جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الإنحراف في إستعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

إعداد الطالبة:
حساسة الحاج الطاهر

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
أ.سلخ محمد الأمين	جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي	رئيسا
أ. جراية الصادق	جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي	مشرفا ومقررا
أ. جابر صالح	جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي	مناقشا

السنة الجامعية: 2017/2016

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى :

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا قِيلَ لَكُمْ تَفَسَّحُوا فِي الْمَجَالِسِ فَافْسَحُوا يَفْسَحِ اللَّهُ لَكُمْ وَإِذَا قِيلَ انشُزُوا فَانشُزُوا يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ﴾

المجادلة: الآية 11

الإهـداء

أهدي ثمرة عملي المتواضع هذا إلى الوالدة الغالية التي أطال الله في عمرها التي حملتني وهنا ووضعتني كرها، و التي لم تتخلى عني بدعائها و إلى والى والدي الطيب والى جميع إخوتي وأفراد الأسرة و خاصة : الزوجة الكريمة و إبنتي الغالية "سرور" و إلى جميع الأصدقاء، و إلى كل زملائي في الدراسة و إلى كل أســـاتذة و عمال و موظفي كلية الحقوق و العلوم السياسية بالوادي.

الحاج الطاهر

شكروتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم

{رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ}

الحمد لله على عظيم فضله وكثير عطائه وله أسجد سجود الحامدين الشاكرين، لأن وفقني لإنجاز هذا العمل المتواضع والصلاة والسلام على نبيه الكريم، ولأن حسن السجية يوجب الشكر والتحية، أتقدم بالتحية وجزيل الشكر وعظيم الامتنان لأستاذي ومشرفي "**الصادق جراية**" لقبوله الإشراف على هذه المذكرة ولم يبخل علي من علمه وسنده و صبره فجزاه الله عني كل خير.

كما أتقدم بجزيل الشكر للأساتذة الكرام الذين رافقونا طوال المشوار الدراسي ، وإلى كل موظفي كلية الحقوق بجامعة الوادي : من أساتذة وإداريين وموظفي المكتبة .

وإلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد ولو بكلمة طيبة أو دعاء صالح.

مقدمـــة

تحظى عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أهمية بالغة في إرساء دولة القانون، لكونها تهدف إلى تحقيق التوازن بين ضرورة سير المرافق العامة في الدولة بكامل صلاحياتها وسلطاتها ، وضرورة حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من وطأة انحراف الإدارة في استعمال ما حولها المشرع من سلطة ، فتمثل بذلك الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المختلفة أهم ضمانة لحماية مبدأ المشروعية، الذي يقصد به خضوع جميع أعمال الإدارة إلى القواعد القانونية المكرسة في الدولة ، فلا يسوغ الإدارة من الإدارات أن تمارس اختصاصات معينة على الوجه الذي يخالف نصا دستوريا أو تشريعا ، وبهذا المفهوم نجد بأن مبدأ المشروعية ليس إلا تطبيقا لقاعدة تدّرج القوانيين في الدولة الحديثة.

تعدّ القرارات الإدارية أهمّ وسيلة في يد الإدارة لممارسة مختلف إختصاصاتها ، ومن ثم كان لزاما على الرقابة القضائية أن تشمل هذه الوسيلة الحساسة ، لضمان مشروعيتها والتأكيد من توخيها للمصلحة العامة ، وهذا الامر لا يمكن أن يتحقق إلاّ إذا كانت تلك الرقابة محيطة بجميع أركان القرار الإداري ، من إختصاص ، وشكل وإجراءات، ومحل وسبب وغاية ، أمّا إذا انحصرت في بعض الأركان دون غيرها ