع الواقع عليه منزل المدعى، وحيث أن هذا التنظيم قد تخلفت عنه القطعة موضوع النزاع، فأصبحت من الأملاك الخاصة التي يصح التصرف فيها ..... "

وقد انتهت محكمة القضاء الإداري بإلغاء هذا القرار كونه فصل في نزاع ذو طبيعة مدنية[2] .

3- رفض جهة إدارية تقديم خدماتها لأحد المواطنين لإجباره على القيام بتصرف معين

السلطة الإدارية مكلفة بأداء خدمات للأفراد في إطار ما كلفه به القانون ومتى توفرت شروط الاستحقاق بالنسبة للأفراد، فهي تكون ملزمة بأداء هذه الخدمات دون أن تكون لها سلطة تقديرية في ذلك، فإذا استخدمت سلطتها التقديرية وامتنعت او تباطأت في تقديم هذه الخدمة سواء بحسن نية أو بسوء نية فانها تكون منحرفة في استعمال سلطتها.[3]

والإدارة قد تلجأإلى الامتناع عن تقديم خدماتها للأفراد مثلا بدافع إجبار هذا الفرد على أداء ما عليه من أموال للدولة لكنها بذلك يكون قرارها مشوبا بعيب الانحراف لأنها استعملت سلطتها في غير ما أعدت له ولو أنها أرادت تحقيق الصالح العام، كون

[1] – عبد العزيز عبد المنعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 210 .

[2] – سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 289.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 213 .

أن إجبار الفرد على دفع ما عليه من أموال للدولة هو من اختصاص سلطة إدارية أخرى[1] .

وقضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار الإدارة حيث استخدمت سلطة الضبط الإداري لإجبار المتعاقد معها على الوفاء بالتزاماته التعاقدية .

أما في مصر فقد ألغت محكمة القضاء الإداري قرارا إدارة المرور بالامتناع عن تسليم أحد المواطنين رخصة سيارته، التي استوفى جميع شروط استخراجها، وذلك بهدف إجباره على سداد الرسوم المتأخرة عليه لإحدى الجهات، حيث وقع موظف إدارة المرور هنا في تصور خاطيءأنه مكلف بالدفاع عن المصالح الحكومية واستيفاء حقوقها[2] .

رابعا: التطبيقات القضائية لخطأ رجل الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الاهداف " الانحراف بالإجراء"

الأصل أن المشرع يمنح لرجل الإدارة الحرية في اختيار الوسائل المناسبة لتحقيق الأهداف المحددة للإدارة، لكن إذا استعمل المشرع وسائل غير مشروعة لتحقيق هذا الهدف متجاهلا الوسائل المشروعة سواء لكونها أكثر تعقيدا او تستغرق وقت أطول فإن قرارها يقع مشوبا بعيب الانحراف في استعمال، كما قد تسعى الإدارة إلى تحقيق أغراض مالية بغير الطريق المقرر لذلك[3].

وهذه الصور من صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف تسمى الانحراف بالإجراء فما المقصود بالانحراف بالإجراء؟، وماهي صور الانحراف في استعمال الإجراء[4].

1- المقصود بالانحراف بالإجراء

الإجراء هو الوسيلة التي نص عليها القانون وأوجب على الإدارة اتباعها لتحقيق غرض معين كنزع الملكية أو التأديب، فالتأديبمثلايجب أن يتضمن كل النظام التأديبي

[1] – فؤاد موسى، مرجع سابق، ص 186.

[2]– سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 646 .

[3] رأفت فودة، مرجع سابق، ص 176.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 215 .

وأن تطبق فيه كل الإجراءات والشكليات الواجبة من تاريخ وقوع المخالفة حتى صدور القرار، هذا النظام التأديبي الواجب التطبيق هو الوسيلة القانونية ويطلق عليه أيضا " إجراءات التأديب "[1]

ويجد هذا التعريف أساسه حسب بعض الفقهاء في فكرة الإجراء الإداري أو الوسيلة القانونية، وعليه فمتى استخدمت الإدارة وسيلة قانونية مختلفة عن تلك التي قررها القانون لتحقيق الهدف المحدد حتى لو هدفت الإدارة إلى تحقيق الصالح العام إلا أنها تكون قد انحرفت بالإجراء. [2]

وذهب جانب آخر من الفقه إلى التركيز على الإجراء ذاته في تعريفهم للانحراف بالإجراء بحيث حصروا فكرة الانحراف بالإجراء في الحالة التي يتم فيها تطبيق الإجراء على موضوع آخر غير الموضوع الذي وضع له .

في حين جمع فريق آخر من الفقه في تعريفهم للانحراف بالإجراء بين فكرتي الغرض والإجراء وعليه عرفوا الإنحراف بالإجراء بأنه عدم الملائمة المتعمدة للإجراء مع الهدف أي هو استخدام الإدارة إجراء معين لتحقيق غرض معين يختلف عن ذلك الذي كان يجب عليه استخدامه للوصول إليها [3].

فأساس الانحراف بالإجراء هو استعمال الإدارة إجراء إداري لتحقيق غرض مشروع لكن هذا الإجراء لا يصح استعماله لتحقيق هذا الغرض، وإنما هو يصح لتحقيق غرض آخر.

وبالجمع بين آراء الفقهاء في تعريف الانحراف بالإجراء يمكن تعريفه بأنه مخالفة رجل الإدارة عند سعيه لتحقيق مصلحة عامة للإجراء الذي حدده المشرع

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 393.

[2] – مصطفى محمود عفيفي، المباديء العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية (دراسة مقارنة في كل من التشريع والفقه والقضاء المصري وفي الدول الأجنبية)، ط1، د د ن، 1990، ص 19.

[3]– أحمد محمد حفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية (دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي) ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، 2011، ص 63.

لتحقيق هذا الهدف، ويتحقق الانحراف بالإجراء بغض النظر عن الباعث الذي دفع رجل الإدارة للانحراف بالإجراء[1].

ونجد الانحراف بالإجراء عندما تملك جهة إدارية مثلا اختصاصات متنوعة للعقاب فتستخدم إجراءات مقررة لاختصاص معين في مجال اختصاص آخر كما نجد الانحراف بالإجراء أيضا في حالات التجريم أين يكون الفعل موضع تكييفات وأوصاف مختلفة ولكل منها إجراءاتها المختلفة عن الأخرى، فتطبق الإدارة الإجراءات المقررة لواحد منها على الآخر[2].

وانحراف رجل الإدارة بالإجراء له عدة أهداف فقد يكون بغرض التحايل على قواعد الاختصاص أو التهرب من شكليات معينات وقد يكون الهدف منه الهروب من رقابة القضاء أو إلغاء بعض ضمانات الأفراد.

والانحراف بالإجراء على عكس بقية العيوب الأخرى فإنه يكشف بوضوح الانحراف في استعمال السلطة دون البحث عن مقاصد مصدر القرار، فهو يقلل من صعوبة إثبات الإنحراف في استعمال السلطة[3].

والانحراف بالإجراء يتضمن إخلالا مزدوجا بالقانون بمعناه الواسع فهو من جهة يتضمن إخلال بالنص القانوني المتضمن هذا الإجراء الذي طبقته الإدارة، ومن جهة أخرى يتضمن إخلال بالنص الذي كان من الواجب تطبيقه ومن هنا ظهرت خطورته وأهميته في الواقع العملي[4].

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ،ص 219 .

[2] – مصطفى محمود عفيفي، مرجع سابق، ص 25.

[3] – منصور إبراهيم العتوم، مرجع سابق، ص 175.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 220 .

2- موقف الفقه من الطبيعة القانونية للانحراف بالإجراء

اختلف الفقه الفرنسي والمصري حول الطبيعة القانونية للانحراف بالإجراء فمنهم من قال بأنه عيب مستقل من عيوب مشروعية القرار الإداري ومنهم من رأى أنه صورة من صور الانحراف في استعمال السلطة[1].

– **الاتجاه الأول:** الانحراف بالإجراء عيب مستقل من عيوب القرار الإداري

اتجه بعض الفقه الفرنسي إلى اعتماد هذا الاتجاه وعلى رأسهم mourgeon الذي رأى بأن عيب الانحراف بالإجراء يختلف عن عيب الانحراف بالسلطة بحيث يمكن أن يتحقق أحدهما دون وجود للآخر بحيث يمكن أن يكون القرار مشوبا بعيب الانحراف بالإجراء دون أن يكون هناك انحراف بالسلطة، كما يمكن أن يكون هناك انحراف بالسلطة دون أن يكون هناك انحراف بالإجراء، وكمثال على ذلك توقيع الجزاء التأديبي طبقا للإجراءات لكن بهدف الإضرار فهنا يوجد انحراف بالسلطة دون أن يكون هناك انحراف بالإجراء، وفي حالة تملك السلطة الإدارية لعدة اختصاصات متنوعة للعقاب وكذا العديد من الإجراءات للعقاب تختلف من موضوع لآخر فتستخدم الإجراء المقرر لأحد المجالات في مجال آخر فيكون في هذه الحالة انحراف بالإجراء دون الانحراف بالسلطة.

وأضاف أصحاب هذا الإتجاه أنه رغم الترابط بين الانحراف بالسلطة والانحراف بالإجراء في حالات كثيرة إلا أنهما ليسا متلازمان بالضرورة بحيث يمكن التمييز بينهما[2].

وبرر أصحاب هذا الاتجاه سبب الاستقلال بين الانحراف بالسلطة والانحراف بالإجراء الى اختلاف طبيعة كل منهما، فعيب الانحراف بالإجراء يتعلق بعدم المشروعية في الشكل والإجراءات في القرار الإداري مما يجعله يختلف عن عيب الانحراف في استعمال السلطة، كما أن عدم المشروعية في حالة الانحراف بالإجراء

[1] – عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2011، ص 365.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 221 .

لا تكمن في الغرض المستهدف وإنما تكمن في الوسيلة المختارة من أجل بلوغ هدف محدد[1].

أما في مصر فقد ذهب الفقه أيضا إلى أن الانحراف بالإجراء يتمتع باستقلالية عن عيب الانحراف بالسلطة وأن عيب الانحراف بالإجراء يتعلق أساسا بمخالفة نطاق تطبيق القاعدة الإجرائية لأن القانون حدد لكل قاعدة مجال تطبيق فمتى طبقت خارج هذا المجال كان هذا التطبيق مخالفا للمشروعية وعليه فإن الانحراف بالإجراء يعد عيبا مستقلا من عيوب القرار الإداري وهو مستقل عن عيب الانحراف بالسلطة[2] .

– الإتجاه الثاني: الانحراف بالإجراء صورة للانحراف بالسلطة

اتجه فريق آخر من الفقه الفرنسي إلى إلحاق عيب الانحراف بالإجراء إلى الانحراف بالسلطة لأن جهة الإدارة تتعمد فيه استعمال إجراء بدلا من إجراء آخر وبالتالي فهو ليس مستقل عن عيب الانحراف بالسلطة[3] .

وهذا الإتجاه لقي تأييد من الفقه المصري الذي يرى بأن الإدارة إذا استعملت إجراءا غير ذلك الذي قرره القانون فإنها بذلك تخالف قاعدة تخصيص الأهداف وعليه فإن عيب الانحراف بالإجراء ليس عيبا مستقلا عن عيب الانحراف بالسلطة لأن رجل الإدارة إذا خالف الهدف المخصص له يكون قد ارتكب انحرافا بالسلطة في صورته المتمثلة في الانحراف عن قاعدة تخصيص الاهداف .[4]

وقسم أصحاب هذا الإتجاه الانحراف في استعمال السلطة إلى وجهين الأول يتمثل في الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف والثاني يتمثل في الانحراف بالإجراء، وإن كان الاصل أن الإدارة لها الحرية في اختيار الوسيلة المناسبة لتحقيق

[1] – علي عثمان، ركن الغاية في القرار الإداري مجلة الفقه والقانون، العدد 19، كلية الحقوق، جامعة الأغواط، 2014، ص 175 .

[2] – سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 234.

[3] – محمد ماهر أبو العينين، مرجع سابق، ص 130.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 225 .

الصالح العام أو الهدف الذي حدده المشرع إلا أنه متى حدد المشرع وسيلة معينة لتحقيق هذا الهدف فإنه لا يمكن للإدارة تجاوز هذه الوسيلة وهي ملزمة بتطبيقها[1] .

فالانحراف بالإجراء هو صورة من صور الانحراف بالسلطة يتحقق عندما تلجأ الإدارة إلى استعمال إجراء معين بدلا من الإجراء المحدد لها قانونا لتحقيق هدف معين.

واستعمال الإدارة لإجراء معين بدل الإجراء المحدد لها هو خروج عن الهدف المخصص وعليه يعتبر الإنحراف بالإجراء صورة من صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ولا يمكن اعتباره عيب من عيوب القرار الإداري[2].

3- أوجه الانحراف بالإجراء

الانحراف بالإجراء كصورة من صور عيب الانحراف بالسلطة قد يصدر هو الآخر بصور مختلفة، فقد تنحرف الإدارة بالإجراءات المقررة لتحقيق نفع مالي، كما في حالات نزع الملكية للمنفعة العامة وكذا حالة سلطة الانحراف بسلطة إصدار خط التنظيم، أو استعمال سلطة الضبط القضائي في غير محلها، كما قد تنحرف الإدارة بالإجراءات عند استخدام سلطتها في مجال تأديب موظفيها أو نقلهم كما قد تنحرف بسلطتها في فصلهم لإلغاء الوظيفة .[3]

و عليه سنتناول صور الانحراف بالإجراء فيما يلي :

خامسا: الانحراف بالسلطة لتحقيق المصلحة المالية للإدارة

في إطار سعيها للحصول على موارد لتغطية نفقاتها قد تلجا السلطات الإدارية إلى إيجاد مصادر جديدة للإيرادات، إلا أنها في سبيل تحقيق ذلك قد تنحرف عما منحه لها المشرع من سلطات وقد تستعمل أساليب ليس لها الحق في استعمالها رغم أن الهدف الذي تسعى للوصول إليها هو هدف يحقق الصالح العام[4].

---

[1] – عصام الدبس، مرجع سابق، ص 368.

[2] – سليمان سليم بطارسة، مرجع سابق، ص 358.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 229 .

[4] – محمد فؤاد مهنا، مباديء القانون الإداري، دار المعارف، الاسكندرية، 1978، ص 820.

ويظهر هذا النوع من الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف في الحالتين التاليتين:

1- أوجه الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة الإدارة المالية

ويندرج تحت هذه الحالة صورتين تتمثلان في:

أ- استخدام سلطة الضبط الإداري لتحقيق المصلحة المالية للإدارة

اعتبر القضاء الفرنسي استخدام سلطة الضبط الاداري لتحقيق أغراض الإدارة المالية انحرافا بالسلطة، حيث أن الإدارة تتمتع بسلطات الضبط الإداري لاستخدامها في تحقيق هدف محدد وهو المحافظة على النظام العام بعناصره المتمثلة في الأمن والصحة والسكينة، فمتى استخدمت هذه السلطة لتحقيق أغراض أخرى كانت قراراتها مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة[1].

ويعتبر استخدام سلطة الضبط الإداري لتحقيق مصلحة الإدارة المالية من أخطر صور الانحراف بالسلطة، وذلك لأنه يصعب على الأفراد اكتشاف هذا النواع من الانحراف .[2]

وكان مجلس الدولة الفرنسي صارما في الغاء القرارات الصادرة مشوبة بعيب الانحراف بالاجراء حيث الغى مجلس الدولة قرارا حاسما في قضية عيدان الثقاب في فرنسا والتي تعود وقائعها إلى أن الحكومة الفرنسية احتكرت صناعة الثقاب بحيث قامت بغلق المصانع التي لم تحصل على ترخيص وذلك لضمان عدم المنافسة .

ورغم أن إغلاق هذه المصانع يدخل في نطاق النظام العام الذي هو من اختصاص سلطة الضبط الإداري إلا أن مجلس الدولة الفرنسي اكتشف أن الغاية من الغلق لم تكن تحقيق الصالح العام وإنما هدف قرار الغلق إلى مساعدة الإدارة ماليا، وهي وسيلة غير مشروعة تجعل القرار مشوبا بعيب الانحراف.

كما ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارا آخر قضى بمنح احتكار لبلدية boulogne بتسيير عربات الشاطيء وقصره عليها وذلك لتحقيق مصلحة مالية [3].

---

[1] – سليمان الطماوي، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 451.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 399 .

[3] – سليمان الطماوي، نظرة التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 259.

أما في مصر فقد انتهج مجلس الدولة المصري نفس نهج نظيره الفرنسي في إلغاء القرارات المشوبة بعيب الانحراف بالإجراء والرامي إلى تحقيق مصالح مالية للإدارة ومن أمثلة ذلك قضاء محكمة القضاء الإداري بأن امتناع قلم المرور عن تسليم رخصة سيارة لصاحبها بالرغم من استيفائه شروط استخراجها، وذلك بهدف إجباره على دفع مبالغ مالية في ذمة الطالب لجهة إدارية اخرى وهو ما يمثل انحرافا في استعمال السلطة[1].

وسبب إلغاء هذا القرار أن قلم المرور مكلف فقط بتحصيل المبالغ المستحقة له فقط والتي تدخل ضمن شروط استصدار الترخيص بحيث يمكنه إستخدام سلطته في منع استخراج الرخصة، أما استعمال سلطته لتحصيل مبالغ جهات أخرى فإنه يكون بذلك قد انحرف في استعمل سلطته حتى لو كان يهدف من خلال قراره إلى تحقيق مصلحة عامة، مما يجعل قراره في هذه الحالة مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

ونفس الاتجاه سارت عليه المحكمة الإدارية العليا التي ألغت قرار صادر بإغلاق سوق خاصة يوم الاثنين من كل أسبوع والذي كان القصد منه تحقيق رواج لسوق عمومي وبررت المحكمة سبب إلغاءها للقرار أنه خرج عن الإطار الذي حدده القانون بحيث أنه لم يهدف إلى تحقيق أي عنصر من عناصر النظام العامة الثلاثة، وإنما كان هدفه تحقيق نفع مادي يعود على الإدارة وذلك من خلال رواج السوق الذي تديره. [2]

ب- الانحراف بسلطة نزع الملكية لتحقيق مصلحة مالية

نزع ملكيةخاصة بالأفراد أو ما يملكه الأفراد من عقارات هي سلطة منحها القانون رقم 577 لسنة 54 للإدارة لكن بشرط ان تكون هذه العقارات لازمة للمنفعة العامة أو لحماية مال عام وأن تهدف الى تحقيق الصالح العام ويقابل ذلك النزع دفع التعويض القانوني العادل والمنصف.

---

[1] – رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ،مصر، سنة 1960، ص 174.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 233 .

وللإدارة السلطة التقديرية في نزع الملكية للمنفعة العامة إلا أن هذه السلطة خاضعة لرقابة القضاء الذي يعمل على التأكد من المنفعة العامة التي تم نزع الملكية لأجلها وكذا التأكد من لزوم هذه العقارات لتحقيق المنفعة العامة والذي لأجله لجأت الإدارة إلى هذا الإجراء[1].

فإذا ما لجأت الإدارة إلى قرار نزع الملكية لتحقيق نفع مالي لها فإنها تكون قد انحرفت عن قاعدة تخصيص الأهداف ويكون قرارها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة لأن تحقيق النفع المالي ليس هو الهدف الذي من أجله منحت الادارة سلطة نزع الملكية وإن كان تحقيق النفع المالي يدخل في نطاق تحقيق المصلحة العامة[2].

وفي هذا الصدد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارا أصدره المحافظ بحيث قصد من خلاله تمكين البلدية من اكتساب ملكية بعض العقارات عن طريق نزع الملكية وذلك بهدف إنشاء بعض المرافق البلدية الضرورية، وألغى مجلس الدولة هذا القرار لكونه مشوب بالانحراف بالسلطة لأنه كان يرمي إلى تحقيق مصلحة مالية للبلدية والتي لا تعتبر من اختصاصه[3].

وألغى أيضا مجلس الدولة قرارا لوزير الحربية الذي نص على نزع ملكية قطعة أرض للتهرب من نفقات إعادتها إلى حالتها قبل التأجير لوزارة الحربية، حيث لحقت أضرار كبيرة بالأرض نتيجة سوء الاستعمال، واستند مجلس الدولة في إلغاء هذا القرار إلى أن الإدارة استعملت سلطة نزع الملكية في غير ما تقررت لأجلها تلك السلطة.

وتحقيق النفع المالي للإدارة قد يتخذ صورة إيجابية عن طريق إضافة مبالغ جديدة لميزانية الهيئات الإدارية كما قد يتخذ هذا النفع صورة سلبية وذلك بعدم إخراج مبالغ من تلك الميزانية، ومتى هدفت الإدارة إلى تحقيق أي صورة من الصورتين فإن قرارها يكون مشوب بعيب الانحراف بالسلطة [4].

---

[1] – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 198.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 403 .

[3] – عبد العزيز عبد المنعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 234 .

[4] – سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 275 .

وألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر قرار مجلس الوزراء والذي استصدرته إحدى الجامعات بنزع ملكية أحد الأفراد لاستكمال منشآتها الجامعية، وسبب الغاء هذا القرار أنه تبين أن الجامعة كان قد سبق لها وأن تصرفت في أرض مملوكة لها في تاريخ سابق عن تاريخ صدور قرار نزع الملكية ورأت المحكمة أن ذلك يعتبر إساءة استعمال للسلطة وتجاوز للغاية التي حددها الدستور والقانون. [1]

وهذا الحكم الصادر بإلغاء قرار نزع الملكية أرسى مبدأ جديد وهو عدم اشتراط لإلغاء قرار نزع الملكية أن يكون النفع الذي قصدته الإدارة مادي ومباشر بل يكفي أن يكون هناك نفع ولو كان غير مباشر كما حدث في الحكم السابق كون أن الإدارة استفادت ماديا بقيمة بيع الأرض التي تصرفت فيها والتي كان يمكنها إنشاء المنشآت عليها، وعليه فلا يمكنها نزع ملكية عقارات مملوكة للأفراد لتحقيق هذا الهدف لأن قرار نزع الملكية يكتسب مشروعيته إذا ثبت أنه لم تكن هناك وسيلة أخرى، أما إذا ثبت عكس ذلك فإن قرار نزع الملكية يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة[2].

ج- الانحراف بسلطة الاستيلاء المؤقت

سلطة الاستيلاء المؤقت هي سلطة منحها القانون للإدراة بهدف الاستيلاء على ما يلزمها من أملاك الأفراد وذلك في إطار قيامها بواجباتها وسعيها لتحقيق المصلحة العامة، وهذه السلطة قررها المشرع بموجب القانون 252 لسنة 1920، بحيث نصت المادة الثالثة من هذا القانون على أن استعمال حق الاستيلاء يقتصر على العقارات اللازمة للمنفعة العامة وبناءا على قرار يصدر عن رئيس الجمهورية، في حين أعطت المادة 17 من ذات القانون للمحافظ سلطة إصدار قرار بالاستيلاء المؤقت في الحالات الطارئة والمستعجلة.

ووصف القانون هذا الاستيلاء ب " المؤقت " لكونه يختلف عن الاستيلاء الدائم الناجم عن نزع الملكية[3].

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 235.

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 205

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لغلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ،ص 236 .

وتلجأ الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت وهي في الحقيقة تهدف إلى نزع الملكية وذلك بالتحايل على القانون بهدف تحقيق مصلحتها المالية، وذلك لكون الاستيلاء المؤقت لا يحمل الإدارة الأعباء المالية التي تتحملها في حالة نزع الملكية فهي تلتزم في حالة الاستيلاء المؤقت بدفع قيمة الخسائر الناجمة عن هذا الاستيلاء فقط عكس نزع الملكية الذي يلزم الإدارة بدفع قيمة العقار ضف إلى ذلك أن التعويض عند نزع الملكية يكون فوريا في حين أن التعويض عن الاستيلاء المؤقت يكون لاحقا وعليه تلجأ الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت من أجل توفير النفقات وذلك تحقيقا لمصلحتها المالية وهو ما يعتبر انحرافا بالسلطة[1] .

ولتمييز طبيعة الاستيلاء ما إذ كان مؤقتا أم أنه استيلاء نهائي دون اتباع إجراءات نزع الملكية فإنه يمكن اللجوء إلى معيار طبيعة العمل الذي تم الاستيلاء على العقار من أجله لمعرفة صفة الاستيلاء، فإذا كان العمل الذي تم الاستيلاء على العقار من أجله يمثل منشآت دائمة فإن الاستيلاء يكون نهائيا، أما اذا كان العمل الذي تم الاستيلاء على العقار من أجله مؤقت وليس دائم فإن الاستيلاء على العقار يكون مؤقتا[2].

وتطبيقا لذلك قام مجلس الدولة الفرنسي في القضية التي قامت فيها جهة إدارية بالاستيلاء المؤقت على الأرض المملوكة لأحد الأفراد لتسهيل تنفيذ الأعمال المتعلقة بإنشاء شبكة سكك حديد إقليمية، كما كان يتضمن إنشاء مكان لإقامة العمال وكذا مخزن للمواد اللازمة للعمل المزمع انشاؤه، وعند لجوء صاحب الأرض إلى المحكمة الإدارية قضت بإلغاء القرار المطعون فيه لانحرافه بالإجراء، لكن عند إثارة الدعوى أمام مجلس الدولة قضى بأن قرار الاستيلاء لم يكن مشوبا بعيب الانحراف كون أن الأعمال التي تم الاستيلاء على العقار من أجلها تتصف بطابع مؤقت وعليه قضى بإلغاء قرار المحكمة الإدارية[3].

---

[1] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 648 .

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، ص 237 .

[3]– سامي جمال الدين، الدعوى الإدارية، الإجراءات أمام القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، 1960، ص 870.

وألغى مجلس الدولة أيضا قرار صدر عن إحدى المدن بالاستيلاء على قطعة أرض لإنشاء ملعب محلي عليها، حيث استند مجلس الدولة في قراره أن العمل الذي تم الاستيلاء على العقار من أجلها تتصف بصفة الدوام وعليه يجب اللجوء إلى نزع الملكية[1].

قضى مجلس الدولة الفرنسي أن الانحراف بالسلطة لمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف يتحقق إذا لجأت الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت لكنها في الحقيقة تهدف إلى الاستيلاء الدائم أو نزع الملكية وذلك تفاديا للإجراءات وتهربا من كثرة الأعباء[2].

وألغى مجلس الدولة المصري هو الآخر قرارات الإدارة التي تهدف إلى نزع الملكية في صورة استيلاء مؤقت بهدف تحقيق نفع مادي لها .[3]

د- الانحراف بسلطة إصدار خط التنظيم

منح المشرع للإدارة سلطة إصدار خط التنظيم لرسم خطوط الشوارع ومنع تجاوز الأفراد بتعديهم على الطريق العام .

لكن الإدارة قد تلجأ إلى استخدام سلطتها في إصدار خط التنظيم وذلك كبديل لنزع الملكية للمنفعة العامة الذي يكلف مبالغ كبيرة بحيث تهدف الإدارة من خلال ذلك إلى تحقيق نفع مادي وذلك بضم أراضي تدخل في حدود هذا الخط دون أن تدفع سوى قيمة الأرض الفضاء، ومتى لجأت الإدارة إلى هذا الإجراء فإن قرارها يكون مشوبا بعيب الانحراف في السلطة لأنها لجأت إلى تحقيق نفع مادي بالاعتماد على وسيلة غير مقررة[4].

ويمكن الاعتماد على معيار طبيعة الغرض المستهدف من العملية الإدارية لتحديد متى يجوز للإدارة استخدام إجراء خط التنظيم ومتى يجب عليها اللجوء إلى نزع الملكية، بحيث أن خطة التنظيم تقررت من أجل رسم الشوارع ومنع الأفراد من التجاوز والتعدي على الطريق العام فمتى سعت الإدارة إلى تحقيق هذا الهدف كان

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ،ص 238 .

[2] – سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق ص 287 .

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 239 .

[4] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 267 .

عملها مشروعا، أما إذا هدفت الإدارة افتتاح طريق جديد فإنه يتعين عليها اللجوء إلى إجراء نزع الملكية فإذا عوضته بإجراء خط التنظيم كان عملها مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة [1].

والانحراف بالسلطة في إصدار التنظيم ما هو إلا نزع ملكية لكن بطريق غير مباشر بحيث تلجأإليه الإدارة تهربا من الأعباء المالية التي تستوجبها إجراءات نزع الملكية ولذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي يلزم الإدارة بالتزام أضيق الحدود في إصدار خط التنظيم، ومتى ثبت له أن الإدارة كانت تهدف من خلال خط التنظيم نزع الملكية فإنه يقوم بإلغاء القرارات المطعون فيها.

ومبرر مجلس الدولة في إلغاء القرارات التي سعت من خلالها الإدارة تحقيق نفع مادي عن طريق خط التنظيم أن سلطة الإدارة في إصدار خط التنظيم يتبعه مسؤوليتها عن تحسين الطرق وهو ما ينعكس بصورة إيجابية على الجمهور بالإضافة الى إستفادة ملاك العقارات وذلك بارتفاع قيمة عقاراتهم لكن هذا لا يبرر لجوء الإدارة إلى الانحراف بالسلطة عن طريق إصدار خطة التنظيم وهي في الحقيقة تهدف إلى الاعتداء على حق الملكية .[2]

2- موقف القضاء من انحراف الإدارة بسلطتها لتحقيق أهداف مالية

اختلف موقف مجلس الدولة الفرنسي ونظيره المصري في تقرير مدى مشروعية انحراف الإدارة بسلطتها لتحقيق أهداف مالية، حيث رأى اتجاه عدم مشروعية تلك القرارات وذلك لخروجها عن قاعدة تخصيص الأهداف، في حين رأى رأي آخر مشروعية تلك القرارات لكونها جاءت تحت تأثير ظروف معينة[3].

أ- الاتجاه التقليدي

يرى أصحاب هذا الإتجاه عدم مشروعية انحراف الإدارة بسلطتها لتحقيق أهداف مالية، ووفقا لهذا الإتجاه فقد قرر مجلس الدولة في كل من فرنسا ومصر إلغاء قرارات

---

[1] – سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 298 .

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 242 .

[3] – محمد حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، سنة 1989، ص 328.

سعت من خلالها الإدارة إلى تحقيق أهداف مالية وذلك عن طريق الانحراف على الهدف المخصص الذي منحت لأجله الادارة سلطة التقرير، واستقر القضاء على إلغاء هاته القرارات بغض النظر عن الوسيلة التي استعملتها الإدارة لتحقيق مصلحتها المالية سواء عن طريق الانحراف بسلطة الضبط الإداري أو الانحراف بإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة والاستيلاء المؤقت للعقارات أو عن طريق الانحراف بسلطة إصدار خط التنظيم[1].

ب- التحول من الإتجاه التقليدي

كان القضاء في مصر وفرنسا يعتمد على مبدأ رفض خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف وذلك بغرض تحقيق أهداف مالية واعتبرته انحراف بالسلطة يستوجب إلغاء القرار الصادر والتعويض عنه.

ثم تطور هذا المبدأ بحيث قرر كل من مجلس الدولة الفرنسي وكذا المصري مشروعية القرارات الصادرة والتي تخالف الهدف المخصص لها وتهدف الى تحقيق أهداف الإدارة المالية واعتبرت أن تلك القرارات لا تشكل انحرافا في استعمال السلطة[2].

هذا التحول الذي طرأ على موقف مجلس الدولة في مصر وفرنسا مفاده توسيع نطاق المصلحة العامة والتي يدخل في ضمنها المصلحة المالية للإدارة المحلية، كما يرجع هذا التحول إلى ظهور مباديء سياسية واجتماعية بعد الحرب العالمية الاولى وما صاحبها من انكماش في المذهب الفردي واتساع فكرة الصالح العام، كما كانت العوامل الاقتصادية التي ظهرت في شكل أزمات مالية منذ عام 1930 سببا في التفكير في الحصول على موارد مالية وكل ذلك أدى إلى التطور الذي لحق مبدأ انحراف السلطة للمصلحة المالية للإدارة[3].

---

[1] –عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 244 .

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، العقود والقرارات الإدارية، منشأة المعارف الاسكندرية، ب ت ن، ص 312.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 409 .

ويظهر تحول مجلس الدولة عن الرأي التقليدي في موقفه من المشروعات التجارية والصناعية التي تقيمها الهيئات الإقليمية بحيث أنه كان في السابق يقوم بإلغاء جميع القرارات التي تعرض عليه في هذا الصدد إلا أنه بدأ يلطف من حدة موقفه ويسمح للسلطات البلدية أن تنشيء المشروعات .

ويظهر ذلك من خلال قرار مجلس الدولة في القضية المتمثلة في افتتاح إحدى السلطات المحلية محلا لبيع اللحوم نظرا لإغلاق المحلات التي كانت قائمة بالمنطقة بسبب الأزمة الاقتصادية، فلما انتهت حدة الأزمة فتحت تلك المحلات من جديد وطالب أصحابها بغلق محلات البلدية إلا أن مجلس الدولة الفرنسي رفض هذا الطلب مقررا أن هذا المحل يحافظ على توازن الأسعار [1].

وأقر مجلس الدولة الفرنسي مشروعية قيام الإدارة بإنشاء مشروعات تعود عليها عليها بالربح، إلا أنه سبب نشاط الإدارة بعدة أسباب أهمها المصلحة العامة، ولم يقر مجلس الدولة صراحة للإدارة الحق في أن تستعمل سلطتها في تحقيق مصلحتها المالية[2].

وأصبغ مجلس الدولة حمايته لقرارات الإدارة التي تسعى بها إلى تحقيق أهداف مالية وذلك في أحكام واضحة حيث نص على أن :" مسعى الإدارة لتحقيق أغراض مالية هدف مشروع، لأن موازنة الميزانية المحلية من أغراض المصلحة العامة "

وتطبيقا لهذا التحول أصدر مجلس الدولة عدة قرارات أقر من خلالها مشروعية قرارات الإدارة التي تهدف إلى تحقيق مصلحة مالية ومن هذه القرارات قرار الإدارة بقصر المرور في أحد الشوارع المنشأة حديثا على العربات التي لا تجاوز ثقلا معينا حيث انتهى إلى أن هذا القرار ليس مشوبا بأي صفة تعسفية، وذلك استنادا إلى أن العمل على التخفيف من المصاريف التي تقع على كاهل القرية لا يمكن ان ينظر إليه كانحراف بالسلطة[3] .

---

[1] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 235 .

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 246

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 248 .

وعلى نفس النهج سار مجلس الدولة المصري الذي رأى بأن استخدام سلطات الهيئات المحلية لتحقيق المصلحة المالية لا يعد انحرافا في استعمال السلطة.

ويختلف رأي مجلس الدولة الفرنسي عن نظيره المصري في كون أن مجلس الدولة الفرنسي يشترط وجود مصلحة عامة إلى جانب المصلحة المالية أما مجلس الدولة المصري فإنه لا يشترط هذا الشرط بحيث أنه لا يلغ القرارات التي تهدف الى تحقيق مصلحة مالية وحدها[1].

3- الانحراف بسلطة تأديب الموظفين:

تملك الإدارة سلطة تأديب الموظفين في حال ارتكابهم أخطاءا مهنية، وهي السلطة التي منحها لها المشرع للحفاظ على انضباط العمل الإداري، لكن هذه السلطة جاءت مقيدة وليست مطلقة بحيث يجب أن يكون فعلا الهدف من وراء هذا الجزاء هو تأديب الموظف ولا يكون الهدف من وراءه إخفاء قرار نقل أو غير ذلك، ضف إلى ذلك أن قرار التأديب يجب أن يخضع لمجموعة من الإجراءات المقررة قانونا والتي يترتب عن مخالفتها بطلان القرار كونه مشوبا بعيب الانحراف[2].

والانحراف بالسلطة في هذه الحالة يظهر فيما يسمى "العقوبة المقنعة " والتي تتم عن طريق نقل عامل أو ندبه بدلا من توقيع الجزاء عليه .

وللقضاء على هذا النوع من الانحراف في استعمال السلطة يجب أولا التزام الإدارة بتسبيب القرار، كما يجب على المشرع تقنين كل الإجراءات والتدابير التي تسعى الإدارة من خلالها لاستخدام العقوبات المقنعة .[3]

4- الانحراف بسلطة نقل الموظفين:

منح المشرع للإدارة سلطة نقل موظف من مكان إلى آخر لكن بشرط أن لا يضار الموظف المنقول من هذا النقل بحيث لا يفوت دوره في الترقية، وأن لا يكون

---

[1]– سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق ص 323 .

[2]– سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 649 .

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 254.

النقل إلى درجة أقل من الوظيفة التي يشغلها، وأن يكون هذا النقل تستدعيه مصلحة الإدارة[1] .

فمتى استعملت الإدارة هذه السلطة لتحقيق أغراض أخرى فإن قرار الإدارة في هذه الحالة يكون مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة ويستوجب إلغاءه [2] .

ويجب أن تتناسب الجزاء مع المخالفة المرتكبة من طرف الموظف، ولضمان عدم انحراف الإدارة في استعمال سلطتها في تأديب الموظفين فقد وضع المشرع الجزائري ضمانات للموظف ودلك حتى لا تنحرف الإدارة بسلطتها في تأديب الموظفين واستعمال امتيازاتها في الإضرار بالموظفين ودلك من خلال الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة [3] وخاصة المادة 67 منه والتي تنص على أنه :" تخطر لجان الطعن من الموظف فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر " [4]

أما المادة 84 من نفس الأمر فقد نصت على أنه :"بعد انتهاء مدة التربص المنصوص عليها في المادة 84 أعلاه يتم:

- إما ترسيم المتربص في رتبته
- وإما إخضاع المتربص لفترة تربص آخر لنفس المدة ولمرة واحدة فقط .
- وإما تسريح المتربص دون إشعار مسبق أو تعويض"[5].

5- الانحراف بسلطة وضع تقارير قياس الكفاية:

تم منح الإدارة سلطة وضع تقارير قياس كفاية لموظفيها، وجاء منح هذه السلطة لحث العاملين على القيام بوظائفهم على أكمل جه وذلك حتى ينال العامل الممتاز الجزاء وينال المقصر العقاب[6].

---

[1]– سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 650 .

[2] – محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 189.

[3] – الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر عدد 64، المعدل والمتمم.

[4] – المادة 67 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

[5] – المادة 84 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

[6] – عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر، الجزائر، د ط، 2012، ص 162.

لكن قد تلجأ الإدارة الى استعمال هذه السلطة استعمالا منحرفا، بحيث قد تلجأ إلى عقاب موظف كفء نتيجة خلافات أو عدم قبول من رؤسائه، كما قد تلجأ إلى ترقية موظف مهمل وكل ذلك عن طريق هذه التقارير مما يجعل القرارات الصادرة في هذه الحالة مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة. [1]

6- الانحراف بسلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة:

تملك الإدارة سلطة الاستغناء عن موظفيها وذلك بعد إلغاء الوظيفة التي لم يعد لها مبرر وهي حالات استثنائية تستلزمها المصلحة العامة وعليه فلا يجوز للإدارة فصل موظفيها دون مبرر أو بهدف الانتقام[2].

وقد تلجأ الإدارة إلى إلغاء الوظيفة وفصل الموظف، ثم بعد ذلك تقوم بإعادة تعيين موظف آخر في نفس الوظيفة وهو ما يعد انحرافا بالسلطة حيث أن الإدارة لم تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وإنما هدفت إلى تحقيق مصلحة الغير[3].

كما قد تتحقق هذه الصورة من صور الانحراف في حالة لجوء الإدارة إلى فصل موظف ارتكب أخطاء وظيفية تستلزم العقاب، بحيث تقوم الإدارة بفصله وإلغاء الوظيفة وهي ليست الوسيلة المقررة قانونا لعقاب الموظف، فتكون الإدارة في هذه الحالة قد انحرف بالإجراء.[4]

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 260.

[2]– سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، ص 663.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 414.

[4] – أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، (القضاء الإداري) دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص 394.

الفصل الثاني:
خصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة

إن تحديد ماهية عيب الانحراف بالسلطة، باعتباره أحد العيوب التي تلحق بالقرار الإداري، وللإحاطة بهذا العيب نتناول تحديد خصائصه التي يتميز بها، والتي تجعلنا نفرق بينه وبين باقي عيوب القرار الإداري، وذلك من خلال التطرق لخاصيتي القصد والاحتياط في عيب الانحراف بالسلطة، وكذا ارتباط هذا العيب بالسلطة التقديرية للادارة .

وعليه سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في المبحث الأول الصفة القصدية والاحتياطية للقرار الإداري، في حين نخصص المبحث الثاني لاقتران عيب الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة.

المبحث الأول: الصفة الاحتياطية والقصدية لعيب الانحراف في استعمال السلطة

يتميز عيب الانحراف في استعمال السلطة بمجموعة من الخصائص التي يجب أن تتوفر في هدا العيب لقيامه، وتتمثل هده الخصائص في الصفة الاحتياطية لهدا العيب والتي تعني أنه لا يتم اللجوء إلى هدا العيب إلا إدا خلا القرار الإداري من أي عيب من العيوب الأخرى، والصفة الثانية لهدا العيب هي صفة القصدية والتي تعني أن عيب الانحراف بالسلطة يقع قصديا من طرف مصدر القرار ودلك عند مخالفته للمصلحة العامة

وعليه سندرس من خلال هدا المبحث الصفة الاحتياطية والقصدية لعيب الانحراف بحيث نتناول في المطلب الأول الصفة الاحتياطية، أما المطلب الثاني فسنخصصه للصفة القصدية.

المطلب الأول: الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف في استعمال السلطة

اعتبر الفقه الإداري عيب الانحراف في السلطة عيبا احتياطيا لا يتم اللجوء اليه إلا في حالة خلو القرار الإداري من أي عيب آخر يبرر الغاية.

ويرجع سبب اعتبار عيب الانحراف بالسلطة كعيب احتياطي إلى صعوبة إثباته مقارنة بالعيوب الأخرى إذ أن القرار المشوب بعيب الانحراف في السلطة هو قرار سليم وصحيح من كل نواحيه إلا أن مصدر هذا القرار لم يهدف من خلاله الى تحقيق الصالح العام بالدرجة الأولى أو أنه لم يسع من خلاله إلى تحقيق الهدف المحدد له وإن كان الهدف يخدم الصالح العام .

وعليه فان إثبات الانحراف بالسلطة في هذه الحالة يتوجب البحث عن نية مصدر القرار وهو الأمر الذي يشكل صعوبة على القاضي الإداري .

أما السبب الآخر في جعل الانحراف بالسلطة ذو صفة احتياطية هو خطورة القضاء به بالنسبة للإدارة إذ أن هذا العيب قد يؤثر على هيبة الإدارة بالنسبة للأفراد إذ

قد تتزعزع ثقتهم في الإدارة وهو السبب الذي يجعل مجلس الدولة لا يحكم بهذا العيب إلا نادرا .[1]

ومن جهة أخرى فإن الطاعن لا يهمه سبب إلغاء القرار الإداري مادامت النتيجة واحدة وهي إلغاء القرار الإداري .

والصفة الاحتياطية لعيب الانحراف أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي وتقلص تطبيقه قضائيا بصفة ملحوظة وذلك نظرا لظهور واتساع نطاق الرقابة على السبب في القضاء الفرنسي وذلك لكون هذه الرقابة أسهل كثيرا في الإثبات .

وقد علل الفقه هذه الصفة الإحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة بأن هذا ما تقتضيه الضرورة القضائية وأن جعل عيب الانحراف بالسلطة احتياطيا يسهل الوصول إلى تحقيق العدالة بوسائل أكثر موضوعية وأسهل في الإثبات .[2]

والقاضي الإداري أثناء فحصه لمشروعية القرار الإداري فإنه بفضل البحث عن أخطاء قانونية تمس مشروعية القرار الإداري بشكل مباشر مثل الخطأ في القانون أو الخطأ في الواقع أو أي عيب آخر ويترك عيب الانحراف بالسلطة كآخر حل يتم اللجوء إليه لإلغاء القرار الإداري بل ويمكن الاستغناء عنه إذا تم إلغاء القرار الإداري لأي عيب آخر من العيوب[3] .

ورغم أن أغلبية الفقهاء في مصر وفرنسا يعتبرون عيب الانحراف بالسلطة عيب احتياطي إلا أن هناك من ينادون بأصالة هذا العيب بحيث يرون أنه يمكن إلغاء القرار الإداري متى كان مشوبا بعيب الانحراف دون البحث عن أي عيوب أخرى ذلك أن القاضي الإدراي لا يمكنه مناقشة أي عيب من عيوب القرار إلا إذا تمسك به المدعي أي أنه مقيد بما يقدمه الطاعن.

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 59.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 60.

[3] – اسماعيل البدوي، مرجع سابق، ص 268.

والرأي المنادي بالصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة تم انتقاده باعتبار أن عيب الانحراف بالسلطة يصدر قصديا ويصعب إثباته وأن المصلحة العامة هي مسألة موضوعية تتحقق في كل نشاط إداري وتكون مستقلة عن حسن نية رجل الإدارة[1] .

ويرى منتقدي الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف أن هذا العيب هو حد خارجي لنشاط الإدارة ومتى كان القرار الإداري لا يهدف لتحقيق المصلحة العامة كان مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة بغض النظر عن نية الإدارة ودون البحث والتعمق في هذه النوايا .[2]

وفي حكم صادر عن مجلس الدولة الفرنسي قضى بانه " دون حاجة لفحص أوجه الطعن الأخرى يتبين من التحقيقات أن الوزير قد استعمل سلطته في غير الغرض الذي من أجله استودعه القانون هذه السلطة " وهذا الحكم هو الذي اعتمد عليه الفقه المنتقد للرأي المنادي بالصفة الاحتياطية للانحراف بالسلطة وهو الحكم الذي نص على أصالة عيب الانحراف بالسلطة وإمكانية الاعتماد عليه لإبطال القرار الإداري حتى لو كان هذا القرار مشوبا بعيب آخر.

كما أن هناك العديد من الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري المصري والفرنسي والتي تؤكد الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة فمثلا نجد قضية بلدة THIEBAULT التي رفض فيها الوزير إصدار قرار معين بهدف السكوت عن إجراء اتخذته السلطة المحلية وقضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار الوزير بسبب تجاوز السلطة ورغم أن الإجراء نفسه لا يمثل تجاوزا للسلطة بل يمثل انحرافا بها[3].

وهذا الرأي لم يلق القبول استنادا إلى أن المصلحة العامة هي بالفعل مصلحة موضوعية كما يرى أصحاب هذا الرأي لكن في هذا العيب ليس المطلوب هو إثبات أن القرار الإداري استهدف تحقيق المصلحة العامة بل أن المطلوب هو إثبات العكس أي أن القرار الإداري لم يستهدف تحقيق المصلحة .[4]

---

[1] – سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 230.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 62.

[3] – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 345.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 64 .

كما أن هذا الرأي قد يكون سليما لو كان عبء الإثبات يقع على عاتق الإدارة لكن المعمول به أن عبء الإثبات يقع على المدعي الذي يلتزم بإثبات أن الإدارة سعت لتحقيق هدف غير المصلحة العامة وهو ما يصعب على المدعي إثباته نتيجة ارتباط هذا الهدف المراد تحقيقه بنية مصدر القرار وأن اثبات سوء النية ضدالادارة ليس أمرا سهلا[1].

وقد استقر كل من الفقه والقضاء على إضفاء الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة بحيث لا يلجأإليه القاضي إلا إذا لم يوجد أي وجه من أوجه الطعن الأخرى.

وقد اعتمد الفقه على مجموعة من المبررات لهذا المبدأ وتتمثل فيما يلي :

01: أن عيب الانحراف بالسلطة يتعلق بنية مصدر القرار مما يجعل من الصعب إثباته وأن الكشف عليه يتطلب البحث في نية مصدر القرار مما يجعل هذا الأمر غير مضمون النتائج .

02: خطورة القضاء بانحراف الإدارة بسلطتها إذ أن القضاء بانحراف السلطة يترتب عليه زعزعة الثقة الموجودة عند رجل الإدارة.

03 :ظهور وتنامي الرقابة على السبب حيث أن عيب السبب يحل محل الانحراف بالسلطة من أجل إلغاء القرار الإداري المشوب بعدم المشروعية .[2]

وكل هذه الأسباب لا يمكنها أن تبرر الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة وذلك لما يلي:

أولا: فيما يخص صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة فإن هذه الصعوبة هي صعوبة نسبية وليست مطلقة إذ أنه وإن كان من غير الممكن إثبات عيب الانحراف عن المصلحة العامة لكون العيب متصل بنية مصدر القرار فإن إثبات الوجه الثاني من الانحراف وهو الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف هو أمر سهل ويمكن إثباته لأن الإثبات في هذه الحالة يكون موضوعي بحيث يتم الإثبات بالمقارنة بين الهدف الذي حدده المشرع والذي لأجله منح الإدارة سلطة إصدار القرار وبين الهدف الذي

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 63 .

[2] – عبد العزيز عبد المنعم، مرجع سابق، ص 65 .

قصد رجل الإدارة تحقيقه من وراء إصدار هذا القرار فإذا تطابق الهدفان كان القرار مشروعا وإذا اختلف الهدفان كان القرار معيبا بعيب الانحراف بالسلطة[1] .

وفي حالة الانحراف عن الإجراءات المقررة بحيث يكون في هذه الحالة إثبات الانحراف ذاتيا في الصورة الأولى وهو إثبات صعب عكس الصورة الأخرى التي يكون فيها الإثبات موضوعي ويكون سهلا لأنه يستند إلى الواقع وعليه فلا يمكن اعتماد صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة لجعله صفة احتياطية. [2]

ثانيا: بخصوص تأثير إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب الانحراف على هيبة الإدارة وزعزعة ثقتها فإن هذا غير كاف لجعله ذو صفة احتياطية لأن قرارات الإدارة يجب أن تتسم بالمشروعية وهذه المشروعية لا تتحقق إلا إذا تم إعلان انحراف رجل الإدارة عن سلطته ونتيجة لذلك إلغاء القرار المشوب بعيب الانحراف بحيث يمثل هذا الإجراء إدانة للسلوك المخالف المشروعية.

وحتى لو افترضنا تأثر هيبة الإدارة بسبب إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة إلا أن ذلك لا يضر كون أنه لا يجوز التضحية بإعلاء مبدأ المشروعية فقط لمجرد التخوف من تأثر هيبة الإدارة .[3]

ثالثا: القول بأن الطاعن لا يضار من إلغاء القرار الإداري لسبب آخر بخلاف عيب الانحراف بالسلطة هو قول معترض عليه ذلك أن إعلان مبدأ المشروعية يسمو على مصلحة الطاعن والإدارة معا هذا من جهة ومن جهة ثانية أن مصلحة الطاعن أيضا يمكن أن تتضرر رغم إلغاء القرار الإداري المعيب بعيب الانحراف بالسلطة لكن الإلغاء يكون لسبب آخر غير عيب الانحراف فمثلا يكون قرار معيب بعيب في الشكل إضافة إلى عيب الانحراف في استعمال السلطة فيقوم القاضي بإلغاء هذا القرار بالاستناد إلى عيب الشكل وذلك دون التطرق إلى عيب الانحراف في استعمال السلطة استنادا لمبدأ احتياطية هذا العيب بعد ذلك تقوم الإدارة بتصحيح هذا العيب في الشكل ليصبح هذا القرار صحيحا وساريا بالرغم من كونه معيبا بعيب الانحراف في استعمال

[1] – سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 395.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 66.

[3]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 67.

السلطة مما يلزم الطاعن في هذه الحالة بقبول القرار أو اللجوء من جديد للقضاء للمطالبة بإبطال القرار لكونه مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة ضف إلى ذلك تفويت المطالبة بالتعويض على الطاعن في حال إلغاء القرار لعيب الشكل في حين أنه كان بإمكانه المطالبة بالتعويض لجبر الضرر في حال إلغاء القرار لعيب الانحراف بالسلطة باعتباره عيبا موضوعيا يستوجب التعويض على خلاف العيوب الشكلية التي لا تستوجب التعويض. [1]

رابعا: الرقابة على عيب انعدام الأسباب لا يمكن أن تكون بديلا عن عيب الانحراف بالسلطة اذ أن هذا الأخير يتسع ويشمل السلطة التقديرية إلا أنها لا تصل إلى الرقابة على انعدام الأسباب .

وكثيرا ما يذكر مجلس الدولة المصري عبارة أن هذا الأمر تترخص الإدارة فيه بما لا معقب عليها من المجلس مادام أن تقديرها قد خلا من إساءة استعمال السلطة او أنه من ملاءمات الإدارة تزاوله بما لها من سلطة تقديرية مادام أن قرارها قد خلا من إساءة استعمال السلطة ..... الخ .

خامسا: إذا بدأ القاضي بفحص عيب الانحراف بالسلطة إذا تم الطعن به أمامه وذلك دون النظر للعيوب الأخرى للقرار فإن الصفة الاحتياطية تفقد قيمتها العملية وهذا الإجراء يساعد على حسن السير الحسن للعدالة لأن ذلك يمنعها من تكرار نفس الخطأ مرة أخرى [2] .

وعيب الانحراف بالسلطة له وظيفتان مكملتين لبعضهما البعض، تتمثل الأولى في التواجد المستمر لوظيفته الظاهرة والمتمثلة في المعاقبة الصريحة على عدم مشروعية الأسباب والتي تبدو اليوم خاضعة لشروط محددة، وثانية خفية كوسيلة ضمنية للإبطال وهي أكثر فاعلية من الأولى [3].

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 68.

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق ص 657 .

[3] – لحسين بن شيخ آل ملويا، ص 318.

الفرع الأول: الوظيفة الظاهرة لعيب الانحراف

بسبب الطابع الأخلاقي لعيب الانحراف بالسلطة يصعب على القاضي اثباته هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه لا يكفي أن يكون موجودا، وإنما يجب إثبات أنه الهدف الأساسي والوحيد للقرار الإداري.

أولا: يجب إثبات الإنحراف بالسلطة إثباتا خصوصيا

يجب على العارض إثبات وجود عيب الانحراف بالسلطة لأنه لا يمكن افتراضه، وكان مجلس الدولة الفرنسي يشترط أن يكمن الانحراف في العبارات نفسها للقرار محل النزاع مما كان يجعل الاثبات شبه مستحيل باستثناء حالة الغلط للإدارة، ثم تطور ذلك بالسماح للقاضي باثبات الانحراف بالسلطة بالرجوع إلى وثائق الملف .

لكن هذا الإجراء أثقل فعالية البحث عن الإثبات، ذلك أن القاضي نادرا ما يلجأ إلى التحقيق لمعرفة بواعث الإدارة، كما أنه يمنع عليه استدعاء رجال الإدارة من أجل استجوابهم، كما أن التحقيق الميداني صعب من الناحية المادية ويبقى مجرد تدبير اختياري للقاضي.

وعرف إثبات عيب الانحراف بالسلطة تطورا مماثل لما عرفته الوسائل الأخرى للإبطال وذلك بقبول جميع أنواع القرائن التي يتم التوصل إليها بالاستدلال والتحليل فمثلا أن يتم منع جميع المظاهرات ما عدا مظاهرة واحدة [1] .

ثانيا: يجب أن يكون الانحراف بالسلطة أساسيا ووحيدا

إذا توفرت وسيلة من وسائل إبطال القرار وكانت مؤسسة، فإنه مهما تم تبرير مشروعية القرار فإنه يتم إبطاله لأن القاضي في هذه الحالة لا ينظر إلا لتلك الوسيلة ويبني عليها إبطال القرار .

أما عيب الانحراف بالسلطة فإنه يجب أن يكون أساسيا أي أن يكون هو الباعث الحقيقي لاصدار القرار، أما إذا كان مستورا بباعث آخر مشروع فإن القرار يكون سليما ولا يتم ابطاله[2] .

---

[1] – لحسين بن شيخ آل ملويا، ص 320.

[2] – سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 654

والقاضي عند بحثه للباعث فإذا وجده مشروعا فإن بقية البواعث وإن كانت غير مشروعة فإنها لا تؤدي إلى إبطال القرار لأن الهدف المشروع يسمو على الهدف غير المشروع[1].

الفرع الثاني: الوظيفة الفعالة والخفية لعيب الانحراف بالسلطة

رغم كونه في غالب الأحيان مستتر وغير مرئي إلا أن الانحراف عندما يكون موجودا في القرار الإداري فيمكن وصفه بالبساطة أو يعاد وصفه، كما يمكن احلال وسيلة أخرى محله[2] .

أولا: الانحراف بالسلطة غير الموصوف أو الذي يعاد وصفه

نظرا للطبيعة الخاصة لعيب الانحراف بالسلطة فإن القاضي الإداري يفضل في كثير من الحالات عدم وصف الانحراف بالسلطة .

ورغم عدم ظهور كلمة الانحراف إلا أنه يستشف ذلك من العناصر المكونة للقرار، وكمثال على ذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي في 10 فبراير 1909 في قضية الأب أوليفيي حيث أنه ورغم عدم ظهور العبارة الصريحة " فالمقتضيات المعنية أمليت من طرف اعتبارات أجنبية عن الموضوع الذي كلفت به سلطة المجلس البلدي لتنظيم مصلحة الدفن " [3]

كما نجد أيضا لجوء القاضي الإداري إلى القضاء بالانحراف من خلال الإشارة والتلميح لوجود انحراف ونجد ذلك في قرار مجلس الدولة الفرنسي في 24 مارس 1899 في قضية نقابة جزاري بولباك، بالإضافة إلى قرار جمعية مجلس الدولة في 24 يناير 1936 في قضية بلدية سيرسناس[4] .

ثانيا: الانحراف بالسلطة المستبدل

نظرا لصعوبة عيب الانحراف بالسلطة يلجأ القاضي الإداري إلى استبدال هذا العيب وهذا ما أكده الفقه .

---

[1] – منصور ابراهيم العتوم، مرجع سابق، ص 176.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 348.

[3] – لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 234.

[4] – لحسين بن شيخ آث ملويا، نفس المرجع، ص 325.

ويتمثل الاستبدال عادة في قرينة الغلط المادي من طرف الإدارة، كما يمكن أن يقوم القاضي باستبدال الانحراف بالسلطة بوسيلة كلاسيكية أخرى لدعوى تجاوز السلطة كالغلط في القانون مثلا[1].

المطلب الثاني: الصفة القصدية لعيب الانحراف

أغلبية الفقه يعتبر عيب الانحراف بالسلطة عيبا قصديا ولإلغائه يستلزم علم رجل الإدارة بخروج القرار عن المصلحة العامة ومخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف وكذا اتجاه نيته إلى ارتكاب المخالفة .

أي أن عيب الانحراف بالسلطة يرتبط بالنية والقصد ولا يكفي لقيام هذا العيب أن ينتج عن القرار نتائج تخالف الصالح العام أو الهدف الذي حدده المشرع حيث أن هذا العيب لا يرتبط بالنتائج ويستوجب أن تكون الإدارة قد قصدت الوصول إلى هذه النتيجة المخالفة للصالح العام وهذه النية وعلاقتها بالنتائج الضارة تبقى من اختصاص القضاء.[2]

وحتى يقوم هذا العيب يجب أن يكون القصد في الانحراف بالسلطة متوفر لدى مصدر القرار نفسه دون أن يشوبها أي عيب من عيوب الإرادة [3].

ويظهر ذلك من خلال قضاء المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن جهة الإدارة إذا تعتقد بأن قرارها يهدف إلى تحقيق الصالح العام فلا يكون قرارها معيبا بالانحراف.[4]

كما أكدت المحكمة الإدارية العليا على ضرورة توافر قصد الانحراف بالسلطة عند إصدارها لقرارها وذلك في الحكم الذي ذهبت فيه إلى أن عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية قوامه أن يكون لدى الإدارة عند إصدارها للقرار قصد

[1]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 236.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 71.

[3] – لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 256.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 321.

إساءة استعمال السلطة الانحراف بها ولا وجه للتحدي في إثبات هذا العيب بوقائع عامة بعيدة عن الغاية من القرار [1].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها مؤكدة بذلك الصفة القصدية لعيب الانحراف في استعمال السلطة.

ويشترط لقيام عيب الانحراف بالسلطة إثبات اتجاه نية الإدارة إلى إتيانه أما إذا لم تتوفر تلك النية فإن القرار لا يكون مشوبا بعيب الانحراف وإنما يكون مشوبا بعيب مخالفة القانون[2] .

وجاءت أحكام المحكمة الإدارية في مصر لتؤكد على ضرورة توافر القصد كشرط لإلغاء القرار الإداري وقد حصرت هذه الأحكام حالات الانحراف بالسلطة في مخالفة المصلحة العامة وهي الحالة التي يكون فيها رجل الإدارة سيء النية أما في حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فإن هذه الحالات تكون نادرة وتتمثل هذه الحالات في الحالات التي يكون فيها رجل الإدارة عند إصداره للقرار حسن النية وغير مدرك للخطأ الذي يقع الانحراف بالسلطة فيه بحيث لا يتطابق الهدف الذي خصصه القانون مع الهدف الذي سعت الإدارة لتحقيقه وذلك بغض النظر عن نية الإدارة سواء كانت حسنة أو سيئة .

وحسب أحكام سابقة للمحكمة الإدارية العليا فإنها قضت في أحد أحكامها أنه لا يكفي لإقرار مشروعية القرار الإداري أن تتوجه نية مصدر القرار إلى تحقيق الصالح العام بل يجب أن يكون إصدار القرار من أجل تحقيق الهدف الذي عينه القانون وذلك عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد الإدارةبالغاية المخصصة التي حددها القانون فمتى خرج القرار عن الصالح العام أو انحرف عن هذه الغاية كان مشوبا بعيب الانحراف[3].

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 72 .

[2] – لحسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 256.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 74 .

وعلى الرغم من كل الصفة القصدية لعيب الانحراف بالسلطة فإن بعض الفقه يرى أنه لقيام عيب الانحراف أن تنعقد إرادة الإدارة على الانحراف بالسلطة لأن هذا الانحراف قد ينعقد بغير قصد وبالتالي فهو لا برتبط حتما بالتعمد المقصود[1].

وعيب الانحراف لا يرتبط إطلاقا بسوء النية إذ أنه في الكثير من الحالات تكون الإدارة حسنة النية بحيث لا تقصد الإدارة من عملها غرضا آخر دون الصالح العام لكن هذا التصرف ورغم ذلك يكون معيبا بعيب الانحراف وذلك لخروجه عن قاعدة تخصيص الأهداف.

وهذا الإتجاه يرتبط بسلطة الإدارة التقديرية إلا أن هذا الارتباط يتنافى مع اشتراط توافر القصد السيء لقيام هذا العيب لأن رجل الإدارة قد لا يتبين مع الهدف المخصص الذي يتفق مع ما يتمتع به من سلطة ومنه يتجه إلى تحقيق غرض آخر من أغراض المصلحة العامة لكن بحسن نية [2].

[1] – لحسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 211.

[2]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاءالقرار الإداري، مرجع سابق، ص 76

المبحث الثاني: خصائص أخرى لعيب الانحراف بالسلطة

حتى تتمكن الإدارة من القيام بالمهام المسندة لها، فقد منحت لها سلطة تقديرية في اصدار القرارات بما يتناسب مع المصلحة العامة، وهدا ما جعل عيب الانحراف بالسلطة يقترن بالسلطة التقديرية .

وبالإضافة لاقتران عيب الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة فإنه يرتبط أيضا بركن الغاية وتعني الهدف النهائي الدي يسعى القرار الإداري إلى تحقيقه .

وعليه سنتناول في هدا المبحث دراسة اقتران عيب الانحراف بالسلطة بسلطة الإدارة التقديرية في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فسنخصصه لدراسة ارتباط عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية في القرار الإداري.

المطلب الأول: اقتران عيب الانحراف بالسلطة بسلطة الإدارةالتقديرية

تزداد حالات الانحراف بالسلطة كلما منحت السلطة التقديرية لمصدر القرار لأنه يمكن له أن يتدخل أو يمتنع، ورغم ذلك فإن هذا لا يمنع من وجود هذا العيب في مجال الاختصاص المقيد بحيث يمكن لرجل الإدارة ورغم وضع القانون لشروط معينة لإصدار القرار، إلا أن هذا الأخير يمكنه أن يتجاوز عمدا نص القانون ويتجاوز به الهدف الذي وضعه المشرع. [1]

وتتمتع الإدارة بسلطة تقديرية حينما لا تكون ملزمة بإصدار قرار معين في وقت معين وعلى نحو محدد، ومنح الإدارة هذه السلطة التقديرية لإصدار القرارات له أهمية خاصة، حيث أن تشعب مهام الإدارة وتوسع اختصاصاتها يستلزم منحها هذه السلطة التقديرية حتى تتمتع بسلطة إصدار قرارات إدارية وفق ما تقتضيه المصلحة العامة[2].

هذه السلطة التقديرية التي منحها المشرع للإدارة قابلها الفقه بنوع من التخوف، والذي كان مفاده أن إطلاق الحرية للإدارة من شأنه أن يدفعها لتجاوز هذه السلطات واتخاذ قرارات تنتهك حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، أي أن الإدارة تلجأ إلى استعمال

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،النحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 77.

[2] – سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 258.

السلطات الممنوحة لها ضد الأفراد وضد الصالح العام، لكن هذا التخوف لا داعي له مادام أن القضاء يمارس رقابته على قرارات الإدارة وله سلطة إلغاءها متى ثبت له تجاوز الإدارة لسلطتها، فهذه السلطة مقيدة وليست مطلقة والهدف منها تحقيق الصالح العام [1].

والانحراف بالسلطة في هذه الحالة يكون إما مقترنا بعيب المحل أو بعيب السبب، فعند التفسير غير الصحيح للقانون نكون في هذه الحالة أمام انحراف بالسلطة، بالإضافة إلى عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق، أما في حالة إنكار الشروط اللازمة لإصدار القرار الإداري او سوء تكييفها نكون أمام عيب السبب إلى جانب عيب الانحراف بالسلطة[2].

وتكون سلطة الإدارة تقديرية في إصدار القرارات بحيث يترك لها المشرع قدرا من الحرية في اتخاذ الإجراء أو التصرف أو عدم اتخاذه كما يترك المشرع للإدارة حرية اختيار الوقت المناسب أو السبب الملائم لإصدار القرار كما يوسع المشرع من حرية الإدارة فيترك لها حرية تحديد محل القرار وشكله[3] .

أما إذا قيد المشرع سلطة الإدارة ولم يترك لها الحرية وألزمها بحدود واجبة الاتباع فإن سلطتها في هذه الحالة تكون مقيدة أي أن السلطة التقديرية للإدارة تنحصر في ما مدى تمتع الإدارة من حرية في اتخاذ القرار المناسب وذلك في الحالات التي لا تكون فيها سلطة الإدارة مقيدة من جانب المشرع.

فالإدارة تكون متمتعة بالسلطة التقديرية في إصدار القرار الاداري وذلك متى لم يلزمها المشرع بإصدار القرار على نحو معين أو في وقت معين.

والسلطة التقديرية التي تمنح للإدارة عند مباشرة عملها له أهمية خاصة وذلك بسبب تشعب تخصصات الإدارة واتساعها مما يجعل من الأحسن منحها قدر من الحرية في تقدير الوقت والشكل المناسبين لاتخاذ القرار الإداري.

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 78.

[2] – ماجد راغب لحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 380 .

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 310.

لكن منح هذه الحرية للإدارة دفع بعض الفقه للتخوف من أن يدفع هذا الإدارة إلى تجاوز حدود سلطتها وهو ما يؤدي الى اعتداءها على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة بحيث يمكن أن تستغل الإدارة لسلطات الممنوحة لها ضد الأفراد وضد الصالح العام[1].

لكن هذا التخوف من منح الإدارة سلطة تقديرية لا محل له أمام أهمية الاعتراف بهذه السلطة ذلك أنه مادام أن القضاء يمكنه بسط رقابته على أعمال الإدارة ومنه إلغاء القرارات الصادرة عنها متى كانت قد صدرت نتيجة تجاوز الإدارة للسلطة الممنوحة لها عند إصدارها للقرار ذلك أن الهدف من منح الإدارة هذه الحرية هو تحقيق الصالح العام فإذا تجاوزته الإدارة أمكن للقضاء إلغاءه وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار .[2]

وقد استقر كل من الفقه والقضاء على أن السلطة التقديرية التي يتم منحها للإدارة هي السبب في عيب الانحراف بالسلطة لأنه لو كانت سلطة الإدارة مقيدة وتم تحديد اختصاصها فإن عيب الانحراف بالسلطة لا يمكن أن يثور بل لا يمكن تصوره أصلا[3].

إن السلطة التقديرية ضرورية للإدارة وذلك حتى تتمكن من القيام بمهامها وممارسة وظائفها لكن انحراف الإدارة عن ممارسة سلطتها هو أمر خطير أيضا يمكن أن يؤدي إلى عواقب وخيمة تضر بالمصلحة العامة وبحسن سير المرافق كما يمكن أن يؤثر على حقوق وحريات الأفراد مما يستوجب وضع قيود تشريعية على سلطة الإدارة بالإضافة إلى الرقابة القضائيةو ذلك لضمان عدم تعسفها في استعمال هذه السلطة الممنوحة لها .[4]

عيب الانحراف بالسلطة والسلطة التقديرية للإدراة هما أمران متلازمان بحيث لا يجوز أن تكون هذه السلطة مطلقة أو تحكمية لأنه تم منحها للإدارة لتحقيق الصالح العام أو الهدف المخصص ومتى ما انحرفت الإدارة عن تحقيق أي منهما كان قرارها مشوبا بعيب الانحراف في السلطة.

---

[1] – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 383.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 79 .

[3] – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 308.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 80.

وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها أنه " ومن حيث أن عيب الانحراف بالسلطة يعتبر ملازما للسلطة التقديرية الممنوحة لجهة الإدارة وفي حدود ما تمليه مقتضيات الصالح العام تحقيقا لحسن سير المرافق العامة على سند من توخى العدالة الادارية بالنسبة لعمالها والقائمين عليها وبهذه المثابة فإنه يتعين أن تمارسها بمعيار موضوعي يتفق وروح القانون، الأمر الذي يطوع للقضاء الإداري تحري ملابسات أعماله وأسبابه وفرض رقابته على كل ذلك، للوقوف على الهدف الحقيقي الذي تنشده الجهة الإدارية من قرارها وما إذا كانت قد قصدت به حقا وجه المصلحة العامة أم تنكبت السبيل وانحرفت عن تلك الغاية وهو حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر طعن رقم 1154 .[1]

وعيب الانحراف بالسلطة المتمثل في عدم مشروعية القرار الإداري لا يظهر إلا في حالة منح السلطة التقديرية للإدارة ذلك أن العمل الذي تمارسه الإدارة بموجب السلطة التقديرية الممنوحة لها هو الذي يمكن أن يظهر فيه عيب الانحراف وذلك نتيجة قيام رجل الإدارة بالانحراف عن هذه السلطة التقديرية الممنوحة له لتحقيق هدف معين لكنه يسعى إلى تحقيق هدف آخر[2].

وهذا العيب لا يمكن أن نتصور قيامه في الحالة التي تكون الإدارة تمارس اختصاص مقيد أي أن يكون الاختصاص محدد بنصوص القانون الصريحة وفي هذه الحالة لا يمكن أن يخرج الأمر عن أحد الفرضين: [3]

أما التزام الإدارة بنصوص القانون ومراعاة شروطه عند مباشرتها لسلطتها فيكون القرار في هذه الحالة صحيحا وخاليا من أي عيب لأن الإدارة قامت بالخضوع لأوامر القانون أما إذا خالفت الإدارة هذه الأحكام والنصوص يكون قرارها مشوبا بعيب مخالفة القانون.

أو في الحالة الثانية التي تكون الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية فإنها ملزمة في هذه الحالة بالتقيد بحدود تلك السلطة، لأن السلطة التي تتمتع بها الإدارة في هذه الحالة

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 81 .

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 603.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 313.

ليست مطلقة وإنما هي سلطة مقيدة بتحقيق الصالح العام فمتى انحرفت الإدارة عن هذا الهدف كان قرارها مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة ويمكن للقضاء في هذه الحالة إلغاء هذا القرار[1] .

وعيب الانحراف بالسلطة يتحقق إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية كون أن هذا العيب متعلق بأهداف الإدارة أما في حالة الاختصاص المقيد فإن القرار في هذه الحالة يكون مشوبا بعيب مخالفة الشكل وعيب عدم الاختصاص ومخالفة القانون أما عيب الانحراف فلا يمكن إثارته في هذه الحالة .[2]

وسبب عدم قيام عيب الانحراف بالسلطة في حالة الاختصاص المقيد للإدارة يرجع إلى كون هذا العيب هو عيب في الاختيار لهدف دون سواه سواء كانت نية مصدر القرار حسنة أو سيئة، فإذا كان المشرع قد حدد للإدارة أسلوبا معينا أو فرض عليها تصرف معين في حالة معينة فإنه إذا اقتصرت الإدارة على تنفيذ أوامر المشرع فإن ركن الغرض يفترض فيه المشروعية.

وفي مثال عن ما ذكر أعلاه أنه إذا ما وضع المشرع شروط معينة لاستخراج رخصة سيارة مثلا، وقامت الإدارة بتنفيذ هذه الشروط ونتج عن تنفيذ هذه الشروط رفض استخراج الرخصة لأحد الأفراد لعدم توافر الشروط المطلوبة فإن قرار الرفض هذا يكون مشروعا وغير مشوب بعيب الانحراف، حتى لو كان هذا القرار يحقق إرضاء شهوة انتقام من الصادر ضده القرار[3].

ويقول الفقيه Walter في هذا المعنى أن وجه الالغاء المستمد من عيب الانحراف لا يمكن تطبيقه على الأعمال التي نفذت فيها الإدارة اوامر المشرع تنفيذا دقيقا ولا يمكن للقضاء إخضاع الغرض من القرار لرقابته إلا إذا كانت الإدارة قد تصرفت

[1]– فيصل عبد الحافظ الشوابكة، محمد سعيد الشباب، رقابة محكمة العدل العليا الأردنية على سلطة الإدارة في التقدير، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ع 10، جانفي 2014، ص 280.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 83 .

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص

ببعض الحرية أما إذا اتخذت الإدارة قرار متطابق مع النصوص التي وضعها المشرع فإن هذا القرار لا يمكن إخضاعه للرقابة. [1]

ولا يظهر عيب الانحراف بالسلطة في حالة الاختصاص المقيد ذلك أن العمل الإداري الذي صدر تنفيذا لتعليمات المشرع من حيث الشكل والاجراءات والشروط القانونية والموضوعية المتصلة بعنصري السبب والمحل لا يمكن أن يكون غير مشروع لأنه متى كانت الإدارة ملزمة بإصدار قرار معين على نحو معين فلا يهم الباعث الذي صدر من أجله القرار وفي هذه الحالة توجد قرينة غير قابلة لإثبات العكس بكون أهداف القرار سليمة لأن الإدارة أصدرته تطبيقا لنصوص القانون.

وتوجد عدة أمثلة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري أين يربط القضاء بين السلطة التقديرية للإدارة وعيب الانحراف لأن السلطة التقديرية تجد حدها الطبيعي في الرقابة على الانحراف بالسلطة[2].

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر في أحد أحكامها إلى أنه " منح الجنسية المصرية بطريق التجنس هو أمر جوازي لجهة الإدارة، إن شاءت منحته وإن شاءت منعته وفقا لما تراه محققا للمصلحة العامة، وإذا كانت السلطة التقديرية تجد حدها في الانحراف بالسلطة، فإن مسلك الجهة الإدارية برفض منح الجنسية المصرية للمدعي، هو قرار صحيح مصادف لحكم القانون، ما لم يثبت فيه تعسف أو انحراف"[3].

وأيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم عندما نصت على أنه ".... ولا يحد من سلطة الإدارة في منح الجنسية المصرية عن طريق التجنس إلا قيد عدم إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها "

ونفس المبدأ أكدته المحكمة الإدارية العليا مرة أخرى في أحد أحكامها حيث ذهبت إلى أنه "... ومن حيث أن الثابت من الأوراق أن الطاعن تقدم بطلب للترخيص له بحمل سلاح، لأنه يشتغل بالمحاماة وما يتطلبه ذلك من التنقل بين المحافظات، إلا أن الجهة الإدارية رفضت طلبه لعدم كفاية المبررات، التي تجيز له حمل السلاح وهو

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 84 .

[2] – سليمان محمد الطماوي، نظرية الانحراف بالسلطة، مرجع سابق، ص 258.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 85.

ما يدخل في نطاق السلطة التقديرية الممنوحة للجهة الإدارية، وهي سلطة جوهرها الإطلاق، وحدها عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة " [1].

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد توصل إلى أن الانحراف بالسلطة لا يمكن اعتباره عيبا يشوب القرار الإداري ويبطله متى كانت سلطة الإدارة مقيدة في إصدار هذا القرار، كما توصل المجلس كذلك الى ان الباعث على اصدار القرار الاداري ليس له أي اعتبار مادامت الإدارة ملزمة بإصدار هذا القرار [2].

وذهب جانب من الفقه إلى أنه على الرغم من العلاقة الوثيقة بين عيب الانحراف بالسلطة والسلطة التقديرية إلا أنه " ولئن كانتفرصة الانحراف بالسلطة أمام مصدر القرار تزداد في مجال السلطة التقديرية، إلا أن هذا لا يمنع من وجود الانحراف في مجال الاختصاص المقيد لأن العيب في هذا المجال يكون مقترنا عادة بعيب المحل أو بعيب السبب وهذا لا يمنع من تصور وجود عيب الانحراف بالسلطة منفردا في مجال الاختصاص المقيد .[3]

ويرى أنصار هذا الرأي أن عيب الانحراف بالسلطة يمكن وجوده في حالة الاختصاص المقيد للإدارة لكن لا فائدة من اللجوء إليه كون أن القرار مشوب بعيب مخالفة القانون الذي يمكن من إلغاء القرار لأن العبرة بالنتيجة الموضوعية.

ورغم أن انصار هذا الرأي لا ينفون إمكانية قيام عيب الانحراف بالسلطة في حالة السلطة التقديرية كما يمكن وجود عيب الانحراف سواء في حالة السلطة التقديرية أو المقيدة أي أن عيب الانحراف لا يقتصر على حالة السلطة التقديرية لكن هذا الرأي لا يمكن التسليم به كون أن الإدارة في حال إصدارها لقرار وهي متمتعة بسلطة مقيدة لا يمكن تصور قيام عيب الانحراف بالسلطة لأن العيب القائم في هذه الحالة هو عيب مخالفة الشكل وعيب عدم الاختصاص ومخالفة القانون أما عيب الانحراف بالسلطة فلا

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 316 .

[2] – علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزء الثاني، عمان، 2008، ص 829.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 86 .

مجال للبحث عنه في هذه الحالة لأنه مفترض افتراضا غير قابل لإثبات العكس، أن ركن الهدف في القرار سليم بحيث أنه جاء نتيجة تنفيذ القانون تنفيذا صحيحا [1] .

المطلب الثاني: ارتباط عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية والنظام العام

سيتم التطرق في هذا المطلب إلة العيوب المرتبطة بالقرار الإداري والتي تنحصر في ركن الغاية (الفرع الأول) تم العيوب المرتبطة بالقرارات المتعلقة بالنظام العام (الفرع الثاني)

الفرع الأول: ارتباط عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية

يتحقق عيب الانحراف بالسلطة متى انحرفت الإدارة عن غاية تحقيق المصلحة العامة، أو عن الغاية المحددة لها بنص قانوني أي أن هذا العيب يرتيط بالغاية من القرار الإداري.

وإذا كانت الأهداف المحددة من طرف المشرع متعددة فإنه يكفي ليكون القرار سليما أن يكون أحد الاهداف التي سعى إلى تحقيقها مشروعا، ولا يتحقق عيب الانحراف بالسلطة إذا سعت الإدارة إلى تحقيق أهداف أخرى بجانب الهدف المحدد قانونا شرط أن تكون هذه الأهداف لا تتعارض مع المصلحة العامة[2].

وتعني الغاية من القرار الإداري الهدف الدي يسعى مصدر القرار الإداري إلى تحقيقه، وهدا يعني أن الغاية ترتبط بشخصية مصدر القرار.

ويرتبط عيب الانحراف بركن الغاية في القرار الإداري متى انحرفت الإدارة عن الهدف المحدد لها، أما في حالة تعدد الأهداف فإدا كان أحد هده الأهداف سليما اعتبر القرار سليما إلا إدا كان الهدف المشوب بالعيب هو الهدف الأساسي والحاسم للقرار [3]

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر أنه إذا كان المشرع قد وضع شروطا معينة لاستخراج رخصة سيارة والتزمت بها الإدارة، ورفضت الإدارة استخراج الرخصة لأحد الأفراد لعدم انطباق أحد الشروط عليه فإن عمل الإدارة يكون

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، نفس المرجع، ص 314 .

[2] – محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 214.

[3] – ماجد الحلو، محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 180.

مشروعا وغير مشوب بعيب الانحراف حتى ولو كان الرفض قصد به إرضاء شهوة الانتقام[1].

فنجد أن هذا الحكم اعتبر قرار الرفض مشروعا ذلك أن الموظف قام بتطبيق القانون وسعى لتحقيق مصلحة عامة وهي احترام الشروط المنصوص عليها قانونا، رغم أن القرار كان يهدف في نفس الوقت إلى تحقيق مصلحة شخصية لمصدر القرار وهي الانتقام. [2]

والمقياس الحقيقي لوجود عيب الانحراف بالسلطة هو الغاية فيعتبر القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة إذا استهدف غاية غير الذي منحت من أجله الادارة سلطة إصداره وهذا الارتباط بين عيب الانحراف بالسلطة وركن الغاية جعل عيب الانحراف بالسلطة يرتبط بنية مصدر ونفسيته وترتب عن ذلك صعوبة إثبات هذا العيب لارتباطه بعناصر موضوعية وذاتية لمصدر القرار مما يستوجب الغوص في نوايا هذا الأخير للكشف عن الدوافع التي دفعته لإصدار هذا القرار .

الفرع الثاني: عدم ارتباط عيب الانحراف بالسلطة بالنظام العام

الانحراف بالسلطة شأنه في ذلك شأن الاختصاص النوعي والاقليمي فهو لا يعتبر من النظام العام وبالتالي لا يجوز للقاضي إثارته من تلقاء نفسه، وإنما يحكم به القاضي بناءا على طلب الخصوم [3].

وفكرة النظام العام هي فكرة ذات طبيعة سياسية تنتشر بصورة خاصة في ميدان القانون العام والنشاط الإداري، وفكرة النظام العام هي فكرة مرنة ومتطورة تتغير تبعا لتغير الأنظمة السياسية وعليه فلا يمكن ضبط مفهومها، كما أن الفقهاء لم يعطو لها تعريفا بل ربطوها بفكرة المصلحة العامة، سواء كانت هذه المصلحة سياسية أو

[1] – محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 654.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 432.

[3] – محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، مصر، دط، 2000، ص 182.

اجتماعية أو اقتصادية، وقد عرف الفقهاء فكرة المصلحة العامة بأنها مجموعة من المصالح الأساسية التي يقوم عليها كيان المجتمع ومجموعة القواعدة الخاضعة له التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة [1] .

وما جعل عيب الانحراف بالسلطة لا يعتبر من النظام العام أن كافة الإجراءات أمام مجلس الدولة تكون كتابية، وبالتالي فإنه لا يمكن للمجلس استدعاء مصدر القرار ومناقشته والتحقيق معه، وبالنتيجة لا يمكنه إثارة عيب الانحراف بالسلطة من تلقاء نفسه[2].

وقد نادى الفقه إلى اعتبار عيب الانحراف بالسلطة متعلق بالنظام العام ودعى مجلس الدولة إلى التساهل في هذا الخصوص[3] .

في حين نادى جانب آخر من الفقه إلى اعتبار عيب الانحراف بالسلطة غير متعلق بالنظام العام وعلى رأسهم الفقيه فالين الذي رأى بأن من حق القاضي إذا ما كشفت التحقيقات التي يجريها في دعوى الإلغاء عن أن القرار معيب بإساءة ستعمال السلطة، أن يستند هذا العيب من تلقاء نفسه ويحكم بإلغاء القرار الإداري[4].

أما الأستاذ سليمان الطماوي فقد نفى صحة ما نسب إلى الفقيه فالين كون أن مجلس الدولة الفرنسي يتصدى في أحكامه الحديثة لعيب الانحراف من تلقاء نفسه .

وقد لاقى الرأي المنادي باعتبار عيب الانحراف من النظام العام رواجا وتأييدا وذلك بأن اعتبر الفقه أنه ليس ثمة ما يمنع من أن يثير القاضي الإداري من تلقاء نفسه مسألة الانحراف بالسلطة وذلك إذا تأكد من وجود الانحراف.

وجعل عيب الانحراف بالسلطة متعلق بالنظام العام يؤدي إلى التخلي عن الصفة الاحتياطية لهذا العيب وذلك نظرا لخطورة هذا العيب من جهة ووقوعه بصفة قصدية من جهة أخرى مما يؤدي إلى الاعتداء على حقوق وحريات الأفراد.

---

[1] – وردية العربي، فكرة النظام العام في الإجراءات القضائية والإدارية، رسالة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010، ص ص 2، 3.

[2]-taliadoras , le control de la legalite des actes administrative au moyen du recours pour exces de pouvoir devant le conseil d'etat egyptien , these, paris , 1955 , p165

[3]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 96.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 97 .

الباب الثاني

إثبات عيب الانحراف بالسلطة وآثاره

يقع عبء اثبات عيب الانحراف بالسلطة على من يدعيه و هو المدعي او طالب الالغاء و لقد توسع القضاء الإداري في وسائل إثبات هذا العيب نظرًا لصعوبته، حيث يشمل:

فحص نص القرار وأسبابه: يمكن استدلال القاضي على الانحراف من خلال ما تتضمنه أوراق القرار نفسها أو أسبابه.

أو الظروف المحيطة بالقرار: يتم البحث عن الانحراف في الظروف الخارجية للقرار، مثل توقيت إصداره أو طريقة تنفيذه.

القرائن: يمكن للقضاء الاستدلال على الانحراف باستخدام القرائن، والتي قد تكون وقائع لاحقة لصدور القرار.

الوسائل غير المباشرة: يلجأ القضاء إلى الوسائل غير المباشرة لفحص النوايا والدوافع الخفية لمصدر القرار. اما الآثار الناجمة على ثبوت العيب فهي

بطلان القرار الإداري: يعد ثبوت هذا العيب سببًا لإلغاء القرار الإداري المطعون فيه.

التعويض عن الضرر: في حال تسبب القرار المشوب بهذا العيب بضرر لأحد الأفراد، يحق لهذا الفرد المطالبة بالتعويض عن هذا و هو ما سوف نتناوله في هذا الباب.

الفصل الأول:
إثبات عيب الانحراف بالسلطة ووسائل إثباته

يعني إثبات الانحراف تقديم الدليل على صحة الإدعاء وذلك بطرق ووسائل مقبولة قانونا.

وإثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة يعد من أصعب مواضيع الإثبات مقارنة بباقي عيوب القرار الإداري وذلك نظرا للصعوبة التي يتميز بها إثبات هذا العيب.

وقد حمل كل من الفقه والقضاء في فرنسا ومصر المدعي مسؤولية إثبات هذا الانحراف وذلك نظرا لقرينة صحة القرار الإداري.

ونظرا للصعوبات التي كانت تعترض المدعي في اثبات هذا العيب فقد حاول مجلس الدولة التخفيف قليلا من هذا العبء بحيث وضع فكرة الإثبات عن طريق القرائن القضائية.

المبحث الأول: صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة

يعتبر عيب الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية أي أنه يجد مصدره لدى الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري.

والقصد هو من الأمور الشخصية الداخلية التي لها علاقة بنفسية مصدر القرار وليس موضوعا خارجيا مما جعل من الصعب إثباته.

استخلاص نوايا مصدر القرار هو أمر لا يمكن الوصول إليه بفحص الوثائق والأوراق وسماع الشهود، كما أن القاضي لا يمكنه الحكم بهذا العيب وإلغاء القرار الإداري إلا إذا تأكد فعلا من وجود انحراف بالسلطة.

المطلب الأول: عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة

يعتبر عيب الانحراف بالسلطة من أصعب العيوب إثباتا بالنسبة للقاضي الإداري، ويرجع ذلك لعدة اعتبارات أهمها:

الاعتبار الاول: كما سبق وأن رأينا من خلال دراستنا لهذا العيب أن القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة هو قرار سليم من كل النواحي وتتوفر فيه جميع شروط القرار الإداري بداية من كونه صادر عن سلطة إدارية مختصة، وأنه صادر في الشكل الذي نص عليه القانون، وأن محل هذا القرار هو محل سليم، وأن محل الطعن يكمن في الاستناد إلى أن مصدر القرار حاد بقراره هذا عن الغرض أو الهدف الذي حدده المشرع من وراء هذا القرار وسعى إلى تحقيق أغراض غير مشروعة، وهذا الطعن يفتح المجال للطعن في مصداقية الإدارة والنيل من هيبتها أمام الجمهور، ما دفع مجلس الدولة الفرنسي يضع قرينة على صحة القرار الإداري، وأنه يجب لإثبات عكس ذلك تقديم الدليل بوسائل معينة كما أن صعوبة هذا العيب تجعل إثباته يستغرق وقتا وجهدا من طرف الطاعن[1].

أما الاعتبار الثاني الذي يزيد من صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة أن مجلس الدولة عند النظر في الطعن المرفوع ضد القرار لا يمكنه الأمربإحضار رجل الإدارة من أجل استجوابه، كما لا يمكنه الأمر بإجراء استجواب للإدارة وذلك تطبيقا

[1] – سليمان الطماوي، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 143 .

لمبدأ الفصل بين السلطات، هذه الصعوبة جعلت مجلس الدولة يبحث عن دوافع وبواعث إصدار القرار الإداري في ملف القضية وكذا في البواعث والدوافع لإصدار هذا القرار[1].

وتكمن صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة في كون أنه يتعلق بنية الموظف مصدر القرار.

استقر الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر أن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يكون عن طريق اعتراف الإدارة أو عن طريق ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور القرار الإداري[2].

ولإثبات عيب الانحراف بالسلطة يلجأ القضاء الإداري إلى وسائل متعددة وأهمها:

1: نص القرار المطعون فيه

بحيث أن الإدارة قد تترك أثرا للانحراف في نص القرار الذي تم اتخاذه وهذا الأثر قد يكون عن طريق السهو أو الخطأ، كما قد تؤدي دراسة السبب المؤدي إلى اتخاذ القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة إلى إمكانية الكشف عن نية مصدر القرار وذلك نظرا للعلاقة الوطيدة بين سبب القرار الإداري والغاية من إصداره.

وقد يظهر الانحراف بالسلطة في القرار الإداري بمجرد قراءة القرار ودلك عند دكر أسباب اتخاد القرار.

واشترط مجلس الدولة الفرنسي بداية ضرورة أن يكون الانحراف بالسلطة واضحا وصريحا في القرار الإداري وإلا تم رفض الدعوى، وهدا التشدد من مجلس الدولة جعل العديد من القرارات تفلت من الإبطال رغم كونها مشوبة بعيب الانحراف ودلك بسبب عدم وجود ما يثبت هدا الانحراف، وبعدها عدل مجلس الدولة الفرنسي من موقفه المتشدد هدا أين أصبح يبحث عن الانحراف في الأوراق المرتبطة بملف الدعوى.

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 310.

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 247.

وسار على نفس النهج مجلس الدولة المصري حيث اشترط بداية ضرورة توافر عيب الانحراف بالسلطة في نص القرار ذاته، وهو أمر نادر الوقوع وتطور موقف مجلس الدولة المصري أين أصبح يستشف الانحراف ضمنيا من خلال فحص نص القرار وأسبابه وذلك في حالة التناقض بين الهدف المعلن والهدف الخفي للقرار الإداري[1].

2: المراسلات والمناقشات المتعلقة بالقرار الإداري

بعد تشدد مجلس الدولة في البحث عن الانحراف بالسلطة في نص القرار المطعون فيه وفشل هذا الأسلوب الدي جعل العديد من القرارات المشوبة بعيب الانحراف تفلت من الإبطال، توسع مجلس الدولة في نظرته إلى إثبات عيب الانحراف بالسلطة أين أصبح يعتمد على المراسلات والمناقشات التي دارت فيما يتعلق بالقرار سواء أكانت سابقة أم لاحقة على صدوره وجعلها ضمن ملف الدعوى الذي يرجع إليه للكشف عن وجود عيب انحراف بالسلطة[2].

وهذه الطريقة في الإثبات تعتبر هي الطريقة التي تبقى متاحة للقاضي لإثبات الانحراف بعد فشل الاثبات المباشر من نص القرار المطعون.

وتوسع مجلس الدولة في مفهوم ملف الدعوى حيث ضمنه المناقشات الشفهية التي صاحبت إصدار القرار وكذا المراسلات التي سبقت إصدار القرار بالإضافة إلى التوجيهات العامة والخاصة[3].

3: ظروف إصدار القرار

يمكن أن تساهم الظروف التي صدر فيها القرار الإداري إلى الكشف عن عيب انحراف السلطة وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي وكذا محكمة القضاء الإداري في مصر.[4]

---

[1] – مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط04، دار المعارف، مصر، ب س ن، ص 387.

[2] – عبد الغني عبد الله بسيوني، مرجع سابق، ص 684.

[3] – ماجد الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 445.

[4]– ماجد راغب لحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 392 .

وسيتم تناول عبء الإثبات بالنسبة للمدعي (الفرع الأول) تم كيفية نقله على عاتق الإدارة (الفرع الثاني)

الفرع الأول: عبء الإثبات بالنسبة للمدعي

عيب الانحراف بالسلطة ليس عيبا افتراضيا وإنما هو عيب قابل للإثبات ويقع عبء إثباته على المدعي الذي يطعن في القرار الإداري بعيب الانحراف بالسلطة والذي ترفض دعواه إذا لم يقدم الدليل على ذلك ونظرا لكون هذا العيب يرتبط بنوايا مصدر القرار ومقاصده الداخلية مما يجعل المدعي يلجأ إلى إثبات استهداف الإدارة بهذا القرار تحقيق هدف لا يحقق المصلحة العامة أو هدف غير الهدف المخصص للإدارة[1] .

وعليه متى فشل المدعي في إثبات هذا العيب رفضت دعواه لعدم الإثبات كون أن عيب الانحراف بالسلطة لا يرتبط بالنظام العام بحيث أن المحكمة لا تتصدى لهذا العيب إذا لم يثره المدعي صراحة ويتمسك به أثناء المرافعة كما يقع على عاتقه عبء تقديم الأدلة على أن القرار المطعون فيه مشوب بعيب الانحراف في السلطة[2].

ومبدأ إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي هو مبدأ أكده مجلس الدولة الفرنسي حيث جاء في أحد أحكامه " أن المستدعيالسيد .... لم يقدم الدليل على أن القرار الطعون قد اتخذ لتحقيق غاية بعيدة أو غريبة عن المصلحة العامة وفي مثل هذه الظروف لا يمكن أن يكون ادعاء المستدعي مقبولا "

وعلى نفس النهج سارت المحكمة الإدارية العليا في مصر التي قضت في أحد أحكامها " أن الإنحراف بالسلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري وقوامه اتجاه الإدارة صاحبة الاختصاص للانحراف به عن تحقيق المصلحة العامة وبالتالي يقع عبء إثباته على من يدعيه " وعلى هذا الاساس رفضت المحكمة دعوى اقامها لواء

[1] – حسن خالد محمد الفليت، مرجع سابق، ص 87.

[2] – وقررت الشريعة الإسلامية هذا المبدأ المتمثل في إلقاء عبء الإثبات على المدعي، ولم تكتفي الشريعة من المدعى عليه بالإنكار بل عززت هذا الإنكار بأداء اليمين عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 322.

شرطة أحيل على التقاعد استند فيها على تعسف الإدارة ضده، وأسست المحكمة رفضها على عجز المدعي عن اثبات انحراف الادارة بسلطتها[1]

أما في الجزائر فقد أكد القضاء الجزائري على مبدأ عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي وذلك في القرار الصادر في 1999/10/25 والذي جاء فيه :" حيث بالفعل أن هذه الدفوع يتعين رفضها لكون العارض لم يقدم دليلا يثبت مزاعمه حول هذه الوقائع بالرغم من أن عبء الإثبات يقع عليه، ومن ثم تغدو دفوعه هذه مجرد من كل قيمة قانونية لا سيما يوجد بالملف ما يثبت خلاف ذلك " [2]

وإلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي بجعل المدعى عليه يلتزم الصمت ولا يبدي اي دفاع في انتظار ما سيقدمه المدعي، فاذا ما قدم المدعي دفوعه تحرك المدعى عليه لاثبات عكسها والا حكم لصالح المدعي، وعليه نستنتج ان المدعى عليه يكون موقفه في الدعوى احسن من المدعي[3].

والقاضي الإداري لا ينتظر اعتراف الإدارة بخطئها لأن ذلك لا يحدث عمليا، فهو يقدم للطاعن ما يسهل له إثبات هذا العيب، فأحيانا يضع قرائن تفيد بأن القرار المطعون فيه مشوب بالانحراف في استعمال السلطة، وأحيانا يكتفي بتقديم قرينة تشكك في الغاية من أصدر القرار الإداري وهو بذلك ينقل عبء الإثبات من المدعي إلى الإدارة، فإذا سكتت الإدارة اعتبر سكوتها تسليما بادعاءات المدعي وعليه يقتنع القاضي بأن القرار المطعون فيه مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة [4].

وإلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي يرجع إلى أن القضاء يقر بسلامة الأغراض التي تتوخاها الإدارة إلى أن يثبت عكس ذلك، وذلك لخطورة الإسراف في اتهام الإدارة بالانحراف في استعمال السلطة [5]

---

[1] – سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 144

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 291.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، مرجع سابق، ص 292.

[5] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق ص 14 .

وإن كان أغلب الفقه يميل الى تأييد القاء عبء الإثبات على المدعي إلا أن هناك جانب من الفقه يرى توزيع هذا العبء بين طرفي الدعوى، وبرر هذا أصحاب هذا الرأي موقفهم أن تطبيق القاعدة العامة في الإثبات على الإثبات في الدعاوى الإدارية يجعل المدعي في موقف صعب [1]

الفرع الثاني: نقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة

بعد أن كان عبء الإثبات يقع بشكل كلي على المدعي فقد خفف القاضي الإداري ذلك بنقل عبء الإثبات إلى الإدارة وذلك للتخفيف على المدعي نظرا لصعوبة إثبات هذا العيب، على الرغم من أن كل الأحكام حملت المدعي عبء إثبات عيب الانحراف كأصل عام.

وبعد أن يقدم المدعي دليل بإمكانه إثبات انحراف الإدارة في استعمال سلطتها مما قد يزعزع قرينة الصحة المفترضة في القرارات الإدارية يتم نقل عبء الإثبات إلى الإدارة التي عليها أن تدحض هذه الإدعاءات (ونلاحظ أن القضاء الإداري المصري كان السباق في مجال توسيع موضوع الإثبات مقارنة بالقضاء الإداري الفرنسي، لأن ترك المجال للمدعي وحده لإثبات عيب الانحراف الذي يتميز بالصعوبة[2].

و نظرا لصعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة بالنسبة للمدعي، وبعد استشعار مجلس الدولة المصري لهذه الصعوبة، ورغبة منه في إحداث توازن بين أطراف الدعوى الإدارية، فقد نقل المجلس عبء الإثبات إلى الإدارة التي تقوم بدحض إدعاءات المدعي حول القرار، فتقوم بإثبات الغاية أو المصلحة التي سعت إليها من خلال هذا القرار، فإذا سكتت الإدارة عن الرد أو ردت بأدلة غير كافية كان هذا الرد دليلا على إثبات الانحراف، وأدى ذلك إلى الغاء القرار الإداري، ومبدأ نقل عبء الإثبات قررته المحكمة العليا في مصر في أحد أحكامها حيث نصت على أنه " عبء

[1]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، مرجع سابق، ص 294 .

[2] – عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 380.

الاثبات يقع أصلا على عاتق المدعي، إلا أن هذا الاصل لا يؤخذ به، إذا نكلت جهة الإدارة عن تقديم ما تحت يدها من أوراق رغم طلب المحكمة، حيث يترتب على ذلك قيام قرينة لصالح المدعي تلقي بعبء الإثباتعلى عاتق الإدارة"[1] .

فالأصل أن الإثبات يقع على عاتق المدعي نظرا لقرينة المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري، لكن استثناءا تم نقل عبء الإثبات إلى الإدارة من أجل التخفيف على المدعي.

لأجل اثبات عيب الانحراف بالسلطة يلجا القاضي الى البحث عن نوايا الموظف لان الاثبات في هذه الحالة يكون موضوعي اكثر منه ذاتي وعلى القاضي في هذه الحالة اثبات انعدام الغاية المشروعة وليس فقط اثبات الغاية غير المشروعة ويبحث القاضي عن الدليل على انعدام الغاية المشروعة في القرار الاداري ذاته أو في ملف القضية من خلال المناقشات المكتوبة والمحاضر المسجلة والمراسلات المتبادلة وغير ذلك من أوراق ومستندات وهي الوثائق التي من الممكن أن تتضمن وتكشف الكثير من الاحوال عن نوايا الادارة ليتوسع بعدها مجلس الدولة الفرنسي في البحث عن الدليل الى كيفية إصدار القرار وطريقة تنفيذه والظروف المحيطة به أما مجلس الدولة المصري فقد نهج منهج مجلس الدولة الفرنسي في هذا التوسع بل سار أبعد من ذلك من خلال نقل عبء الاثبات عن المدعي الى الادارة اذا قامت قرينة تبرر ذلك وجزاء عيب الانحراف هو بطلان القرار الاداري. [2]

المطلب الثاني: موقف الفقه من عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة

أيد القضاء الإداري في مصر وفرنسا مبدأ إلقاء عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة على عاتق المدعي، حيث اعتبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري .

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، عيب الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 287.

[2] – أحمد كمال موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري، القاهرة، 1977، ص 404.

وتأكيدا لهذا الاتجاه رفضت المحكمة الإدارية العليا في مصر دعوى رفعها لواء شرطة أحيل على التقاعد أين استند في دعواه إلى تعسف الإدارة ضده، وقد رفضت المحكمة دعواه مؤسسة رفضها على عجز المدعي عن إثبات الانحراف بالسلطة [1].

ونظرا لصعوبة عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة بالنسة للمدعي فقد اتجه مجلس الدولة المصري إلى التخفيف من حدة مبدأ إلقاء عبء الإثبات كاملا على عاتق المدعي، ونقله إلى الإدارة في حالة تقديم المدعي دليلا يمكنه أن يزعزع قرينة صحة القرار الإداري، ويكون على عاتق الإدارة في هذه الحالة إثبات عكس ما يدعيه المدعي، ويظهر هذا الاتجاه من خلال حكم محكمة القضاء الإداري في مصر والذي قضى بأنه ".... من المباديء المقررة أنه إذا لم يشتمل القرار على ذكر الأسباب التي استند إليها، يفترض فيه أنه صدر وفقا للقانون يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وهذه القرينة تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة لا تمت للمصلحة العامة..." [2].

كما ذهبت المحكمة الإدارية في مصر إلى أنه إذا اتضح من الأوراق وجود اعتبارت تزحزح صحة قرينة الصحة المفترضة في قيام القرار الصادر بنقل سكرتيرتان بوزارة الخارجية إلى وظيفة بالدرجة الرابعة الإدارية بوزارة الخزانة يترتب عليها انتقال عبء الإثبات على جانب الحكومة [3] .

ونقل عبء الإثبات من على عاتق المدعي إلى الإدارة لا يقتصر فقط على عيب الانحراف في استعمال السلطة وحدها، بل يشمل كافة أوجه عدم مشروعية القرار الإداري، وهذا المبدأ أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها والذي قضت فيه بما يلي :" الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال، مع احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم ..... " [4] .

---

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 297.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 298.

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 299.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 200.

ومن خلال أحكام محكمة القضاء الإداري في مصر يتبين لنا أن هذه الأحكام تؤكد إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي كأصل عام وذلك نظرا لقرينة الصحة المقترنة بالقرار الإداري، فمتى ما نجح المدعي في تقديم دليل يشكك به هذه القرينة، أو أن الإدارة لم تقدم ما طلبته المحكمة من وثائق ومستندات للفصل في الدعوى فإن عبء الاثبات ينتقل في هذه الحالة إلى عاتق الإدارة .

ونقل عبء الإثبات من على عاتق المدعي إلى عاتق الإدارة يعني أن قرينة صحة القرارات الإدارية ليست مطلقة فيمكن إثبات عكسها.

كما أن نقل عبء الإثبات من على عاتق المدعي إلى عاتق الإدارة يكفل التوازن في الإثبات بين طرفي الدعوى كما يكفل التيسير على المدعي الذي يكون في مواجهة إدارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة[1] .

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 444.

المبحث الثاني: كيفية إثبات عيب الإنحراف بالسلطة

نظرا لصعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة، فقد خفف القضاء من صعوبة هذا العبء الملقى على عاتقه، وذهب مجلس الدولة الفرنسي الى التوسيع في البحث عن دليل الانحراف من الدليل المباشر متجاوزا ذلك إلى أدلة أخرى غير مباشرة حيث يقبل القضاء كل ما يقدمه المدعي من أدلة تثير الشك حول الغاية من إصدار القرار الإداري، كما أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب إلى أبعد من ذلك بالاعتماد في إثبات الانحراف بظروف خارجة عن النزاع [1] .

المطلب الأول: الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة

يتم اثبات الإنحراف بالسلطة بطريقة مباشرة بطريقتين سنتناولهما من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة من نص القرار

يبدأ القاضي عند فحص مشروعية القرار الإداري من عيب الانحراف في السلطة بالبحث عن هذا العيب في نص القرار نفسه لأنه قد يكتشف من خلال نص القرار أنه مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، مما يغنيه عن البحث في بقية الوثائق والأدلة.

وقد يظهر عيب الانحراف بمجرد قراءة القرار وذلك في حالة ذكر الإدارة للأسباب التي دفعتها لاتخاذ القرار مما قد يكشف عن الأهداف الحقيقية التي أرادتها الإدارة من خلال هذا القرار [2].

اعتمد مجلس الدولة الفرنسي في البداية من أجل القضاء بعيب الانحراف في السلطة أن يكون هذا العيب واضحا وصريحا في نص القرار الإداري ذاته، أما في حالة غيابه فإن مجلس الدولة يرفض الدعوى دون أن يبحث في أماكن أخرى، وهذا الاتجاه كان يؤدي إلى رفض العديد من دعاوى الانحراف ومعه إفلات العديد من

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 318 .

[2] – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ص 456.

القرارات الإدارية المشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة بسبب عدم وجود ما يثبت الانحراف في نص القرار ذاته .

هذا الاتجاه من مجلس الدولة الفرنسي جعل أنه لا يمكن قبول دعوى الانحراف بالسلطة إلا بالنسبة للقرارات التي يعلن فيها مصدرها صراحة أنه لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة وهو الأمر المستبعد حصوله من الناحية العملية، فلا يمكن أن نتصور أن يفصح مصدر القرار عن نيته من وراء إصدار هذا القرار[1]. بعد الصعوبة التي وجدها مجلس الدولة بالاعتماد على نص القرار وحده للبحث عن الانحراف في استعمال السلطة وعَدَلَ مجلس الدولة الفرنسي موقفه وخرج عن الحدود الضيقة لنص القرار المطعون فيه وراح يبحث عن الانحراف في استعمال السلطة في الأوراق المحفوظة بملف الدعوى.

وسار على نفس النهج مجلس الدولة المصري الذي اعتمد في البحث عن عيب الانحراف بالسلطة بالاعتماد على اعتراف الإدارة حيث جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري: "إن الفقه والقضاء قد استقرا على أن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يكون عن طريق اعتراف الإدارة " [2]

وإن كان اعتراف الإدارة بعيب الانحراف بالسلطة مستبعد من الناحية العملية، إلا أنه قد يتم الاعتراف به أحيانا وذلك عندما تتصور الإدارة أنها على صواب فتقوم بالكشف عن هدفها، وعند البحث في هذا الهدف يتبين أنه ليس الهدف الذي حدده القانون[3] .

كما قد يقع الانحراف بالسلطة بطريقة ضمنية حيث يظهر هذا العيب بعد فحص نص القرار وأسبابه من طرف القاضي الإداري الذي يكتشف وجود تناقض بين الهدف المعلن عنه وبين الهدف الذي خصصه القانون.

ويظهر عيب الانحراف بالسلطة عند قيام الإدارة بسحب القرار المطعون فيه أمام القضاء، حيث يكون هذا الانحراف بمثابة اعتراف ضمني بأن هذا القرار مشوب بعيب

[1] – مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 378.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 339.

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 289.

الانحراف بالسلطة، وعليه يحكم القاضي الإداري بانتهاء الخصومة باستجابة الإدارة لطلبات المدعي[1].

الفرع الثاني: إثبات عيب الانحراف بالسلطة من ملف الموضوع

قد تتقن الإدارة إخفاء انحرافها في استعمال السلطة بحيث لا يتمكن القاضي الإداري من الوصول إلى هذا الإنحراف من خلال استقراء نص القرار ذاته مما قد يدفع بالقاضي الإداري إلى اللجوء لملف الدعوى وما يشتمله من وثائق ومستندات.

واعتمد مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ الذي أكد من خلال أحكامه التي تضمنت العبارات التالية: " وحيث يدخل في نطاق فحص الأوراق الواردة بالملف " أو عبارة " ويخلص من أوراق الملف "[2] .

وسار على نفس النهج مجلس الدولة المصري الذي لجأ إلى إثبات الإنحراف بالسلطة من خلال أوراق ملف الدعوى، ويظهر ذلك من خلال أحد أحكامها الذي جاء فيه:" وإذا خلت الأوراق مما يدل على أن واضع القرار أو لجنة شؤون العاملين قد استهدفت أي منها بتقرير كفاية المدعي بدرجة ضعيف أهدافا أخرى غير الصالح العام وغير تقرير الحقيقة الواضحة من ملف خدمته، فإن الانحراف بالسلطة لا يكون قائما".

وبما أن اثبات الإنحراف من خلال ملف الدعوى يكون هو الطريق الوحيد المتبقي لاثبات الانحراف فقد توسع مجلس الدولة الفرنسي في تحديد مفهوم ملف الدعوى وذلك حتى يمكن المدعي من إثبات هذا العيب[3] .

أولا: إثبات الانحراف بالسلطة مما يصاحب القرار من مناقشات

أدخل مجلس الدولة الفرنسي المناقشات الشفهية التي تدور داخل المجالس التي لها سلطة إصدار القرار الإداري وذلك كدليل لاثبات الانحراف بالسلطة وذلك بعد

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 325 .

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 459

[3] – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 429.

توسعه في تحديد مضمون الملف الإداري، سواء كانت هذه المناقشات قبل إصدار القرار أو بعده [1].

ونجد تطبيق لهذا الاتجاه من خلال حكم لمجلس الدولة الفرنسي عند حكمه بوجود عيب الانحراف بالسلطة والذي تم استخلاصه من المناقشات الشفهية التي دارت في اجتماع اللجنة الإقليمية التي أصدرت قرارا يقضي بتحديد عرض الطريق المؤدي إلى قمة أحد الجبال البالغ علوها سبعة وعشرين مترا ،و اكتشف المجلس من خلال المناقشات المتعلقة بالقرار أنه لم يكن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وانما كان الهدف من هذا القرار حرمان ملاك الأراضي المحيطة بهذا الجبل من تحصيل مقابل من السواح [2] .

ونجد تطبيق آخر لهذا المبدأ في حكم محكمة القضاء الإداري في مصر التي قضت في أحد أحكامها بأن: " نقل أستاذ مساعد بإحدى الجامعات إلى وظيفة أخصائي بوزارة الصحة مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، حيث ثبت من مناقشات المجلس الأعلى للجامعات أن السبب الحقيقي للقرار ليس عدم حصوله على الدكتوراه، بل القول بفقدان الانسجام بينه وبين بعض زملاءه بالكلية .[3]

وإثبات الانحراف بالسلطة بهذه الطريقة ليس سهلا كون أن المناقشات المتعلقة بالقرار تتم في اجتماعات مغلقة وتكون سرية لا يمكن معرفة ما دار فيها من مناقشات[4].

ثانيا: إثبات الانحراف بالسلطة بما تظهره المراسلات

تم الاعتماد على اثبات الانحراف في استعمال السلطة على المراسلات بعد النهج التوسعي الذي انتهجه مجلس الدولة الفرنسي، وتتعلق هذه المراسلات بالقرار الإداري المطعون فيه سواء تمت هذه المراسلات قبل اصدار القرار أو بعده[5].

---

[1]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، 461.

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 238.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 329 .

[4]– محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 220.

[5] – مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 730.

وسار على هذا النهج أيضا مجلس الدولة المصري الذي اعتمد على المراسلات التي تصاحب القرار الإداري لاثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة وتطبيقا لذلك قضت في أحد أحكامها بإلغاء قرار قضى بنقل مسؤول نقابي حيث تبين من فحص المراسلات المتبادلة بين شركة النيل العامة لأتوبيس غرب الدلتا والتي يعمل بها المدعي ،هو نشاطه المناوىء للإدارة ودفاعه المتواصل عن حقوق العاملين بالمرفق[1].

ويلاحظ أن هذه الوسيلة أكثر فعالية من سابقتها في إثبات عيب الانحراف بالسلطة، ورغم ذلك لم تحقق ما كان مرجوا منها وذلك لوجود هذه المراسلات بحوزة الإدارة المطعون ضدها أو السلطة الأعلى منها [2].

ثالثا: إثبات الانحراف بالسلطة مما تظهره التوجيهات العامة أو الخاصة لمصدر القرار

إعتمد مجلس الدولة الفرنسي على التوجيهات العامة والخاصة التي يوجهها الرؤساء الإداريون لمرؤسيهم في الكشف عن الانحراف في استعمال السلطة، وكشف مجلس الدولة الانحراف في استعمال السلطة في قضية bariset حين اعتمد على تعليمات أصدرتها وزارة المالية إلى المحافظين مقتضاها أن لا يدفعوا للملاك المنزوعة ملكياتهم التعويض المالي المنصوص عليه في القانون، وتوصل مجلس الدولة إلى أن القرار المطعون فيه لم يكن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وإنما كان يهدف إلى تحقيق مصلحة مالية للإدارة[3].

ويقلل من أهمية هذه التوجيهات في إثبات عيب الانحراف بالسلطة أن هذه التوجيهات أصبحت تتسم بالسرية بحيث لا يمكن عرضها على القاضي .

رابعا: إثبات الانحراف من تفسيرات جهة الإدارة

تلتزم الإدارة بعد إخطارها برفع الدعوى بتقديم المستندات والتفسيرات التي تبرر قرارها وشرح الظروف المحيطة به، فمتى امتنعت الإدارة عن القيام بذلك فإن

[1] – حسن خالد محمد الفليت، مرجع سابق، ص 100.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 331.

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 389.

القاضي الإداري يملك التدخل بشكل آخر وذلك بأمر الوزير المختص بايداع المستندات اللازمة[1] .

وعلى عكس مجلس الدولة الفرنسي فإن مجلس الدولة المصري يملك صلاحيات أوسع في هذا الشأن من أجل الكشف عن الانحراف في استعمال السلطة بحيث يجوز لهيئة مفوضي الدولة وللمحكمة حق إجراء تحقيق واستدعاء الخصوم وذلك في سبيل الكشف عن عيب الانحراف في استعمال السلطة. [2]

المطلب الثاني: الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف بالسلطة

إذا تعذر إثبات عيب الانحراف بالطريق المباشر الذي سبق الحديث عنه في المطلب الأول من هذا المبحث يتم اللجوء إلى إثبات هذا العيب بطرق غير مباشرة وتتمثل في مجموعة من القرائن المحيطة بظروف النزاع أو ظروف إصدار القرار أو حتى أحيانا يتم اللجوء إلى الظروف الخارجة عن النزاع

الفرع الأول: إثبات الإنحراف من القرائن المحيطة بالنزاع

كان مجلس الدولة الفرنسي يعتمد على نص القرار المطعون فيه للكشف عن الانحراف في استعمال السلطة ثم أصبح يعتمد فيما بعد على الأوراق المحفوظة بملف الدعوى، ومع بداية الربع الثاني من القرن العشرين أصبح مجلس الدولة يمد بحثه عن عيب الانحراف بالسلطة إلى مجموع القرائن المحيطة بظروف النزاع [3].

والطاعن قد لا يحوز دائما الأوراق التي تثبت الانحراف في القرار الإداري، مما يدفع إلى الاعتماد على القرائن القضائية التي تقدمها الإدارة بعد انتقال عبء الإثبات إليها، فيطلب منها القاضي تقديم المستندات والأوراق التي بحوزتها .

[1] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 365.

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 332 .

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 335.

ويتم اللجوء إلى القرائن كحل حتمي عند خلو الملف من الأدلة، ويقصد بالقرائن استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت، كما يتم اللجوء إلى القرائن عند تعدر تقديم ما يثبت صحة الإدعاءات[1].

ولجوء القاضي إلى الاعتماد على القرائن في إثبات الانحراف يكرس مبدأ المشروعية، حيث ينتقل عبء الإثبات من المدعي إلى الإدارة التي تكون ملزمة بإثبات عكس ما تحتويه هده القرائن من أدلة .

ويعتبر الاعتماد على القرائن لاثبات عيب الانحراف بالسلطة تيسيرا من مجلس الدولة الفرنسي وكدا المصري في إثبات هذا العيب ونقل عبء الإثبات من المدعي إلى الإدارة، وتتساوي القرائن أمام القاضي الإداري في إثبات عيب الإنحراف بالسلطة.

ومن أمثلة القرائن التي يمكن الاعتماد عليها في إثبات عيب الانحراف تفريق الإدارة بين من تساوت مراكزهم القانونية، أو عدم وجود دافع يمكن الاعتماد عليه لاصدار القرار، أو توقيع جزاء لا يتناسب مع طبيعة الجرم أو الخطأ المرتكب، كما يعتبر من قبيل القرائن موقف الإدارة السلبي من إدعاءات الطاعن، كما قد يعتمد القاضي على ظروف إصدار القرار وكيفية تنفيده كقرينة للانحراف في استعمال السلطة[2].

أولا: قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المتماثلة

تستند هذه القرينة إلى مبدأ المساواة أمام القانون الذي يقتضي أن يتم معاملة جميع الأفراد دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللغة أو الدين أو بسبب الانتماء العنصري أو العقائدي أو بسسب الاختلاف الطبقي الاجتماعي والمالي، كما يقتضي هذا المبدأ معاملة الأفراد بنفس القواعد والشروط القانونية بغض النظر عن أي اختلافات بينهم[3].

[1] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 289.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 338

[3] – منصور ابراهيم العتوم، مرجع سابق، ص 177.

وتعتبر هده القرينة مبدأ دستوري يجب الاعتماد عليه متى ما توفرت نفس الظروف والمراكز القانونية، فإذا قامت الإدارة بالتمييز بين طائفتين من الأفراد تتوفر فيهم نفس الظروف والمراكز القانونية تحول عبء الإثبات إلى الإدارة التي يجب عليها بيان سبب اتخاد مثل هدا القرار وكدا سبب تمييزها بين الطائفتين رغم توفر نفس الظروف.[1]

واعتبر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ المساواة المطلقة أمر لا وجود له، وإنما يوجد مساواة نسبية حيث نص في أحد أحكامه: " المساواة لا يقصد بها التساوي المطلق بل المساواة النسبية، وهذا يقود بالطبع إلى مشروعية ما تقوم به السلطات الإدارية من إيثار بعض الطوائف بأمور خاصة طالما أن طابع العمومية النسبية متوافر، دون أن يعد دلك انتهاكا لمبدأ المساواة [2] .

وفي مصر قام مجلس الدولة المصري بإلغاء القرارات التي أخلت بمبدأ المساواة ومن أمثلة ذلك إلغاء المحكمة الإدارية العليا قرار أحد المحافظين انتهك من خلاله مبدأ المساواة الواجب توفره في جميع القرارات الإدارية بحيث قضت المحكمة بأنه لئن كان حظر تشغيل المطاحن ليلا لا يعدو أن يكون مجرد تنظيم حتى لا يسبب تشغيلها في هذا الوقت قلقا وإزعاجا للسكان، فإذا ما أصدر المحافظ مثل هذا التنظيم بقرار عام وجب على جميع المطاحن التزامه، أما أن يقيد المحافظ مطحنة بداتها ليحظر عليها التشغيل ليلا بقرار فردي قبل أن يكون مسبوقا بهذا التنظيم العام الذي يسري على الكافة فيه مجاوزة للسلطة [3] .

والملاحظ أن هذا الحكم تم الغاءه لتوفر عيب تجاوز السلطة والذي يعتبر وجه من أوجه عدم مشروعية والذي يندرج تحته عيب الانحراف بالسلطة كون أن الإدارة وبإصدارها هذا القرار انحرفت عن المصلحة العامة وسعت لتحقيق غرض شخصي

[1]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 340

[2]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 341

[3]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 342

ليس له علاقة بالمصلحة العامة والمتمثل في غلق مطحنة بذاتها، في حين أن المصلحة العامة تقتضي غلق جميع المطاحن في نفس التوقيت من الليل [1].

ثانيا: انعدام الدافع المعقول

يصدر القرار الإدارة عن الإدارة لتحقيق هدف يخدم المصلحة العامة، ويشترط أن يكون الدافع الذي دفع الإدارة لإصدار هذا القرار دافعا معينا ومعقولا، فمتى صدر القرار الإداري منعدما من الهدف الباعث لإصداره كان هذا القرار مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة مما يسهل على المدعي إثبات هذا العيب عند رفع دعوى الغاء القرار الإداري للانحراف بالسلطة. [2]

ويستند القاضي الإداري على انعدام الهدف والدافع المعقول لاصدار القرار الإداري من أجل القضاء بوجود انحراف في استعمال السلطة يقتضي إلغاء القرار الإداري المطعون فيه

وإن كان القرار الإداري يتمتع بقرينة الصحة عموما إلا أن انعدام الباعث من إصدار القرار الإداري يمكن اعتباره كقرينة على وجود انحراف في استعمال السلطة، وهو السبب الذي يمكن أن يتمسك به الطاعن للمطالبة بإلغاء القرار الإداري، كما أن هذه القرينة تسهل أيضا على القاضي الإداري إثبات الانحراف الموجود في القرار الإداري .

ويلجأ القاضي الإداري إلى إلغاء القرار الإداري بالاستناد على انعدام الدافع المعقول لإصدار هذا القرار الذي يكون مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة في حالة عدم تمكنه من إلغاء القرار لعيب السبب[3].

وعملا بهذا المبدأ ألغت محكمة القضاء الإداري في مصر قرارا قضى بتخطي موظف في الترقية دون أسباب واضحة أو معقولة أو بسبب جزاء قديم، ورأت المحكمة حسب منظورها أن هذا القرار خرج عن المنطق حيث رأت فيه أن الصفات الشخصية والقدرات لصيقة بالموظف ويتفاوت تحديدها من سنة إلى أخرى، ولا يمكن

[1] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 342 .

[2] – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 354.

[3] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 398.

بأي حال من الأحوال تصور نزول هذه القدرات إلى الصفر، كما أن هذه القدرات لها علاقة بالعمل والانتاج، فمتى ما حصل المدعي على درجة لابأس بها، فإنه لا يمكن تصور حصوله بعد ذلك على درجة صفر.

و عليه رأت المحكمة أن هذا القرار انعدم فيه وجود الدافع لاصداره مما دفعها لإصدار هذا القرار بناءا على انعدام الدافع الذي اعتبرته المحكمة انحرافا في استعمال السلطة[1].

ثالثا: عدم التناسب ما بين المخالفة والجزاء التأديبي

يضع المشرع في بعض الحالات سلسلة من الجزاءات التأديبية ليتم توقيعها على الموظفين، وهذه الجزاءات يتم تطبيقها حسب درجة شدتها، ويترك المشرع السلطة التقديرية للإدارة لتطبيق الجزاء المناسب على الفعل المناسب[2].

ولتقدير هذا التناسب بين الفعل المرتكب وبين الجزاء المطبق اتجه الفقه إلى اتجاهيم مختلفين وهما:

أ- الاتجاه الأول: يعارض الرقابة على التناسب

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الهيئة التأديبية تتولى مهمة تحديد مدى ملائمة الجزاء مع المخالفة المرتكبة، أن هذه الرقابة لا تخضع للقضاء بل هي من اختصاص الإدارة وحدها .

ورأت المحكمة الإدارية العليا أنها لا تملك التعقيب على الحكم أو القرار الإداري إلا إذا كان مخالفا للقانون مما يعني توفر عيب مخالفة القانون في القرار[3].

ب-الاتجاه الثاني: اتجاه يؤيد رقابة القضاء على التناسب

يرى أنصار هدا الاتجاه إلى ضرورة توافر الملاءمة بين المخالفة والجزاء، وأن المشرع عند نصه على الجزاءات لم يكن هدفه من ذلك انفراد السلطات التأديبية بتوقيع الجزاء بمفردها، وإنما الهدف من ذلك قياس التدرج في الجزاء بين التهمة والعقاب [4]

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 347

[2] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 473

[3] – مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 381 .

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة مرجع سابق ص 351 .

رابعا: قرينة الموقف السلبي من الإدعاء

عند لجوء المدعي إلى رفع دعوى إلغاء القرار الإداري يقوم بتقديم وقائع وإدعاءات ليثبت من خلالها انحراف الإدارة بسلطتها، ويقع على عاتق الإدارة في هذه الحالة إنكار هذه الوقائع والإدعاءات، فإذا سكتت الإدارة عن نفي ما جاء به المدعي من ادعاءات اعتبر ذلك قرينة على وجود الانحراف في استعمال السلطة، وهذه القرينة لا تستعمل في مجال الإثبات في الانحراف بالسلطة فقط، وإنما تستعمل في إثبات كل عيوب القرار الإداري، إلا أن أهمية هذه القرينة تزداد في مجال إثبات عيب الانحراف نظرا لصعوبة إثبات هذا العيب[1] .

والإدارة في هذه الحالة تكون بين خيارين أولاهما تقديم الأوراق والوثائق الخاصة بالقرار الإداري موضوع طلب الإلغاء مما قد يسمح باستخلاص عناصر تثبت فعلا وجود انحراف في السلطة في القرار محل طلب الطعن، أو أن تسكت فيفهم من سكوتها وجود انحراف بالسلطة في القرار والحكم لصالح الطاعن[2] .

وتعتبر هذه القرينة أداة تسهل على المدعي إثبات ما جاء في دعوى إلغاء القرار الإداري، ذلك أن الإدارة تكافأ في حالة صمتها عن الإدعاءات التي يقدمها الطاعن ويحكم لصالحه بالغاء القرار الإداري لكونه مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة .

وتطبيقا لهدا الاتجاه قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في أحد أحكامها بأنه: " تقاعس الإدارة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع الدعوى يقيم قرينة لصالح المدعي تجعل المحكمة في حل من الأخذ بما قدمه من أوراق " [3]

خامسا: إثبات الإنحراف بالسلطة من طريق إصدار القرار وكيفية تنفيذه

قرر مجلس الدولة الفرنسي في موقف له حول إثبات الإنحراف من طريق اصدار القرار وكيفية تنفيذه أن " في مجال البحث عن الانحراف بالسلطة فإن مجلس الدولة يمكنه أن يعتمد على الظروف المحيطة بوقائع الدعوى، ومدى اتفاقها موضوعيا

[1] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 438.

[2] – مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ص 775، 776.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 359

ونفسيا مع تلك الوقائع، وما إذا كان يمكن أن تعطي تفسيرات مقنعة للقرار المطعون فيه".

هذا الرأي الذي انتهجه مجلس الدولة الفرنسي أكده الفقيه LAFERRIERE، ويعني هذا الإتجاه أن الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري قد تحيطه بظروف معينة كما قد يتم تطبيق هذا القرار بطرق ملتوية مما قد يدل على وجود انحراف بالسلطة في هذا القرار، وتكون الإدارة في هذه الحالة مجبرة على نفي وجود الانحراف ولو فشلت في ذلك حكمت المحكمة بإلغاء القرار لكونه مشوب بعيب الانحراف بالسلطة[1]

وبناءا على رأي مجلس الدولة الفرنسي، وتطبيقا لتوجهه المنادي بالأخذ بالظروف المحيطة بإصدار القرار الإداري فقد قضى هذا الأخير بإلغاء أحد القرارات لانحراف الإدارة بسلطتها والذي تم الكشف عنه بالنظر للظروف المحيطة باصدار القرار وتتلخص وقائع القرار في القضية المتمثلة في طلب إحدى شركات التاكسي بمدينة بايون بفرنسا من العمدة بالسماح لها بتسيير عدد من السيارات، قوبل طلب الشركة بالرفض من العمدة، وبالرغم من عدم احتياج المدينة لسيارات أجر جديدة، وبالرغم من أن مثل هذا القرار يخضع لسلطة العمدة التقديرية في الظروف العادية، إلا أن مجلس الدولة وصفه بالانحراف حيث اكتشف بعد استقرائه للظروف المحيطة بالدعوى أن العمدة لا يستهدف بقراراه تحقيق المصلحة العامة، بل حماية مصالح سائقي سيارات الأجرة في المدينة من منافسة هذه الشركة [2] .

و لا يعتمد القاضي الإداري من أجل إلغاء القرار الإداري بوجود قرينة على الانحراف بالسلطة فقط، بل يمكنه أيضا الاعتماد على الطريقة التي تم بها تنفيذ القرار الإداري من أجل اكتشاف مدى وجود تحايل وانحراف عن السلطة، ويستخلص ذلك من خلال تنفيذ الإدارة لهذا القرار بطريقة تخدم مصالحها الشخصية بعيدا عن المصلحة العامة التي يقتضيها القانون، كما قد تدل السرعة في تنفيد القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء عن وجود انحراف بالسلطة، وقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي عدة

[1] – مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 383.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 366

قرارات ثبت من خلال ظروف إصدارها وكذا ظروف تنفيدها أنها كانت مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة [1]

الفرع الثاني: إثبات الإنحراف بالسلطة من ظروف خارجة عن النزاع

نظرا لصعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري من جانب المدعي الذي يعد الطرف الأضعف في القضية، فإن مجلس الدولة الفرنسي لم يكتف بالتوسع في البحث عن الانحراف في ملف القضية وكذا القرائن القضائية التي تنقل عبء الإثبات من المدعي إلى الإدارة فقط بل ذهب إلى أبعد من ذلك أين مكن المدعي الطاعن من البحث عن دليل الانحراف بالسلطة حتى في الظروف الخارجة عن نطاق النزاع حتى لو كانت هذه الظروف قد حدثت وقت أو بعد صدور القرار بسنوات .

هذا الطريق الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي هدف من خلاله إلى التخفيف على المدعي وتمكينه من تقديم الدليل على وجود انحراف بالسلطة في القرار المطعون فيه كما سعى مجلس الدولة الفرنسي من خلال هذا التوسيع إلى منع إفلات أي قرار إداري مشوب بعيب الانحراف بالسلطة من الإلغاء .

و على عكس مجلس الدولة الفرنسي فإن مجلس الدولة المصري لا يقر هذه الوسيلة لإثبات الانحراف وذلك ما تثبته أحد الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والتي جاء فيها: " لا يوجد وجه للتحدي في مقام إثبات عيب الانحراف بالسلطة بوقائع وجدت بعد صدور القرار المطعون فيه " [2]

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 477.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 371

الفصل الثاني:

آثار عيب الانحراف بالسلطة

إن صدور القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة يجعله إما قرار باطلا أو عملا إداريا معدوما، حيث أن القرار الإداري المنعدم لا تلحقه الحصانة ولا يرتب أي حقوق على عكس القرار الإداري الباطل، ولتحديد القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة والذي يستوجب البطلان وضع الفقه مجموعة من المعايير تتميز فيما يلي:

بداية معيار اغتصاب السلطة، ويكون القرار الإداري معيبا بعيب اغتصاب السلطة إذا صدر من جهة إدارية غير مختصة باصداره، أو أصدرته جهة ليست له سلطة الإصدار، كما يعتبر من قبيل اغتصاب السلطة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى .

وتعتبر فكرة الوظيفة الإدارية هي معيار التفرقة بين الانعدام والبطلان ،و عليه يكون كل عمل له صلة بالوظيفة هو عمل معدوم، أما صدور القرار عن جهة إدارية وكونه مشوب بعيب عدم المشروعية فإنه يقع باطلا .

أما معيار الظاهر، ويعني هذا المعيار أن يكون عدم المشروعية التي تشوب القرار الإداري واضحة للأفراد مما يجعل القرار معدوما، أما إذا ظهر القرار أمام الأفراد بأنه قرار إداري واجب التنفيد فإنه يكون باطلا .

وأخير تخلف الأركان يكون القرار الإداري معدوما إذا تخلف ركن من أركان القرار الإداري، أما إذا تخلفت أحد شروط صحته فإن القرار يكون باطلا .

المبحث الأول: إلغاء القرار الإداري

إذا صدر القرار الإداري مخالفا لمبدأ المشروعية فإنه يكون عرضة للطعن فيه بالإلغاء، ولكي يتم الحكم بإلغاء القرار الإداري لا بد من توفر جملة من الشروط العامة، إلى جنب مجموعة من الشروط الخاصة التي يقتضيها إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة وعليه سوف نتناول في هدا المبحث شروط إلغاء القرار الإداري (المطلب الأول)، بالإضافة إلى شروط دعوى الإلغاء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: شروط إلغاء القرار الإداري

هناك صنفين من الشروط الواجب توفرها لإلغاء القرار الإداري، بعض هذه الشروط هي شروط عامة يجب توفرها في كل القرارات الإدارية، أما بعض الشروط فهي خاصة بالقرارات المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة وحده دون باقي العيوب، وعليه سوف نتناول هذه الشروط بالتفصيل .

الفرع الأول: الشروط العامة الواجب توافرها لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة:

أولا: أن يكون القرار المراد إلغاؤه إداريا

تستند دعوى الإلغاء على إلغاء القرار الإداري وإلا كان مصيرها عدم القبول الشكلي وذلك قبل التطرق للموضوع، والقرار الإداري الذي يمكن أن يكون دعوى إلغاء هو القرار الإداري بالمعنى القانوني وهو القرار الذي يولد آثار قانونية وليس القرار الإداري بالمعنى العلمي أو الفني للقرار الإداري[1].

01: التعريف الفقهي للقرار الإداري[2] :

عرفه العميد هوريو بأنه: " إعلان للإدارة بهدف إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر "

[1]– مصطفى أبوزيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية (دعوى الإلغاء، دعاوى التسوية)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2005، ص 32

2 القرار لغة: ما أقر به في أمر ما، أي فصل في أمر ما، ويعني أيضا السكون والثبات، ويعني أيضا المنزل والمستقر، ومنه قوله تعالى: " قالوا بل أنتم لا مرحبا بكم أنتم قدمتموه لنا فبئس القرار "– سورة ص، الآية 60.

أما الفقيه ليون دوجي فقد عرفه بأنه: " كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو ما ستكون في لحظة مستقبلية معينة"[1].

وعرفه الفقيه المصري سليمان الطماوي بقوله: " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة " [2]

02: تعريف القرار الإداري نشريعا (قانونا):

لم يعرف المشرع الجزائري القرار الإداري، لكنه جعله شرطا لدعوى الإلغاء التي تتضمن دعوى الانحراف بالسلطة، ودعاوى عدم المشروعية الأخرى، وذلك ما يستشف من نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم، والتي نصت على ما يلي: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية "[3]، أما المادة 901 من نفس القانون فقد نصت على أنه: " مجلس الدولة يختص بالفصل في دعاوى الإلغاء الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية " [4]

والقرارات الإدارية نوعان وذلك حسب ما نصت عليه المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 والمتعلق بمجلس الدولة[5]، حيث نصت على أنه: " تقبل الطعون بإلغاء ضد القرارات الفردية والقرارات التنظيمية "

وتطبيقا لنصوص المواد المذكورة أعلاه يستبعد من معنى القرارات الإدارية الأعمال المادية التي صدرت تنفيذا لهذا القرار، كما تستبعد كذلك العقود الإدارية لأنها تتم بإرادة الطرفين، ويمكن الطعن فيها ويمكن إلغائها دون تأثير على العقد .

---

[1] – كوسة فيصل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة ،ط01، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 14.

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 30.

[3] – المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والجراءات المدنية والإدارية. المعدل والمتمم

[4] – المادة 809 من قانون الإجراءات المدنية والجراءات المدنية والإدارية. المعدل والمتمم

[5] – المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق ل 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية غدد 37 الصادرة في 01 يونيو 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسمية عدد 43 الصادرة في 03 أوت 2011.

كما لا تعد من قبيل القرارات الإدارية التي تكون موضوعا لدعوى الإلغاء أعمال السيادة والأعمال الحكومية والتي تحكمها نظرية أعمال السيادة.

وكتطبيق لهذا الاستثناء أصدرت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا قرار بتاريخ 1984/01/17 وذلك في القضية المطروحة بين كل من (ي،ج،ب) ووزير المالية، حيث جاء في قرار المحكمة أن " إصدار وتداول وسحب الأوراق النقدية تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، وأن القرار الحكومي المؤرخ في 1984/04/08 والقاضي بسحب الأوراق النقدية من فئة 500 دج من التداول هو قرار يكتسي طابع العمل الحكومي، ومن ثم فليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيته ولا مباشرة رقابة عليه " [1]

ثانيا: أن يكون القرار صادرا من سلطة إدارية وطنية

ومعنى ذلك أن القرارات التي تصدر من سلطة غير إدارية لا تكون محلا لدعوى الإلغاء بسبب الانحراف بالسلطة، ويستشف ذلك من نص المادة 168 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت على أنه: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية " [2] .

وحتى يتصف القرار بوصف " الإداري " يجب أن يكون صادرا عن شخص من أشخاص القانون العام، أو جهة أخرى تدخل ضمن الهيكل الإداري .

والسلطات الإدارية هي كل من السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية وذلك حسب ما نصت عليه المادة 09 من القانون العضوي 01/98، أما المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[3]فقد اعتبرت

---

[1] – كوسة فيصل، مرجع سابق، ص 19.

[2] – المادة 168 من التعديل الدستوري 2020

[3]– المادة 800 من القانون 75–58 المؤرخ في ..... المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على ما يلي: تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

–دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن :

–الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية

–البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية

–المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية

السلطات الإدارية كل من الدولة والولاية والبلدية وكل مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية.

كما ظهرت بعض المؤسسات العامة التي تتخذ الطابع الإداري بحيث تكون قراراتها قابلة للإلغاء بموجب دعوى الإلغاء .

أما القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية فهي لا تكون محلا لدعوى الإلغاء وإنما تخضع لرقابة المحكمة الدستورية، ولا تخضع الأعمال القضائية هي الأخرى لدعوى الإلغاء باستثناء بعض الأعمال التي تعتبر قرارات إدارية.

ولا يدخل في نطاق القرارات الإدارية التي تكون محلا لدعوى الإلغاء قرارات الجمعيات والشركات لكونها تعتبر أشخاص معنوية خاصة، إلا أن القانون العضوي 01/98 السابق ذكره جعل من قرارات المنظمات المهنية الوطنية محلا لدعوى الإلغاء[1] .

ثالثا: أن يكون القرار الإداري نهائيا

حتى يكون القرار الإداري نهائيا لا بد من توافر شرطين :

الشرط الأول: أن يقصد مصدر القرار تحقيق أثره فور صدوره، والشرط الثاني: أن لا يتعلق نفاذه على اعتماد سلطة رئاسية للسلطة التي أصدرته

رابعا: أن يحدث القرار أثرا قانونيا

ويقصد بذلك أن يلحق القرار الإداري المراد إلغاءه ضررا لرافع الدعوى، وهذا الشرط مرتبط بعنصرين حسب ما ذهب إليه الفقه الفرنسي وهما: وجوب تولد آثار قانونية عن القرار وكذا وجوب أن يحدث القرار ضررا بنفسه.

أما في القضاء الإداري المصري فإنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون القرار المطعون فيه محدثا بذاته لآثار قانونية تؤثر في المركز القانوني للطاعن وذلك بأن تنشيء مركز جديد أو تعدل أو تلغي مركز قائم .

[1] – مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب لحلو، ص 46 .

وعليه فإن القرار الإداري الذي لا يولد آثارا ولا يلحق أضرارا ولا يمس بالمركز القانوني للطاعن لا يمكن أن يكون محلا لدعوى الإلغاء كالقرارات التفسيرية[1].

الفرع الثاني: الشروط الخاصة الواجب توافرها لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة:

أولا: يجب أن ينطوي الإنحراف بالسلطة في القرار ذاته

مقتضى هذا الشرط أن يكون القرار المطالب بإلغاءه مشوبا بالانحراف بالسلطة في ذاته، بغض النظر عن الأعمال التمهيدية السابقة لإصدار القرار، أو تلك التي جاءت بعد صدور القرار سواء لتفسيره أو إزالة الغموض عنه[2].

وعليه يستخلص من هذا الشرط أن القاضي الإداري عند النظر في القرار الإداري المطالب بإلغاءه لكونه مشوبا بعيب الانحراف لا يعتد بما سبق هذا القرار من أعمال وإجراءات تمهيدية، أو ما صدر بعده من قرارات تفسيرية ذلك لكون هذه الأعمال والإجراءات حتى وإن كانت مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة فإنها لا تؤثر على حقوق الأفراد وهذا الشرط يعتبر تطبيقا للأصل العام في القضاء الإداري والذي مفاده أن تقدير مشروعية القرار الإداري تحدد بوقت صدور القرار وهذا ما نصت عليه المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها حيث نصت على ما يلي:"... العبرة في تقدير ما إذا كان القرار صحيحا أو غير ذلك، هي بكونه كذلك وقت صدوره"[3].

ثانيا: يجب أن يكون عيب الانحراف بالسلطة مؤثرا في توجيه القرار

معنى هذا الشرط أنه لكي يطالب المدعي الطاعن بإلغاء القرار الإداري أن يصدر القرار مخالفا للمصلحة العامة، وأن يسعى إلى تحقيق هدف غير الهدف المشروع الذي حدده المشرع، أي أن يكون الهدف الذي جاء من أجله القرار الإداري

[1] – مصطفى زيد أبو فهمي، ماجد راغب لحلو، مرجع سابق، 73.

[2] – عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 27

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 394

هدفا غير مشروع ومنحرفا عن الغاية من إصداره، أما إذا جاء القرار الإداري لتحقيق مصلحة عامة وهدف حدده المشرع فإنه لا يمكن المطالبة بإلغاء القرار الإداري حتى لو صاحب هذا الهدف المشروع أهداف وغايات أخرى ثانوية غير مشروعة .

وبناءا على ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بمشروعية قرار ضبط صادر بإلغاء إجراءات بيع أرض محجوز عليها بالمزاد العلني، وقاية للنظام العام من اختلال لوحظت بوادره، وفي نفس الوقت يحقق مصلحة خاصة لحائزي الأرض المحجوز عليها [1]، وقد أقرت المحكمة بمشروعية هذا القرار على الرغم بما يحويه من محاباة لبعض الأشخاص والتي تعد انحرافا بالسلطة، حيث اعتبرت المحكمة تلك المحاباة هدفا ثانويا للقرار يقوم إلى جواز هدفه الرئيسي، وهو تحقيق المصلحة العامة مجسدة في وقاية النظام العام [2].

ثالثا: يجب أن يقع الانحراف بالسلطة ممن يملك سلطة إصدار القرار

يقتضي هذا الشرط أن تتوافر نية الانحراف بالسلطة في القرار الإداري المطعون فيه بحيث تكون هذه النية متوفرة في الشخص مصدر القرار أو من اشترك في إصداره، أو كان له تأثيرا في صدور القرار، كما يشترط أن تكون هذه النية متزامنة مع صدور القرار الإداري وليست لاحقة عليه .

و هذا الاتجاه أكدته محكمة القضاء الإداري في مصر التي أكدت على أن الدوافع الشخصية التي تعيب القرار الإداري وتجعله مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة يجب أن تكون قائمة بمن أصدر ذلك القرار، حيث أن سوء استعمال السلطة تصرف إداري يقع من مصدر القرار [3] .

كما ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر في تطبيقها لهذا المبدأ إلى أنه: "ليس يكفي أن يكون ثمة خلاف بين المدعي ومدير مكتب الوزير، لتجريح قرار صادر

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 459.

[2] – سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 695.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 398

من لجنة مشكلة من عدة موظفين لا يخضعون لإمرته، ذلك أن مدير المكتب المذكور لا اختصاص له في إصداره هذا القرار، ولا سلطان له على من أصدره"[1].

رابعا: يجب أن يقع عيب الانحراف بالسلطة قصديا

معنى ذلك أن عيب الانحراف بالسلطة يقع عن قصد من رجل الإدارة الذي عوض أن يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة أو هدف مخصص فإنه يهدف من خلال قراره إلى مخالفة المصلحة العامة والهدف الذي حدده القانون، وعليه حتى يكون القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة أن تتجه إرادة مصدر القرار الحرة إلى تحقيق مصلحة غير المصلحة العامة .

واشتراط القصد لقيام عيب الانحراف في استعمال السلطة، لا يعني بالضرورة وجود سوء نية لدى مصدر القرار لأن سوء النية ليس شرطا لقيام عيب الانحراف بالسلطة هذا الأخير الذي يمكن أن يتوفر حتى مع حسن نية مصدر القرار الإداري وذلك في حالة انحراف مصدر القرار عن قاعدة تخصيص الأهداف [2] .

المطلب الثاني: شروط دعوى الإلغاء

لرفع دعوى الغاء قرار إداري مشوب بعيب الانحراف بالسلطة لا بد من توفر مجموعة من الشروط والتي سنحاول شرحها، ولكن قبل التطرق لشروط دعوى الإلغاء لا بد من تحديد مفهوم دعوى الإلغاء.

الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء

أولا: تعريف دعوى الإلغاء

هي دعوى قضائية وهي من الدعاوى الموضوعية، ويتعلق موضوعها بإلغاء قرارات إدارية.

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 400

[2]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 485.

1- التعريف القانوني:

لم يعرف المشرع الجزائري دعوى الإلغاء تعريفا صريحا، لكنه نص عليها في عدة نصوص قانونية، فنجد المادة 165 من التعديل الدستوري 2020 التي نصت على أنه: " يقوم القضاء على اساس مبادئ الشرعية والمساواة " "[1]كما نصت المادة 168 على ما يلي:"ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"[2].

كما تضمنت العديد من القوانين دعوى الإلغاء دون النص عليها صراحة حيث نصت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

-دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن :

-الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية

-البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية

-المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية " [3]

كما نصت المادة 900 مكرر من القانون 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ونص المادة 901 من نفس القانون على أنه: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية

كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة "[4] .

ونصت المادة الأولى من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية على أنه: "تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية " [5]

---

[1] – المادة 165 من التعديل الدستوري الجزائري .

[2] – المادة 168 من التعديل الدستوري الجزائري.

[3] – المادة 801 من قانون 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21 الصادرة في 23 أفريل 2008 .

[4] – المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[5] – المادة 01 من القانون العضوي 98-02 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 01 يونيو 1998.

أما القانون العضوي رقم 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، فقد نص في المادة 09 منه على أنه: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل بدعاوى الإلغاء في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية والوطنية والمنظمات المهنية الوطنية " [1] .

2- التعريف الفقهي لدعوى الإلغاء

عرفها العديد من الفقهاء تعريفات مختلفة، وسنتناول أهم تعريف في الفقه الفرنسي وهو تعريف الفقيه A.Delaubadere الذي عرفها بأنها:" طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري "، أما الفقيه c.debbasch فقد عرفها بأنها " الطعن الدي يطلب بمقتضاه المدعي من القاضي إبطال قرار إداري لعدم المشروعية "

أما الفقيه سليمان محمد الطماوي فقد عرفها بأنها :" القضاء الدي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الإداري فإدا تبين له مجانبة القرار للقانون حكم بإلغائه ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من دلك فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به " [2].

وفي الفقه الجزائري عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: " الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينة التي يحركها ذوي الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة " [3]

ثانيا: خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بمجموعة من الخصائص تتمثل فيما يلي :

---

[1] المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله .

[2]- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، الطبعة الخامسة، دار الفكر الجامعي، القاهرة مصر، 1976، ص 305.

[3] – عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 2011، ص 314 .

1- أنها دعوى قضائية:

دعوى الإلغاء ليست مجرد طعن إداري، بل هي دعوى قضائية تخضع لجميع شروط الدعوى من حيث الشروط والأحكام ويطبق عليها النظام القانوني للدعوى القضائية .

كما تخضع للاختصاص بحيث أن الجهة المختصة بالفصل فيها تكون إما المحكمة الإدارية أو المحكمة الإدارية للإستئناف أو مجلس الدولة، كما أن لها أحكام خاصة من حيث سلطات القاضي في هذه الدعوى وكذا طبيعة الحكم الصادر بشأنها وكيفية تطبيقه [1] .

2- دعوى ذات إجراءات خاصة ومميزة:

دعوى الإلغاء تتميز بمجموعة من الإجراءات متميزة عن باقي إجراءات الدعاوى الأخرى، وقد حدد الفقه صفات إجراءات دعوى الإلغاء بأنها تتميز بالخصائص التالية: الكتابة والحضورية، والشبه سرية، والبساطة وقلة التكاليف .

3- دعوى موضوعية :

تهدف دعوى الإلغاء إلى مخاصمة القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف وعليه فهي دعوى موضوعية وليست شخصية.

والغاية من القرار الإداري هو محاكمة القرار الإداري وتحديد مدى مشروعيته، أي أن الدعوى تنصب على القرار الإداري ولا تهدف إلى مهاجمة السلطات الإدارية المختصة باصدار هذه القرارات، ويقوم القاضي في هذه الدعوى بالتحقق من مشروعية هذا القرار فإذا وجد أنه مخالف للقوانين حكم بإلغائه، وإذا وجد أنه متوافق مع القوانين حكم برفض الدعوى[2].

واتصاف دعوى الإلغاء بصفة الموضوعية يترتب عليه مجموعة من النتائج أهمها:

---

[1] – عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 326.

[2] – مصطفى أبو زيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعاوي الإدارية، مرجع سابق، ص 85.

– أن القرار الفاصل في الدعوى يكتسب الحجية المطلقة وتمتد آثاره إلى الكافة، فهو لا ينحصر على أطراف الخصومة فقط .

– أن دعوى الإلغاء من النظام العام، ولا يمكن الاتفاق على عدم تحريكها أو التنازل عنها ذلك أن دعوى الإلغاء تعتبر من قضاء المشروعية.

– دعوى الإلغاء أعطت المرونة والسهولة في إثبات شرط الصفة والمصلحة وذلك من أجل احترام مبدأ المشروعية [1].

4– دعوى مشروعية:

تهدف دعوى الإلغاء إلى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعية، وبالتالي فهي تهدف إلى ضمان احترام المشروعية .

ودور القاضي في هذه الدعوى هو البحث عن مدى مشروعية القرار الإداري، فمتى كان القرار مخالفا لقواعد الشرعية قضى بإلغائه [2].

الفرع الثاني: إجراءات دعوى الإلغاء

تخضع دعوى الإلغاء لمجموعة من الشروط منها ما هو متعلقة بالدعوى وأخرى متعلقة بأطراف الدعوى بالإضافة إلى شروط ميعاد رفع الدعوى .

أولا: الشروط المتعلقة بالدعوى

دعوى الإلغاء لا يمكن أن تنتج آثارها إلا إذا تم فيها احترام الإجراءات المنصوص عليها قانونا والمتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى وإيداعها بأمانة ضبط الجهة الإدارية المختصة، وتكليف المدعي بالحضور .

1- عريضة دعوى الإلغاء

تنص المادة 14 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: " ترفع الدعوى أمام المحكمة بعريضة مكتوبة موقعة ومؤرخة، تودع بأمانة الضبط من قبل المدعي أو وكيله أو محاميه، بعدد من النسخ يساوي عدد الأطراف " [3]

[1]– لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 331.

[2] – عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 328 .

[3] – المادة 14 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ودعوى الإلغاء كغيرها من الدعاوى يتم رفعها بموجب عريضة عادية تتضمن مجموعة من المعلومات نصت عليها المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على أنه: " يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم قبولها شكلا البيانات التالية:

- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى
-إسم ولقب المدعي وموطنه .
- إسم ولقب وموطن المدعى عليه فإن لم يكن له موطن معلوم فآخر موطن له .
- الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي .
- عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى .
- الإشارة عند الإقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى " [1]

ويقدم الطاعن في القرار الإداري طلباته في العريضة الافتتاحية باللغة العربية وفقا لما تنص عليه المادة 08 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنه: " يجب أن تتم الإجراءات والعقود القضائية من عرائض ومذكرات باللغة العربية تحت طائلة عدم القبول .

يجب أن تقدم الوثائق والمستندات باللغة العربية أو مصحوبة بترجمة رسمية إلى هذه اللغة تحت طائلة عدم القبول، تتم المناقشات والمرافعات بالعربية " [2]

وعريضة الدعوى عبارة عن ورقة عادية لكن بعد تقديمها لأمانة ضبط الجهة المختصة وتأشير هذه الجهة عليها وتدوين بعض البيانات تصبح عريضة رفع الدعوى ورقة رسمية [3].

والطاعن ملزم عند تقديم عريضة الدعوى بتسبيبها تسبيبا قانونيا كافيا للمطالبة بإلغاء القرار الإداري وقد نصت المادة 25 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

---

[1] – المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[2] – المادة 08 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[3]–فضيل العيش، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد قانون (09/08)، منشورات أمين، الجزائر، 2009، ص 52 .

على ضرورة تسبيب عريضة افتتاح الدعوى حيث نصت على أنه: "يتحدد موضوع النزاع بالإدعاءات التي يقدمها الخصوم في عريضة افتتاح الدعوى ومذكرات الرد ؛ غير أنه يمكن تعديله بناءا على تقديم طلبات عارضة، إذا كانت هذه الطلبات مرتبطة بالإدعاءات الأصلية ؛

تحدد قيمة النزاع بالطلبات الأصلية والإضافية وبالطلبات المقابلة أو المقاصة القضائية ؛

الطلب المقابل هو الطلب الذي يقدمه المدعى عليه للحصول على منفعة، فضلا عن طلبه رفض مزاعم خصمه " [1].

بعد تحرير عريضة الدعوى تودع هاته الأخيرة بأمانة الضبط وهو نفس الإجراء الذي تخضع له جميع الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة وذلك تطبيقا لنص المادة 904 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي نصت على أنه: " تطبق أحكام المواد من 815 إلى 825 أعلاه المتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى أمام مجلس الدولة " [2] .

بعد إيداع عريضة افتتاح الدعوى بأمانة ضبط الجهة القضائية المختصة تقوم هاته الأخيرة بتقييدها، وترقم حسب ترتيب ورودها، ويقيد تاريخ تسجيلها ورقمها على العريضة وكذا على المستندات المرفقة وهذه الإجراءات نصت عليها المادة 823 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على أنه: " تقيد العريضة عند ايداعها بسجل خاص يمسك بأمانة ضبط المحكمة الإدارية، يسلم أمين الضبط للمدعي وصلا يثبت ايداع العريضة، كما يؤشر على إيداع مختلف المذكرات والمستندات " [3]

أما المادة 824 من نفس القانون فقد نصت على أنه: " تقيد العرائض وترقم في السجل حسب ترتيب ورودها .

يقيد التاريخ ورقم التسجيل على العريضة وعلى المستندات المرفقة بها " [4]

---

[1]– المادة 25 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

[2]– المادة 904 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

[3]– المادة 823 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[4]– المادة 824 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

وفي حالة ما تعلق القرار الإداري بحقوق عقارية يجب شهر العريضة بالمحافظة العقارية وإلا تم رفضها وهذا ما نصت عليه المادة 17 في فقرتها الثانية من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: " يجب إشهار عريضة رفع الدعوى لدى المحافظة العقارية إذا تعلقت بعقار و/أو حق عيني عقاري مشهر طبقا للقانون، وتقديمها في أول جلسة ينادى فيها على القضية، تحت طائلة عدم قبولها شكلا، ما لم يثبت إيداعها للإشهار " [1].

وتطبيقا لهذا الشرط فقد رفض مجلس الدولة عريضة مرفوعة أمامه لم يتم شهرها وذلك بموجب قرار صادر عنه بتاريخ 2003/06/17 قرار رقم 009145 رقم فهرس 480 .

وقد سبب مجلس الدولة قراره كما يلي: " حيث ثبت لمجلس الدولة أن طلب المستأنف يتضمن إلغاء قرار إداري صادر عن رئيس بلدية دالي ابراهيم مؤرخ في 1987/08/08 مشهر بالمحافظة العقارية بتاريخ1995/07/17 بكل الآثار القانونية.

وحيث أنه عملا بالمادة 85 من المرسوم 76/63 المؤرخ في 1976/03/25 المتضمن تكوين السجل العقاري[2] فإنه كان على المستأنف إشهار عريضته الافتتاحية أمام المحافظة العقارية تحت طائلة البطلان وإلا عدت دعواه مرفوضة شكلا.

حيث أن هذا الإجراء من النظام العام ويجوز إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

حيث أن المستأنف رغم أنه قد دعي للامتثال لهذا الإجراء لم يقم به مما يجعل مجلس الدولة يقضي برفض العريضة شكلا " [3]

ونصت المادة 818 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية على أنه يجب على رافع دعوى الإلغاء أن يرفق عددا من العرائض يساوي عدد الخصوم في الدعوى سواء كانوا أطرافا أصليين أو مدخلين في الخصام بحيث جاء فيها: " تودع العريضة

[1] – المادة 17 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[2] – مرسوم 76–63 المؤرخ في 24 ربيع الأول 1396 الموافق ل 25 مارس 1976 يتعلق بتأسيس السجل العقاري.

[3] – قرار مجلس الدولةرقم 009145 رقم فهرس 480 الصادر بتاريخ 2003/06/17.

مع نسخ منها بملف القضية، وعند الضرورة يأمر رئيس تشكيلة الحكم الخصوم بتقديم نسخ إضافية " [1]

2- تمثيل الأطراف بواسطة محامي:

نص المشرع على وجوب تقديم عريضة دعوى الإلغاء بواسطة محامي أمام المحكمة الإدارية للإستئناف ومجلس الدولة، وقد نص القانون 09/08 المعدل والمتمم بالقانون 22-13 على وجوب تمثيل الطاعن بمحامي معتمد لدى المجلس القضائي إذا كان النزاع أمام المحكمة الإدارية للإستئناف ومحامي معتمد لدى المحكمة العليا ومجلس الدولة إذا كان النزاع أمام مجلس الدولة وهذا ما نصت عليه المادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على ما يلي: " مع مراعاة أحكام المادة 827 أدناه، ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام " [2].

و تطبيقا لهاته المادة أصدر مجلس الدولة قرار عن الغرفة الثانية منه بتاريخ 2003/03/25 تحت رقم 006238، فهرس رقم 106 الذي قضى بما يلي: " حيث بالرجوع إلى العريضة المقدمة والمسجلة تحت رقم 6338 فإن الطعن رفع من طرف المدعي (ك.ك) .

وحيث أن هذه العريضة تحمل في نفس الوقت إسم (ك.ك) بصفته محامي عن نفسه.

وحيث وفقا للمادة 239 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والطاعن (ك.ك) لابد أن يوكل محامي معتمد لدى المحكمة العليا للدفاع عن حقوقه .

وحيث أن المحامي يعتبر شخصا عاديا في التقاضي ويخضع إذن لنص المادة 239من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وعليه يتعين رفض الاستئناف شكلا[3]

ويعفى من هذا الإجراء كل من الدولة والأشخاص المعنوية الإدارية سواء كانت مدعية أو مدعى عليها وذلك تطبيقا لنص المادة 827 التي نصت على أنه: "تعفى

[1]- المادة 818 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[2] - المادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[3] - قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2003/02/25 تحت رقم 006238 فهرس رقم 106 .

الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 أعلاه من التمثيل الوجوبي بمحام في الإدعاء أو الدفاع أو التدخل ؛

توقع العرائض ومذكرات الدفاع ومذكرات التدخل المقدمة باسم الدولة أو باسم الأشخاص المشار إليهم أعلاه من طرف الممثل القانوني " [1]

وفي نفس السياق نصت المادة 828 من نفس القانون على أنه: " مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانونية بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية " [2] .

3- وصل الرسم القضائي

عند تقييد عريضة دعوى الإلغاء يتوجب على المحامي دفع مبلغ الرسوم القضائية وذلك مقابل وصل يسلمه أمين الضبط الدي قام بتقييد العريضة وهذا الإجراء نصت عليه المادة 821 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على أنه: "تودع العريضة بأمانة ضبط المحكمة الإدارية مقابل دفع الرسم القضائي ما لم ينص القانون على خلاف دلك " [3]

4- محضر التكليف بالحضور

تطبيقا لمبدأ حق الدفاع الذي نص عليه الفقه والقضاء وجب على رافع الدعوى تكليف الخصم بالحضور للجلسة التي حددت له بموجب عريضة دعوى الإلغاء وذلك حتى يتمكن من تقديم دفوعه [4] .

---

[1] – المادة 827 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

[2]– المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[3] – المادة 821 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[4] – يوسف دلاندة، الوجيز في شرح الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2009، ص 28.

وتبلغ العريضة للخصم من طرف محضر قضائي وفق ما نصت عليه 838 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي نصت على أنه: " تودع المذكرات والوثائق المقدمة من الخصوم بأمانة ضبط المحكمة الإدارية

ويتم التبليغ الرسمي لعريضة افتتاح الدعوى عن طريق محضر قضائي ويتم تبليغ المدكرات ومدكرات الرد مع الوثائق المرفقة بها إلى الخصوم عن طريق أمانة الضبط تحت إشراف القاضي المقرر " [1] وذلك لكون المحضر القضائي ضابط عمومي مكلف بالتبليغ وذلك بطلب من الطاعن أو محاميه مقابل دفع أتعاب وفقا لما ينص عليه قانون أتعاب المحضر القضائي [2].

ثانيا: الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى

بالإضافة إلى الشروط المتعلقة بالدعوى توجد مجموعة من الشروط متعلقة بأطراف الدعوى نشرحها فيما يلي :

1- صفة التقاضي:

يقصد بالصفة العلاقة بين رافع الدعوى وموضوعها، أي أن رافع الدعوى من أجل أن تقبل دعواه يجب أن يدعي حق أو مركز قانوني [3] .

والصفة هي شرط من شروط التقاضي بالنسبة للمدعي والمدعى عليه على حد سواء وهي من النظام العام بحيث يجوز للقاضي أن يثيرها من تلقاء نفسه في أي مرحلة من مراحل الدعوى وهدا ما نصت عليه المادة 68 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على أنه: " يمكن للخصوم تقديم الدفع بعدم القبول في أي مرحلة كانت عليها الدعوى ولو بعد تقديم دفوع في الموضوع " [4] .

وتطبيقا لشرط الصفة في التقاضي قضى مجلس الدولة في قراره الصادر عن الغرفة الثانية تحت رقم 003416 فهرس رقم 03، صادر بتاريخ 2003/01/21 :"

---

[1] – المادة 838 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

[2] – المرسوم التنفيدي رقم 78/09 المؤرخ في 2009/02/11 يحدد أتعاب المحضر القضائي، جريدة رسمية رقم 11 الصادرة في 2009/02/15.

[3] – زينب شويحة، الإجراءات المدنية في ظل القانون 08-09، مرجع سابق، ص 39

[4] – المادة 68 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

حيث أنه يتبين من خلال مقرر الاعتماد للتعاونية رقم 320 المؤرخ في 1995/02/12 أن التعاونية المعتمدة تسمى (ق ع) وأنها متكونة من الأعضاء (ق.د) (ق.ه)و (ق.ز)

حيث أن (ق.ع) حسب هدا الاعتماد ما هو إلا تسمية التعاونية .

حيث أنه لا يوجد بملف الدعوى ما يثبت أن (ق.ع) القائم بهذه الدعوى هو المسير لهذه التعاونية أو المفوض لها أو ممثلها القانوني وبالتالي فإن الدعوى رفعت من طرف ليس ذو صفة التقاضي مخالفا لنص المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مما ينبغي إلغاء القرار المستأنف والقضاء من جديد بعدم قبول الدعوى شكلا [1].

وصفة التقاضي قد يكتسبها المدعي بموجب نص قانوني صريح، أو قد يكتسبها تلقائيا في أي دعوى تكون له فيها مصلحة وهذا يعني أن الصفة والمصلحة مندمجان مع بعضهما ولا يمكن الفصل بينهما .

فيما يخص اكتساب المدعي للمصلحة في الدعوى قضى مجلس الدولة في قراره الصادر عن الغرفة الثالثة رقم 208867/207911 فهرس رقم 564 الصادر بتاريخ 2001/09/10: " حيث أن الدعوى الأصلية التي حركها المدعي (ب.مح) استهدفت إلغاء قرار الوالي المؤرخ في 1992/03/07 لكونه أعطى أرض المدعي لغيره .

حيث أنه قدم عقد شراء والده للقطعة الأرضية المعروفة بالجنان الموجودة ببوعياش متيجة، والتي يملكها المدعي المستأنف عليه وفقا لعقد الشراء المؤرخ في 1939/07/27 والقرارات والأحكام النهائية الصادرة بين الطرفين.

حيث أن المستأنفين (ب.مص) وأخيه (ص) يملكان مع المدعي المستأنف عليه في عقارات أخرى جاءتهم عن طريق الإرث من أسلافهم المشتركين كما يؤكد ذلك الطرفان .

حيث أن الدعوى تستهدف إلغاء القرار وقد حركها المدعي المضرور من القرار والذي هو صاحب مصلحة وصاحب صفة مادام القرار قد نزع منه أرضه وسلمها لغير مالكها الحقيقي .

[1] – فيصل كوسة، مرجع سابق، ص 273

حيث أن القرار المطعون فيه بالبطلان يكون فعلا يستحق الإلغاء لأنه أعاد الأرض لمن لا يملكها خلافا للقانون الذي يقضي بإعادتها لمالكها .

حيث أنه يثبت من الخصومة المفصول فيها بالأحكام المدنية وبالعقود أن المدعي المستأنف عليه (ب.م) هو مالك القطعة الجنان، مما يتعين والحال هذه تأييد القرار المستأنف " [1]

وقضى مجلس الدولة فيما يخص ارتباط الصفة بالمصلحة في قراره الصادر بتاريخ 2001/12/24 عن الغرفة الرابعة رقم 002764 فهرس رقم 690: " حيث أن العارضة تدفع بتخلف صفة التقاضي بالنسبة لبلدية سكيكدة بدعوى أنها لم تثبت صفتها مالكة للعين المتنازع عليها .

ولكن حيث لا وجه للتصدي بقواعد المرافعات المدنية أمام الجهات القضائية الإدارية فيما يخص صفة التقاضي التي تندمج في المصلحة فيكفي لقبول طلب إلغاء القرار الإداري توافر شروط المصلحة الشخصية والمباشرة مهما كانت صفة رافع الدعوى بالنسبة للقرار المطعون فيه وهو الأمر المتحقق بالنسبة لبلدية سكيكدة ومن ثم يتعين رفض هذه الوسيلة .

ومن جهة أخرى فإن دفع العارضة غير جدي لأنها تتمسك بعدة قرارات يكون من شأنها تعزيز مركزها القانوني، صدرت بين الطرفين وبعضها الآخر يثبت وجود هذه المصلحة والصفة في التقاضي بالنسبة للخصومات التي رفعتها ضد مديرية الصحة والحماية الاجتماعية مما يفيد أنها تتمتع بتلك الصفة ولها مصلحة قانونية في منازعة العارضة حول السكن الدي تشغله " [2]

2- المصلحة في التقاضي:

تعتبر المصلحة هي الجانب الواقعي في الدعوى القضائية وهي التي تمنح المدعي الصفة في التقاضي، واشترط المشرع ضرورة توافر المصلحة في التقاضي حتى يسهل الفصل في الدعاوى [3].

---

[1] – فيصل كوسة، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، ص 248.

[2] – فيصل كوسة، مرجع سابق، ص 250.

[3] – عبد المنعم الشرقاوي، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، سنة 1981، ص 26.

وشرط المصلحة هو شرط خاص بالمدعي الذي يجب أن تكون له مصلحة قائمة وقت رفع الدعوى حتى تقبل دعواه، أما المدعى عليه فلا يشترط فيه توافر المصلحة[1].

ومن شروط المصلحة أن تكون شخصية ومباشرة، وأن تكون قائمة وحالة وجدية، وكذا أن تكون مشروعة وغير مخالفة للنظام العام والآداب العامة [2].

ويمكن أن ترفع دعوى الإلغاء بالاستناد إلى مصلحة محتملة شرط أن تكون هذه المصلحة المحتملة مقررة قانونا كما هو الحال في الدعاوى القضائية الاستتعجاليةكما نص على ذلك المادة 77 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على أنه: " يمكن للقاضي ولسبب مشروع وقبل مباشرة الدعوى أن يأمر بأي إجراء من إجراءات التحقيق بناءا على طلب كل ذي مصلحة قصد إقامة الدليل والاحتفاظ به لإثبات الوقائع التي قد تحدد مآل النزاع .

يأمر القاضي بالإجراء المطلوب بأمر على عريضة عن طريق الاستعجال [3] .

3- أهلية التقاضي:

أحكام الأهلية نظمها القانون المدني باعتباره الشريعة العامة وذلك من خلال المواد 40 و49 و50، بحيث تناولت المادة 40 منه أهلية الأشخاص الطبيعية بحيث نصت على أنه: " كل شخص بلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية، وسن الرشد تسعة عشر (19) سنة كاملة" [4] .

أما المادة 49 فقد تناولت أهلية الأشخاص الاعتبارية ونصت على أنه: "الأشخاص الاعتبارية هي :

- الدولة، الولاية، البلدية ؛
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ؛

[1] – عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 1995، ص 256.

[2] – عبد الوهاب بوضرسة، الشروط العامة والخاصة لقبول الدعوى بين النظري والتطبيق، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2005، ص 254.

[3] – المادة 77 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

[4] – المادة 40 من الأمر 75–58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني الجزائري، المعدل والمتمم، ج ر ج ج، عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975 .

- الشركات المدنية والتجارية ؛
- الوقف ؛
- كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية " [1].

والأهلية ليست شرط لقبول الدعوى، وإنما هي شرط لصحة وممارسة الإجراءات ويجوز للقاضي إثارتها من تلقاء نفسه تطبيقا لما نصت عليه المادة 65 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على أنه :" يثير القاضي تلقائيا انعدام الأهلية، ويجوز له أن يثير تلقائيا انعدام التفويض لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي"

ثالثا: الشروط المتعلقة بآجال رفع الدعوى

من أجل استقرار الأوضاع الإدارية وعدم جعل القرار الإداري مهددا بالإلغاء في أي وقت وضع المشرع آجال قانونية يجب خلالها رفع دعوى الإلغاء، فإذا ما فاتت هذه الآجال فإن الدعوى مآلها الرفض [2].

وحدد مجلس الدولة نقطة انطلاق المواعيد القانونية بحيث جعلها من اليوم الموالي ليوم التبليغ أو النشر وذلك من خلال القرار الصادر عن الغرفة الرابعة تحت رقم 203894، فهرس رقم 122 الصادر بتاريخ 2001/02/19 والذي جاء فيه: "وأنه طبقا للقاعدة الأصولية الإجرائية أن يوم التبليغ أو النشر لا يشكل نقطة انطلاق المواعيد القانونية بل يبدأ سريان هذه المواعيد من اليوم الذي يليه، وإذا كان هذا اليوم أو الأيام الموالية ليوم التبليغ أو النشر أيام عطلة فتنطلق المواعيد مع أول يوم عمل كما أن آخر يوم المواعيد لا يحسب بدوره " [3].

ولحساب آجال دعوى الإلغاء هناك حالتين، حالة التظلم الإداري المسبق، وحالة اللجوء إلى رفع الدعوى مباشرة.

---

[1] – المادة 49 من القانون المدني الجزائري

[2] – عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص 94

[3]– فيصل كوسة، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، ص 280.

1- التظلم الإداري المسبق:

هو طريق إداري حيث يقوم من خلاله المخاطب بالقرار الإداري بتقديم طلب إلى السلطة الإدارية الولائية والرئاسية والوصائية أو اللجان الإدارية ملتمسا إلغاء القرار أو تعديله في أجل لا يتعدى الشهرين 02 تاريخ التبليغ أو النشر.

وهذا الإجراء أصبح اختياري بموجب القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ماعدا في بعض الحالات التي نصت عليها نصوص خاصة مثل الشكوى في منازعة الضرائب والتي نصت عليها المادة 70 من قانون الإجراءات الجبائية.

2- اللجوء مباشرة للقضاء:

نص المشرع على أنه يتم رفع النزاع أمام الهيئات القضائية الإدارية المختصة للطعن في القرار الإداري خلال الأربعة (04) أشهر من تاريخ تبليغ القرار الإداري الفردي أو تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي وذلك ما نصت عليه المادتين 829 و907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

وحدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بمدة قصيرة وذلك من أجل توفير الاستقرار للقرارات الإدارية حتى لا تظل مهددة بالإلغاء في أي وقت، خاصة أن هذه القرارات تكون قد قررت حقوقا لأفراد مما يستوجب المحافظة على هاته الحقوق .

يمكن أن ينقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء وذلك في حالة تقديم تظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات التي يرأسها وهذا التظلم هو الآخر يجب النظر فيه هو الآخر خلال شهرين يوما من تاريخ تقديمه أمام الهيئة الإدارية، والرد عليه خلال هذه المدة، فإذا سكتت الإدارة عن الرد على هذا التظلم اعتبر سكوتها رفضا لهدا التظلم .

وترفع دعوى إلغاء القرار الإداري في الشهرين المواليين لسكوت أو رد الإدارة[1].

[1] – بلال أمين زين الدين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، دراسة مقارنة، دار المناهج للنشر والتوزيع الأردن، ص 299.

3- وقف الميعاد وإنقطاع الميعاد:

التمييز بين حالات إنقطاع الآجال وحالات وقفها المقصود بقطع الآجال هو حدوث واقعة عند بدء سريانه تؤدي إلى إسقاط المدة التي جرت تلك الواقعة خلالها وزوال كل أثر لها. بمعنى بداية حساب الميعاد من جديد بعد إنتهاء الواقعة، أما وقف الآجال فيعني أنه بوقوع واقعة ما يؤدي ذلك إلى توقف حساب الآجال، لكن بعد إنتهاء تلك الواقعة لا يتم حساب المدة من جديد، وإنما يتم مواصلة حساب المدة المتبقية تكملة للمدة التي فاتت قبل وقوع إحدى المقرة قانوناً.

وما جاء به نص المادة (832) من التعديل الأخير، فإنَّ المشرع أقر أنَّ إنقطاع أجال الطعن يكون في حالتين هما: الطعن أمام جهة قضائية غير مختصة ووفاة المدعي أو تغيير أهليته، أما توقف أجال الطعن فيكون في حالتين هما: طلب المساعدة القضائية والقوة القاهرة أو الحدث المفاجئ، وكل هذه الحالات الأربعة كانت قبل التعديل تدخل ضمن حالة إنقطاع أجال الطعن وليس وقفها.

المبحث الثاني: التعويض عن أضرار إلغاء القرار الإداري

بعد ثبوت الانحراف بالسلطة في القرار الإداري وإلغاءه، إلا أن ذلك قد لا يكون كافيا لمواجه الآثار الضارة التي رتبها القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف وذلك في الفترة بين صدوره وبين إلغاءه .

وعليه كان لا بد من تقرير تعويض لجبر الضرر اللاحق بالأفراد المتضررين من القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف، ذلك أن الإلغاء ينصب على القرار الإداري فيعدمه، أما التعويض فإنه يزيل الآثار التي خلفها القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف .

ولاستحقاق التعويض لا بد من توفر شروط منها أن يكون القرار الإداري غير مشروع، وأن ينتج عنه ضرر يصيب الأفراد، بالإضافة إلى وجود علاقة سببية بين خطأ القرار الإداري غير المشروع وبين الضرر.

لذى يتم تناول الخطأ الناجم عن الإنحراف في المطلب الأول تم الإنحراف بالسلطة والمشروعية الإدارية في المطلب الثاني على التوالي.

المطلب الأول: الخطأ الناجم عن الانحراف بالسلطة

إن الغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة يدل على وجود خطأ ألحق ضررا يوجب التعويض، والتعويض على الخطأ الناشيء عن إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة تتحمله الإدارة إذا كان الخطأ مرفقيا، أما إذا كان الخطأ شخصي من الموظف الإداري فإنه هو من يتحمل تبعات التعويضمن ماله الخاص.

وإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة وحده غير كاف لمواجهة الآثار المترتبة عن هدا القرار بل لا بد من التعويض عن الأضرار اللاحقة بالمخاطب بالقرار وعليه سنتناول في هذا المطلب تكييف الخطأ الناجم عن الانحراف بالسلطة في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني فنتناول المسؤولية الإدارية المستوجبة للتعويض.

الفرع الأول: تكييف الخطأ الناجم عن الانحراف باستعمال السلطة

لتحديد نوع الخطأ في القرار الإداري وضع الفقه مجموعة من المعايير للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي تمثلت هذه المعايير في أربعة معايير فقهية مختلفة سنتناولها تباعا :

أولا: معيار الخطأ العمدي

يجد هذا المعيار تطبيقه في نية مصدر القرار، الذي يتصرف عند إصداره للقرار الإداري تبعا لأهوائه ورغباته، في حين يصدر الخطأ المرفقي عن رجل الإدارة بعيدا عن أي اعتبارات شخصية أي أنه يصدر عن موظف إداري يكون عرضة للخطأ والصواب[1].

وبناءا على هذا المعيار يكون الخطأ مرفقي وتتحمل تبعاته الإدارة إذا صدر هذا العمل بعيدا عن كل الأغراض والأهواء الشخصية. ظهر هذا المعيار على يد الفقيه لافرييرLA FERRIERE الذي كان من الفقهاء السباقين للمناداة بهذا المعيار[2].

أما الأستاذ ديلوباديرDELAUBADERE فقد ذهب إلى اعتبار أن الخطأ يتفق مع فكرة الانحراف لأن القرار الذي صدر مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة يظل منسوبا إلى المرفق العام [3].

واعتبر مجلس الدولة في هذا المجال أن الخطأ الإداري يكون شخصيا إذا كان الموظف الذي أصدره سيء النية.

أما المحكمة الإدارية العليا في مصر فقد اعتبرت أن الخطأ الشخصي يأتي في صورة مخالفة المصلحة العامة، أين يقوم مصدر القرار بإصدار قرار ذو طابع شخصي ويكشف هذا القرار عن سوء نية مصدر القرار .

---

[1]– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 406

[2] –laferriere , traite de la juridiction administrative, 2 emeedition , p 648.

[3] – حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، (دراسة مقارنة) ط1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2011، ص 297.

أما إذا صدر القرار الإداري في صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فإن القرار في هذه الحالة يعد خطأ مرفقي أي أنه صدر لتحقيق مصلحة عامة حتى لو كانت هذه المصلحة مخالفة للهدف الذي حدده القانون[1].

ثانيا: معيار الخطأ الخارج عن نطاق الوظيفة

يعتمد أنصار هذا الرأي وعلى رأسهم الفقيه هوريو على اعتبار خطأ الموظف شخصيا متى أمكن فصله عن الوظيفة ماديا ومعنويا، ويعني فصل الوظيفة ماديا متى كان بالإمكان القيام الوظيفة دون إصدار هذا العمل، أما الفصل المعنوي فيعني أن الوظيفة تتطلب القيام بهدا العمل لكن ليس لتحقيق الغرض الذي سعى لتحقيقه القرار المطعون فيه[2].

ويجد هذا النوع من الخطأ في حالات الانحراف بالسلطة التي سبق وأن تناولناه سابقا، والمتمثلة في مخالفة المصلحة العامة، أو تحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو لغيره، أو بهدف الانتقام أو لتحقيق أهداف سياسية، كما قد يصدر الخطأ في صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف بمعنى أن يهدف مصدر القرار إلى تحقيق مصلحة عامة، ولكن هذه المصلحة تختلف عن المصلحة التي حددها القانون، وكل هذه الحالات من الانحراف بالسلطة والتي تصنف ضمن الخطأ الشخصي للموظف الإداري سبق تناولها بالشرح والتفصيل في فصل سابق من هذه الدراسة[3].

ثالثا: معيار الغاية

نادى بهذا المعيار مجموعة من الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه ديجي بحيث يعتمد هذا المعيار في تحديد مدى كون الخطأ الدي يشوب القرار الإداري إن كان شخصيا أو مرفقيا إلى البحث في الغاية من هذا التصرف الخاطيء، فإذا سعى الموظف الإداري إلى تحقيق الأهداف المحددة قانونا والتي تقتضيهاالوظيفة الإدارية فإن الخطأ في هذه الحالة يكون خطأ مرفقي، أما إذا كانت الغاية من هذا القرار هو تحقيق أغراض

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 407

[2] Maurice hauriou ,precis de droit administratif , 10 emeedition ,paris. France. p 371.

[3] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 408.

شخصية لا تمت بأي صلة للوظيفة العامة ولا للهدف المحدد قانونا فإن الخطأ في هذه الحالة يكون شخصيا[1].

وتطبيقا لهذا المعيار يصنف الخطأ الإداري على أنه خطأ مرفقي وتتحمل الإدارة تبعات التعويض عنه إذا صدر هذا الخطأ مجردا من أي أغراض شخصية، وكانت الغاية التي يسعى لتحقيقها هي نفس الغاية التي حددها القانون.

وتطبيقا لهذا المعيار، فإن الخطأ الناتج عن عيب الانحراف بالسلطة والذي صدر نتيجة الانحراف بالمصلحة يعتبر خطأ شخصي كون أن مصدر القرار هدف من خلاله إلى تحقيق مصلحة شخصية خاصة بعيدة عن المصلحة العامة التي حددها القانون[2].

أما في حالة صدور القرار مشوبا بعيب الانحراف في صورة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف بحيث لم يهدف رجل الإدارة من خلال هذا القرار إلى تحقيق مصلحة خاصة وذاتية، وإنما سعى لتحقيق هدف إداري ذو مصلحة عامة، لكن لم يكن هذا الهدف هو الهدف الذي حدده القانون، أو لكون رجل الإدارة ليس هو الموظف المكلف بتحقيق مثل هذا الهدف، أو أنه استخدم لتحقيق هذا الهدف وسائل وإجراءات غير مخصصة لتحقيق هذا الهدف وعليه يعتبر الخطأ في هذه الحالة مرفقي ويقع عبء تعويض المضرور على عاتق الإدارة[3].

رابعا: معيار الخطأ الجسيم

يعتمد هذا المعيار في تحديد كون الخطأ مرفقي أو شخصي على مدى جسامة هذا الخطأ، فإذا كان الخطأ الذي لحق بالقرار الإداري هو خطأ جسيم ولا يمكن اعتباره من الأخطاء العادية التي يمكن أن يتعرض لها الموظف أثناء تأدية مهامه اليومية فإن الخطأ في هذه الحالة يمكن اعتباره خطأ شخصيا نظرا لجسامته، أما إذا كان الخطأ غير جسيم فإنه يمكن اعتباره خطأ مرفقي .

وبناءا على هذا المعيار فإن الانحراف بالسلطة في حالات الانحراف عن المصلحة العامة والانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف يعتبر فيها الخطأ شخصي

---

[1]– duguit , traite de droit constitutionnel , 3ème edition , p 400.

[2]– محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 242 .

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 410

ذلك أن الموظف يستغل السلطة التي منحت له لإصدار قرارات إدارية لتحقيق مصلحة عامة، إلا أنه يحيد عن هذه المصلحة إلى تحقيق أغراض شخصية وتظهر خطورة هذا الانحراف في سوء النية الذي يصاحب إصدار القرار المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، كما أن الانحراف بالسلطة في صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف يعتبر أيضا من الأخطاء الجسيمة التي تلحق القرار الإداري، ذلك أن الموظف يحيد عن القاعدة القانونية التي خصصت هدفا معينا لتحقيقه من خلال هذاالقرار إلا أن الموظف يحيد عن هذا الهدف لتحقيق هدف بعيد عن المصلحة العامة مما يؤدي إلى الاعتداء على حقوق الأشخاص مما يجعل هذا الانحراف خطأ جسيما ويمكن اعتباره خطأ شخصي في هذه الحالة .

وهذا المعيار للتفريق بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي أكدته محكمة القضاء الإداري المصري التي قضت في أحد أحكامها إلى أنه " رجل الإدارة إذا سعى بقراره إلى تحقيق أغراض بعيدة عن الصالح العام، يكون خطؤه جسيما " [1].

ولقيام المسؤولية الإدارية يمكن تصور ثلاثة حلول:

الحل الأول: تحمل الموظف الإداري مسؤولية التعويض وذلك على أساس الخطأ الشخصي، وهذه الحالة تسبب غبن للموظف لكنها تكفل له الأداء الجيد في المقابل.

الحل الثاني: تتحمل الإدارة المسؤولية على أساس الخطأ المرفقي، وهذا الحل يكفل حماية للموظفين رغم تهاونهم .

الحل الثالث: تحمل كل من الإدارة والموظف المسؤولية على أساس الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي .[2]

بعد التعرض لمعايير التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي نتناول بالتفصيل تمييز الخطأ الشخصي عما شابهه من مصطلحات.

فيعرف الخطأ الشخصي على أنه الخطأ الذي يرتكبه الموظف الإداري ويقع على عاتقه مسؤولية تعويض الضرر الناجم عن خطئه من ماله الخاص .

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 411

[2] – محمد الصغير بعلي الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، ص 150 .

أ- الخطأ الشخصي والجريمة الجنائية

كان الخطأ الشخصي يعتبر جريمة جنائية ثم تطور الوضع وأصبحت الجريمة الجنائية لا تعتبر في جميع الأحوال خطأ شخصي، بل يجب لاعتبارها خطأ شخصي أن لا يكون متصل بالوظيفة، وأن يكون عمديا، وأن يكون قد تضمن خطأ جسيما .

ب- الخطأ الشخصي وأعمال التعدي

يتلازم عمل التعدي مع الخطأ الشخصي، لكن القضاء الفرنسي فصل بين هدا التلازم حيث أصبح عمل التعدي يفقد طبيعته الإدارية إذا كان منفصلا عن عمل الإدارة[1].

ج- الخطأ الشخصي وأوامر الرئيس

يثور التساؤل حول الخطأ الدي يرتكبه الموظف نتيجة تطبيق أوامر رئيسه، وإن كان يعتبر خطأ شخصي، ونجد هنا حالتين:

1- وقوع الخطأ نتيجة تجاوز المرؤوس أوامر الرئيس وهنا يتحمل المرؤوس نتيجة خطأه الدي يعتبر شخصيا ويصبح هنا أمر الرئيس كأن لا وجود له ومثال عن ذلك أن يصدر الرئيس أمرا بتفتيش المنزل، لكن المرؤوس يقوم بالإضافة إلى تفتيش المنزل بإلقاء القبض على صاحب المنزل [2].

2- حالة وقوع الخطأ نتيجة تنفيد أوامر الرئيس تنفيدا صحيحا وهنا اختلف الفقه في اعتبار الخطأ شخصيا حيث اعتبره البعض شخصيا واعتبره البعض الآخر مرفقيا في حين ذهب البعض الآخر الى حل وسط [3].

الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية المستوجبة للتعويض

إن أساس قيام المسؤولية الإدارية هو عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه ومن ثم إذا كان القرار سليما خاليا من أي عيب فإنه لا يمكن إلغاؤه ولا يمكن إجبار الإدارة على التعويض عن الأضرار اللاحقة بالأفراد جراء تنفيد هذا القرار، وقد

[1] – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 444.

[2] – بلال أمين زين الدين، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 398.

[3] – ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 448.

تشوب القرار الإداري عيوب تؤدي إلى الحكم بإلغاء هذا القرار دون الحكم بإلزام الإدارة بدفع تعويض، وعليه كان لا بد من تبيان الحالات التي يمكن فيها اعتبار الانحراف بالسلطة مصدر للمسؤولية الإدارية، كما نبين شروط قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي خلفها القرارالمشوب بعيب الانحراف بالسلطة [1].

أولا: عيب الانحراف بالسلطة مصدر لمسؤولية الإدارة

إن القرار الإداري المشوب بعيب من العيوب ليس دائما موجب للتعويض، فالقرارات التي تكون مشوبة بعدم المشروعية الشكلية مثلا لا تشكل مصدرا للمسؤولية الإدارية وذلك بسبب عدم وجود رابطة سببية بين العيب وبين الضرر اللاحق جراء تطبيق هذا القرار[2].

وعليه فإن ليس كل القرارات تشكل مصدر للمسؤولية الإدارية، كما أن عدم مشروعية القرار الإدارية ليست على درجة واحدة من الجسامة وأن التعويض عنها يختلف حسب جسامة الضرر الذي خلفته .

ثانيا: الشروط اللازمة لقيام المسؤولية الإدارية للتعويض عن قرار مشوب بالانحراف

المسؤولية الإدارية كغيرها من أنواع المسؤولية تقوم على ثلاثة أركان وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية، وعليه سنتناول هذه الشروط بالتفصيل[3].

1- الخطأ الموجب للمسؤولية الإدارية:

تقوم الإدارة بتصرفاتها بواسطة موظفين تابعين لها، وعليه فإن الخطأ الدي يقع من الإدارة قد يكون خطأ شخصي يتحمله الموظف نتيجة خطأه الشخصي، وقد يكون خطأ مرفقي تتحمله الإدارة .

2- الضرر:

حتى يكون الضرر اللاحق من جراء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف موجبا للتعويض لا بد من توافر مجموعة من الشروط وهي أن يكون الضرر محققا ولا يعني ذلك أن يقع الضرر في الحين بل يكفي وقوعه في المستقبل لكن يجب التمييز

[1]– حسن خالد محمد الفليت، مرجع سابق، ص 127.

[2] – بلال أمين زين الدين، مرجع سابق، ص 400.

[3] – حسن خالد محمد الفليت، مرجع سابق، ص 130 .

بين الضرر المستقبل والضرر الاحتمالي[1]، وأن يكون الضرر خاصا أي أن يقع على فرد معين أو أفراد معينين، وإمكانية تقويمه نقدا وأن يكون ضررا مباشرا بمعنى أن يكون خطأ الإدارة هو السبب المباشر في حدوث هذا الضرر، كما يشترط كذلك أن يقع هذا الضرر على حق مشروع، أما إذا وقع على حق غير مشروع فإنه لا يكون موجبا للتعويض.

3- العلاقة السببية:

لا يكفي لقيام المسؤولية الإدارية عن القرار المشوب بعيب الانحراف بالسلطة وجود الخطأ الصادر عن الإدارة فقط، بل يجب أن يكون الضرر قد حصل بشكل مباشر نتيجة لهذا الخطأ، وأن تكون هناك علاقة سببية بين خطأ الإدارة وبين الضرر الناتج عن القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة.

المطلب الثاني: الانحراف بالسلطة والمشروعية الإدارية

ساد قديما مبدأ عام في كل الدول مفاده أن الدولة لا يمكن أن تتحمل المسؤولية لكونها صاحبة السيادة ولا يمكن وقوعها في الخطأ .

لكن مع مرور الوقت بدأت هذه الفكرة تندثر شيئا فشيئا أين أصبحت الدولة تخضع للقانون مثلها مثل الأفراد، وبدأت تتحمل مسؤولياتها والتي راحت تتوسع رويدا

---

[1] الضرر المستقبلي هو الضرر الذي تأكد وقوعه بصورة مؤكدة في المستقبل كنتيجة للفعل الضار، بينما الضرر المحتمل (وليس المحتل كما ورد في السؤال) هو ضرر يقوم على افتراضات وتكهنات غير حتمية الحدوث، ومن الصعب تحديد التعويض المناسب له لأن وقوعه غير مؤكد.

*** الضرر المستقبلي**

تعريفه :هو الضرر الذي لم يقع فعليًا بعد، ولكن من المؤكد قطعيًا أن وقوعه سيحدث مستقبلاً [1، 5].

مفهوم آخر : قد يكون ناتجاً عن الضرر الأصلي الحالي ويتفرع عنه، ويتأخر وقوعه زمنيًا ليصبح قابلاً للتقدير.

*** الضرر المحتمل**

تعريفه : هو الضرر الذي يقوم على مجرد الاحتمالات والتوقعات غير المؤكدة، ولا يمكن التأكد من وقوعه.

الخصائص : يصعب تحديده وتقدير التعويض المتناسب معه، نظراً لطبيعة افتراضاته وتكهناته.

الخلاصة:الفرق الرئيسي يكمن في اليقين؛ فالضرر المستقبلي يقيني الحدوث، في حين أن الضرر المحتمل يبقى مجرد احتمال. ويهدف القانون إلى تعويض الضرر المؤكد (الحالي أو المستقبلي المحقق) وليس الضرر المحتمل.

رويدا إلى أن أصبحت القاعدة العامة هي مسؤولية الدولة والاستثناء هو عدم مسؤوليتها[1].

والمسؤولية الإدارية تقوم على ثلاثة أركان وهي الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما، وكما رأينا أن القرار الإداري لكي يكون موجبا للتعويض يجب أن يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة[2].

ونلاحظ ان قرارات الإدارة التي تصدر مشوبة بأحد وجهي عدم المشروعية الشكلية والمتمثلة في عيب مخالفة الشكل والإجراءات أو عيب عدم الاختصاص لا يمكن أن ترتب مسؤولية إدارية توجب التعويض ودلك بسبب عدم وجود رابطة سببية بين العيب وبين الضرر الناشيء عن القرار لأن جهة الإدارة يمكنها إعادة إصدار القرار من جديد وبنفس المضمون ولكن مع مراعاة قواعد الشكل والإجراءات والاختصاص، أي أن عدم المشروعية الشكلية في هذه الحالة لا يمكن أن تشكل مصدرا للتعويض وذلك متى ما تداركت الإدارة خطأها وصححته.

وعلى عكس عيب المشروعية الشكلية المتمثلة في عيب مخالفة الشكل والإجراءات والاختصاص والتي تتيح للإدارة إعادة إصدار القرار من جديد بعد مراعاة شروط الشكل والإجراءات والاختصاص المنصوص عليها، فإن عيوب عدم المشروعية الموضوعية المتمثلة في عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة أو عيب انعدام الأسباب تكون دائما مصدرا للمسؤولية الإدارية لأن مثل هاته القرارات لا تكون قابلة للتصحيح.

ولقيام المسؤولية الإدارية لا بد أن يترتب على القرار المطعون فيه والمشوب بأحد العيوب ضرر يلحق بالطاعن، وأن يكون بين هذا العيب وبين الضرر اللاحق علاقة سببية تربط بينهما[3].

---

[1] – قتال منير، القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، رسالة الماجيستر، فرع قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014/2013، ص 98.

[2] – سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004، ص 721.

[3] – قتال منير، مرجع سابق، ص 100.

وتطبيقا لما سبق ذكره فإن مجلس الدولة الفرنسي قضى في أحد أحكامه بأن: "الخطأ الذي يشوب القرار الإداري بسبب الانحراف بالسلطة يستوجب ضرورة إلزام السلطة الإدارية بتعويض الأفراد نتيجة لاستهداف رجل الإدارة غرضا بعيدا عن الصالح العام مثل الانتقام أو التشفي أو تحقيق نفع لبعض الأفراد على حساب المصلحة العامة، أو كان نتيجة لمخالفة لمصدر القرار لقاعدة تخصيص الأهداف، كأن يسعى لتحقيق بعض المصالح للإدارة لم يخوله القانون سلطة تحقيقها " [1] .

أما محكمة القضاء الإداري في مصر فقد انتهجت نفس النهج حيث ذهبت إلى أنه: "... إدا كان القرار الإداري مشوبا بالإنحراف بالسلطة فالقضاء مستقر على جعله باستمرار مصدرا للمسؤولية الإدارية، لأن هذا القرار بطبيعته يستوجب التعويض إذا ترتب عليه ضرر ثابت " .

ومعنى ذلك أنه كلما ألغت المحكمة قرارا إداريا مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أمكن للطاعن المطالبة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة به نتيجة هذا القرار المشوب بعيب الانحراف، ويرجع أساس اعتبار القرار المشوب بعيب الانحراف مصدر للمسؤولية الإدارية أن هذا القرار ينطوي على خطأ جسيم كون أن الموظف الإداري سعى من خلاله إلى تحقيق هدف بعيد عن المصلحة العامة [2].

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 416

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 417

الخاتمة

الخاتمة:

تم منح الموظف الإداري سلطات واسعة في سبيل القيام بالمهام الإدارية المخولة له وتحقيق الأهداف التي حددها المشرع لتحقيق المصلحة العامة، إلا أن الموظف قد يستغل هذه السلطات الممنوحة له لتحقيق مصالح بعيدة عن المصلحة العامة كأن يستخدم هذه الصلاحيات لتحقيق مصالحه الشخصية أو تحقيق مصالح بعض الأشخاص على حساب البعض الآخر، أو أن يسعى إلى تحقيق أهداف لا تتم للمصلحة العامة بأي صلة وهو ما يعتبر انحرافا بالسلطة وهو عيب من عيوب عدم المشروعية التي تلحق بالقرار الإداري فترتب آثارا بالنسبة للإدارة وكذا بالنسبة للفرد المعني بالأمر .

وعيب الانحراف بالسلطة باعتباره عيبا من عيوب عدم المشروعية التي تلحق بالقرار الإداري يتميز بصعوبة اكتشافه كونه يأتي متصلا بشخص ونوايا مصدر القرار، مما جعله من أكثر عيوب عدم المشروعية انتشارا وأكثرها خفية، ونظرا لصعوبة إثبات هذا العيب شجع الإدارة على ارتكاب مثل هذه العيوب، بالإضافة إلى صعوبة اكتشافه فإن عيب الانحراف بالسلطة يتميز أيضا بالخطورة من الناحية العملية التي تهز ثقة الجهاز الإداري للدولة المفترضة فيها وهي الصفة التي تدفع الأفراد للتعامل مع الإدارة بكل ثقة .

ونظرا لصعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة أمام القضاء فإن هذا الأخير جعله عيبا احتياطيا لا يتم اللجوء إليه إلا إذا كان القرار خال من أي عيب آخر من عيوب عدم المشروعية

وترجع أسباب انتشار عيب الانحراف بالسلطة إلى سوء التنظيم الإداري وضعف الرقابة داخل الجهاز الإداري، وكذا غياب الرقابة السابقة، وعدم المحاسبة الجدية لرجل الإدارة وكذا ضعف المستوى المهني لبعض القائمين على إصدار القرارات، كما قد ترجع بعض أسباب انتشار عيب الانحراف بالسلطة إلى الأفراد بحد ذاتهم، ومن بينها انتشار الأمية بين الأفراد وعدم إدراكهم لحقوقهم الإدارية مما يجعل الإدارة تنحرف بسلطتها في مواجهتهم، زد على ذلك روح السلبية لدى أغلبة الأفراد وعدم

دفاعهم عن حقوقهم، عدم لجوء الأفراد إلى مقاضاة الإدارة لوجود مانع أدبي يمنعهم من ذلك قد يكون رابطة وظيفية مثلا .

ونلاحظ غياب نص تشريعي يحدد كيفية وعبء إثبات عيب الإنحراف بالسلطة، بحيث أن المشرع اكتفى فقط باعتبار الانحراف بالسلطة عيبا من عيوب عدم المشروعية، وترك بقية التفاصيل للقواعد العامة المطبقة على بقية عيوب عدم المشروعية الأخرى.

ونظرا للطبيعة الخاصة لهذا العيب كان لا بد من وضع نظام خاص ينظم هذا العيب ويضع له نظام إثبات خاص به نظرا لصعوبة الإثبات التي يتميز بها هذا العيب.

وعليه ونظرا لانعدام أي نص تشريعي ينظم هذا العيب ويحدد شروطه وكيفيات إثباته جعل الإدارة تتمادى في ارتكاب مثل هدا العيب .

كما ساهم القضاء هو الآخر في انتشار عيب الانحراف بالسلطة وذلك نظرا لطول وتعقيدات إجراءات التقاضي مما أدى إلى زيادة انتشار عيب الانحراف بالسلطة، بالإضافة إلى إقرار القضاء مشروعية الانحراف بالسلطة لمصلحة الإدارة المالية مما جعل هاته الأخيرة تتوسع في هدا النوع من الانحراف، كما أن جعل هذا العيب احتياطيا جعل العديد من القرارات تفلت من الإلغاء .

وبعد تحديد مفهوم الانحراف وأسباب انتشاره، كان لا بد من وضع مجموعة من التوصيات للحد من هذا العيب:

- ✓وضع إجراءات وقائية تهدف إلى وضع حد لانحراف الإدارة بالسلطة وذلك للحفاظ على حقوق الأفراد من جهة ــ والحفاظ على أموال الدولة من جهة أخرى .
- ✓ضرورة تدخل المشرع لوضع نظام قانوني لعيب الانحراف بالسلطة، وتحديد وسائل إثباته وذلك من أجل التخفيف على المدعي الدي يعتبر الحلقة الأضعف .
- ✓ضرورة توفر صفات النزاهة والحيدة والموضوعية في الموظف الإداري المكلف بإصدار القرارات الإدارية، وعدم منح سلطة إصدار القرارات الإدارية لجميع الموظفين الإداريين، بل جعلها مقصورة على موظفين محددين.

✓جعل الانحراف بالسلطة خطأ يسجل للموظف الإداري ويؤثر على مساره المهني، حتى ولو صنف الخطأ الإداري على أنه خطأ مرفقي وذلك للحد من انتشار هذا العيب .

✓ضرورة فصل الميول السياسية عن العمل الإداري وذلك بتشديد الرقابة على الموظفين الإداريين الذين ينتمون لأحزاب سياسية معينة.

✓ضرورة وضع الموظف الإداري تحت رقابة من هيئات توضع لهدا الغرض، وذلك لمراقبة مدى قيام الموظف الإداري بالمهام المنوطة به .

✓ضرورة تسبيب القرار الإداري وذلك لمنع إفلاته من الإلغاء في حال كان مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة، وكذا لتسهيل البحث عن مدى توافر الانحراف بالسلطة من عدمه .

✓تضييق أعمال السيادة التي تسمح بإصدار القرارات الإدارية نظرا لما تشكله من خطر على حقوق وحريات الأفراد.

✓ضرورة تيسير إجراءات التقاضي على المتقاضين وتعيين لجان توفيق يترأسها أحد أعضاء الهيئات القضائية وذلك بهدف التقليل من اللجوء للقضاء وتقليل الأعباء المالية على المتقاضين .

✓ضرورة جعل عيب الانحراف بالسلطة من النظام العام بحيث يحكم به القضاء المختص من تلقاء نفسها.

✓ضرورة اعتبار الانحراف بالسلطة خطأ شخصي وأن يسأل عنه مرتكبه في ماله الخاص عن الأضرار التي ألحقها هذا القرار مما يدفعه إلى التفكير قبل إتخاد أي قرار مشابه .

✓ضرورة تخصيص موقع الكتروني يتم فيه نشر القرارات القضائية الصادرة عن جهات القضاء الإداري وذلك حتى يستفيد منها الباحثين.

قائمة المصادر والمراجع

I. المصادر

* القــرآن الكريم

II. المراجع

أولا: القوانين

1. التعديل الدستــوري الجزائري 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ج.ر.ج.ج عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020

2. الأمر 66-156 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق ل 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم ج ر ج ج ع 49.

3. الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني الجزائري، المعدل والمتمم، ج ر ج ج، عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975.

4. القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق ل 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية غدد 37 الصادرة في 01 يونيو 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسمية عدد 43 الصادرة في 03 أوت 2011.

5. القانون العضوي 98-02 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 01 يونيو 1998.

6. القانــون 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج رج ج عدد 14.

7. الأمر 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة، ج ر ج ج عدد 46 .

8. قانون 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21 الصادرة في 23 أفريل 2008.

9. مرســـوم رقم 88-131 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق ل 4 يوليو سنة 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع 27.

10. مرسوم 76-63 مؤرخ في 24 ربيع الاول 1396 الموافق ل 25 مارس 1976 يتـــعلق بتأسيـــس السجل العقاري .

11. المرسوم التنفيذي رقم 78/09 المؤرخ في 2009/02/11 يحدد أتعاب المحضر القضائي، جريدة رسمية رقم 11 الصادرة في 2009/02/15 .

ثانيا: الكتـــب

أ-باللـــغة العربية

1.أحمد كمال موسى، نظرية الإثبات في القانون الإداري،القاهرة،1977.

2.أحمد محمد حفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبيـــة (دراسة مقارنة بأحكام الفقه الإسلامي) ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، 2011.

3.اسماعيل البدوي، القضاء الإداري دراسة مقارنة الجزء الرابع، أسباب الطعن بالإلغاء دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

4.أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، (القضاء الإداري) دار النهضة العربية،القاهرة،1987.

5.بلال أمين زين الدين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، دراسة مقارنة، دار المناهج للنشر والتوزيع الأردن.

6.حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، (دراسة مقارنة) ط1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2011 .

7.حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، منشاة المعارف، الاسكندرية مصر، 1987 .

8.رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، سنة 1960 .

9.رأفت فوده، مصادر المشروعية الادارية ومنحنياتها، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية، سنة 1960.

10. زكي محمد النجار، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، الأزهر للطباعة، دمنهور مصر، 1996 .

11. زينب شويحة، الإجراءات المدنية في ظل القانون 08-09، مرجع سابق .

12. سامي جمال الدين، الدعوى الإدارية، الإجراءات أمام القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، 1960 .

13. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004 .

14. سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، الطبعة الثالثة، 1987 .

15. سليمان سليم بطارسة، عيب انحراف السلطة المصطلح طبيعة العيب وطريقة اثباته مجلة دراسات الجامعة الأردنية المجلد 41 العدد 2 2003، ص 355 .

16. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول قضاء الإلغاء، الطبعة الخامسة، دار الفكر الجامعي، القاهرة مصر، 1976.

17. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية القاهرة 1984.

18. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ب ط، 2009 .

19. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الأسباب والشروط، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2004 .

20. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، العقود والقرارات الإدارية، منشأة المعارف الاسكندرية، ب ت ن .

21. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، د ط، 1996 .

22. عبد القادر عدو، المنازعات الادارية، دار هومة للنشر الجزائر، د ط، 2012.

23. عبد الله طلبه، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة،ط2، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق،سوريا،د.س .ن.

24. عبد المنعم الشرقاوي، نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء، سنة 1981.

25. عبد الوهاب بوضرسة، الشروط العامة والخاصة لقبول الدعوى بين النظري والتطبيق، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2005.

26. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن،2011.

27. علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، د ط، 2008 .

28. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزء الثاني، عمان، 2008 .

29. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013 .

30. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 2011 .

31. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، سنة 1995.

32. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د ط، 1995 .

33. عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الرابعة .

34. فضيل العيش، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد قانون (09/08)، منشورات أمين، الجزائر، 2009.

35. فهد عبد الكريم أو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2011 .

36. فــؤاد موسى، فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاورة السلطة (دراسة مقارنة دار الفكر العربي،مصر، د ط 1997.

37. كوسة فيصل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة، الجزائر، 2013.

38. لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، 2005 .

39. لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، دار هومة، الطبعة الأولى 2006.

40. محمد الصغير بعلي الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة.

41. محمد حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، سنة 1989 .

42. محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، مصر، دط، 2000.

43. محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان القضاء الاداري الكتاب الثاني، دارالنهضة العربية، القاهرة، 1997.

44. محمد رفعت عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2014

45. محمد عبد العال السناري، القرارات الادارية في المملكة العربية السعودية (دراسة قانونية تحليلية مقارنة) الادارة العامة للبحوث، السعودية الطبعة الأولى، 1994.

46. محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الاداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية مصر، بدون سنة.

47. محمد فؤاد مهنا، مباديء القانون الإداري، دار المعارف، الاسكندرية، 1978.

48. محمد ماهر العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دارأبو أمجد للطبـــاعة، القـــاهرة 2006.

49. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، (شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها) الجزء الثاني، الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2008 .

50. محمود الجبوري، القضاء الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عثمان 1998 .

51. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية،القاهرة،1993.

52. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الرابعة، دار المعارف،مصر، ب س.

53. مصطفى أبوزيد فهمي، ماجد راغب الحلو، الدعاوى الإدارية (دعوى الإلغاء، دعاوى التسوية)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2005 .

54. مصطفى محمود عفيفي، المباديء العامة للإجراءات الإدارية غير القضائية (دراسة مقارنة في كل من التشريع والفقه والقضاء المصري وفي الدول الأجنبية)، ط1، د د ن، 1990 .

55. ممدوح عبد الحميد عبد المطلب، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة في مصر، 1991.

56. منصور ابراهيم العتوم، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، دار دائل للنشر، عمان، 2013.

57. نواف كنعان، القضاء الإداري، ط1، دار الثقافة، الأردن، 2006.

58. يوسف دلاندة، الوجيز في شرح الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2009 .

ب – باللـــغة الفرنسية

1. duguit, traite de droit constitutionnel, 3 eme edition.
2. laferriere, traite de la juridiction administrative, 2 eme edition .
3. Maurice hauriou, precis de droit administratif, 10 eme edition.

ثانيا: أطروحات ومذكرات

1. رضا عبد الله حجازي، الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة 2011، ص25.

2. حسن خالد محمد الفليت، الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، رسالة ماجيستر في القانون العام، جامعة الأزهر، غزة، 2014.

3. قتال منير، القرار الإداري محل دعوى الإلغاء، مدكرة لنيل شهادة الماجيستر في القانون، فرع قانون المنازعات الإدارية، كلية الحـــقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014/2013.

4. وردية العربي، فكرة النظام العام في الإجراءات القضائية والإدارية رسالة ماجستير كلية الحقوق جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2010 ص 2و 3.

5. ولاء محمد عبد الفتاح قمرة، الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة تحقيقا للمصلحة العامة، بحث ماجيستر، جامعة الاسكندرية، 2019 .

ثالثا: مـــقـــالات

1. علي عثمان، ركن الغاية في القرار الإداري مجلة الفقه والقانون، العدد 19، كلية الحقوق، جامعة الأغواط، 2014 .

2. عمر عبد الرحمان البوريني، عيب الانحراف بالسلطة، ماهيته، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد المحكمة العليا الأردنية، العدد الرابع، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، 2007.

3. فيصل عبد الحافظ الشوابكة، محمد سعيد الشباب، رقابة محكمة العدل العليا الأردنية على سلطة الإدارة في التقدير، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ع10، جانفي 2014.

الفهرس

الفهرس:

مقدمة 1
الباب الأول: أحكام عيب الانحراف في استعمال السلطة 4
الفصل الأول: مفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة وصوره 6
المبحث الأول: مفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة 7
المطلب الأول: موقف الفقه والقصاء من عيب الانحراف في استعمال السلطة ... 7
الفرع الأول: التعريف الفقهي 7
الفرع الثاني: موقف القصاء 8
الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري 12
المطلب الثاني: موقف الفقه القانوني من أهمية من عيب الانحراف في استعمال السلطة..... 14
الفرع الأول: الإتجاه المنكر لأهمية عيب الانحراف في استعمال السلطة 16
الفرع الثاني: الاتجاه المؤيد لأهمية عيب الانحراف في استعمال السلطة..... 17
أولا: شروط قيام الانحراف بالسلطة 22
ثانيا: ميدان الانحراف بالسلطة..... 24
ثالثا: تعدد الأهداف..... 25
المبحث الثاني: صور عيب الانحراف بالسلطة 26
المطلب الأول: الانحراف في استعمال السلطة للمصلحة العامة 26
الفرع الأول: مفهوم فكرة المصلحة العامة..... 26
الفرع الثاني: أوجه الانحراف عن المصلحة العامة..... 30
أولا: أن يتخذ القرار لمصلحة شخص أو عدة أشخاص : 30
1- مصلحة خاصة لمصدر القرار :..... 34
2- مصلحة شخص أو عدة أشخاص :..... 35
ثانيا: أن يُوجه التدبير المهاجم ضد أحد الأشخاص 36
ثالثا: الانحراف بالسلطة بهدف الانتقام :..... 37

رابعا: الانحراف بالسلطة لغرض سياسي.....39
خامسا: الانحراف بالسلطة بهدف التحايل عن القانون أو التحايل على تنفيذ أحكام القضاء: 41
المطلب الثاني: الانحراف عن قاعدة تخصيص الاهداف 43
الفرع الأول: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف 44
أولا: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف قضاءا 46
1- في القضاء المصري : 46
2- قاعدة تخصيص الأهداف في القضاء الجزائري:.....47
ثانيا: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف قانونا.....48
الفرع الثاني: الانحراف بالسلطـــة كعيـــب للخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف.....49
أولا: علاقة عيب الانحراف بالسلطة بقاعدة تخصيص الأهداف:.....49
ثانيا: خصائص عيب الانحراف بالسلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف.....50
1- أنه عيب احتياطي 51
2- أنه ليس من النظام العام.....51
3- اتصال عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية في القرار الإداري 52
4- ارتباط عيب الانحراف بالسلطة بالسلطة التقديرية للادارة.....52
5- عيب الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية.....53
الفرع الثالث: صور انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الاهداف...54
أولا: الصورة الأولى: خطأ الموظف في تحديد الأهداف.....54
1- الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء 55
أ- تعريف الاستيلاء لغة 55
ب- تعريف الاستيلاء قانونا.....55
ج- تعريف الاستيلاء فقها.....55
2- تطبيقات القضاء في انحراف الادارة في استعمال سلطة الاستيلاء:..56

ثانيا: الصورة الثانية: استعمال الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني..... 57
1- اتباع مصلحة عامة لكن لتحقيق باعث مالي: 58
2- أهداف أخرى للمصلحة العامة: 58
أ- الانحراف بالاجراءات:..... 58
ب- أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الاهداف 59
ثالثا: التطبيقات القضائية للخطأ في تحديد مدى نحقيق الأهداف المنوط بالموظف 59
1- الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء 59
2- استعمال الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني..... 61
3- رفض جهة إدارية تقديم خدماتها لأحد المواطنين لإجباره على القيام بتصرف معين 62
رابعا: التطبيقات القضائية لخطأ رجل الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الاهداف " الانحراف بالإجراء"..... 63
1- المقصود بالانحراف بالإجراء..... 63
2- موقف الفقه من الطبيعة القانونية للانحراف بالإجراء..... 66
3- أوجه الانحراف بالإجراء..... 68
خامسا: الانحراف بالسلطة لتحقيق المصلحة المالية للإدارة..... 68
1- أوجه الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة الإدارة المالية..... 69
أ- استخدام سلطة الضبط الإداري لتحقيق المصلحة المالية للإدارة... 69
ب- الانحراف بسلطة نزع الملكية لتحقيق مصلحة مالية..... 70
ج- الانحراف بسلطة الاستيلاء المؤقت..... 72
د- الانحراف بسلطة إصدار خط التنظيم 74
2- موقف القضاء من انحراف الإدارة بسلطتها لتحقيق أهداف مالية... 75
أ- الاتجاه التقليدي 75
ب- التحول من الإتجاه التقليدي 76

3- الانحراف بسلطة تأديب الموظفين:..... 78
4- الانحراف بسلطة نقل الموظفين:..... 78
5- الانحراف بسلطة وضع تقارير قياس الكفاية: 79
6- الانحراف بسلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة:..... 80
الفصل الثاني: خصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة..... 81
المبحث الأول: الصفة الاحتياطية والقصدية لعيب الانحراف في استعمال السلطة 82
المطلب الأول: الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف في استعمال السلطة..... 82
الفرع الأول: الوظيفة الظاهرة لعيب الانحراف..... 88
أولا: يجب إثبات الإنحراف بالسلطة إثباتا خصوصيا..... 88
ثانيا: يجب أن يكون الانحراف بالسلطة أساسيا ووحيدا 88
الفرع الثاني: الوظيفة الفعالة والخفية لعيب الانحراف بالسلطة 89
أولا: الانحراف بالسلطة غير الموصوف أو الذي يعاد وصفه 89
ثانيا: الانحراف بالسلطة المستبدل 89
المطلب الثاني: الصفة القصدية لعيب الانحراف 90
المبحث الثاني: خصائص أخرى لعيب الانحراف بالسلطة..... 93
المطلب الأول: اقتران عيب الانحراف بالسلطة بسلطة الإدارةالتقديرية 93
المطلب الثاني: ارتباط عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية والنظام العام 100
الفرع الأول: ارتباط عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية..... 100
الفرع الثاني: عدم ارتباط عيب الانحراف بالسلطة بالنظام العام..... 101
الباب الثاني: إثبات عيب الانحراف بالسلطة وآثاره 103
الفصل الأول: إثبات عيب الانحراف بالسلطة ووسائل إثباته..... 105
المبحث الأول: صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة..... 106
المطلب الأول: عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة..... 106
الفرع الأول: عبء الإثبات بالنسبة للمدعي 109
الفرع الثاني: نقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة 111

المطلب الثاني: موقف الفقه من عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة 112
المبحث الثاني: كيفية إثبات عيب الإنحراف بالسلطة..... 115
المطلب الأول: الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة 115
الفرع الأول: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة من نص القرار 115
الفرع الثاني: إثبات عيب الانحراف بالسلطة من ملف الموضوع 117
أولا: إثبات الانحراف بالسلطة مما يصاحب القرار من مناقشات..... 117
ثانيا: إثبات الانحراف بالسلطة بما تظهره المراسلات 118
ثالثا: إثبات الانحراف بالسلطة مما تظهره التوجيهات العامة أو الخاصة لمصدر القرار 119
رابعا: إثبات الانحراف من تفسيرات جهة الإدارة..... 119
المطلب الثاني: الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف بالسلطة 120
الفرع الأول: إثبات الإنحراف من القرائن المحيطة بالنزاع 120
أولا: قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المتماثلة..... 121
ثانيا: انعدام الدافع المعقول 123
ثالثا: عدم التناسب ما بين المخالفة والجزاء التأديبي 124
رابعا: قرينة الموقف السلبي من الإدعاء..... 125
خامسا: إثبات الإنحراف بالسلطة من طريق إصدار القرار وكيفية تنفيذه 125
الفرع الثاني: إثبات الإنحراف بالسلطة من ظروف خارجة عن النزاع..... 127
الفصل الثاني: آثار عيب الانحراف بالسلطة..... 128
المبحث الأول: إلغاء القرار الإداري 129
المطلب الأول: شروط إلغاء القرار الإداري 129
الفرع الأول: الشروط العامة الواجب توافرها لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة:..... 129
أولا: أن يكون القرار المراد إلغاؤه إداريا 129
ثانيا: أن يكون القرار صادرا من سلطة إدارية وطنية..... 131

ثالثا: أن يكون القرار الإداري نهائيا..... 132
رابعا: أن يحدث القرار أثرا قانونيا..... 132
الفرع الثاني: الشروط الخاصة الواجب توافرها لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة:..... 133
أولا: يجب أن ينطوي الإنحراف بالسلطة في القرار ذاته..... 133
ثانيا: يجب أن يكون عيب الانحراف بالسلطة مؤثرا في توجيه القرار ... 133
ثالثا: يجب أن يقع الانحراف بالسلطة ممن يملك سلطة إصدار القرار.... 134
رابعا: يجب أن يقع عيب الانحراف بالسلطة قصديا..... 135
المطلب الثاني: شروط دعوى الإلغاء 135
الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء..... 135
أولا: تعريف دعوى الإلغاء..... 135
1- التعريف القانوني:..... 136
2- التعريف الفقهي لدعوى الإلغاء 137
ثانيا: خصائص دعوى الإلغاء..... 137
1- أنها دعوى قضائية: 138
2- دعوى ذات إجراءات خاصة ومميزة: 138
3- دعوى موضوعية :..... 138
4- دعوى مشروعية: 139
الفرع الثاني: إجراءات دعوى الإلغاء..... 139
أولا: الشروط المتعلقة بالدعوى 139
1- عريضة دعوى الإلغاء 139
2-تمثيل الأطراف بواسطة محامي:..... 143
3- وصل الرسم القضائي..... 144
4- محضر التكليف بالحضور 144
ثانيا: الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى..... 145

1- صفة التقاضي:..... 145
2- المصلحة في التقاضي:..... 147
3- أهلية التقاضي: 148
ثالثا: الشروط المتعلقة بآجال رفع الدعوى 149
1- التظلم الإداري المسبق:..... 150
2- اللجوء مباشرة للقضاء: 150
3- وقف الميعاد وإنقطاع الميعاد:..... 151
المبحث الثاني: التعويض عن أضرار إلغاء القرار الإداري 152
المطلب الأول: الخطأ الناجم عن الانحراف بالسلطة 152
الفرع الأول: تكييف الخطأ الناجم عن الانحراف باستعمال السلطة..... 153
أولا: معيار الخطأ العمدي 153
ثانيا: معيار الخطأ الخارج عن نطاق الوظيفة 154
ثالثا: معيار الغاية 154
رابعا: معيار الخطأ الجسيم..... 155
الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية المستوجبة للتعويض 157
أولا: عيب الانحراف بالسلطة مصدر لمسؤولية الإدارة..... 158
ثانيا: الشروط اللازمة لقيام المسؤولية الإدارية للتعويض عن قرار مشوب بالانحراف 158
1- الخطأ الموجب للمسؤولية الإدارية:..... 158
2- الضرر: 158
3- العلاقة السببية:..... 159
المطلب الثاني: الانحراف بالسلطة والمشروعية الإدارية..... 159
الخاتمة 162
قائمة المصادروالمراجع 166
الفهرس 175

ملخص

عيب الانحراف في استعمال السلطة هو سبب جوهري لدعوى الإلغاء، يتجسد في استغلال الإدارة العامة لسلطتها لتحقيق أغراض شخصية أو سياسية أو أغراض بعيدة عن المصلحة العامة المحددة قانوناً. يتميز هذا العيب بطابعه القَصْدِيّ، وصعوبة إثباته نظرًا لتعلقه بالنوايا الخفية لمصدر القرار – الموظف العام غالبا – وكونه عيبًا احتياطيًا لا يُؤخذ به إلا عند غياب عيوب أخرى. كما تُعدّ دعوى الإلغاء الأداة القضائية التي تمكن القاضي الإداري من صب رقابته على هذا العيب لضمان التزام الإدارة بالقانون وحماية حقوق وحريات الأفراد.

الكلمات المفتاحية:

القرار الإداري . عيب الانحراف بالسلطة . حقوق الأفراد. دعوى الإلغاء . القضاء الإداري.

Abstract

The defect of deviation in the use of power is a fundamental cause of the abolition claim, which is embodied in the exploitation of the General Administration of its authority to achieve personal or political purposes or purposes far from the public interest specified legally. This defect is characterized by its intense nature, and the difficulty of proving it due to its attachment to the hidden intentions of the decision of the decision - the public employee often - and being a reserve defect that is taken only when the absence of other defects. The cancellation lawsuit is also the judicial tool that enables the administrative judge to pour his control over this defect to ensure the administration's commitment to the law and protect the rights and freedoms of individuals.

Keywords:

Administrative decision. The defect of deviation in power. Rights of individuals. Cancellation suit. Administrative judiciary.

Résumé

Le défaut de déviation dans l'utilisation du pouvoir est une cause fondamentale de la réclamation d'abolition, qui est incarnée dans l'exploitation de l'administration générale de son autorité pour atteindre des fins ou des fins politiques ou politiques loin de l'intérêt public spécifié légalement. Ce défaut est caractérisé par sa nature intense et la difficulté de le prouver en raison de son attachement aux intentions cachées de la décision de la décision - l'employé public souvent - et étant un défaut de réserve qui n'est pris que lorsque l'absence d'autres défauts. Le procès d'annulation est également l'outil judiciaire qui permet au juge administratif de verser son contrôle sur ce défaut pour assurer l'engagement de l'administration envers la loi et protéger les droits et libertés des individus.

Mots-clés:

Décision administrative. Le défaut de déviation de pouvoir. Droits des individus. Costume d'annulation. Judiciaire administrative.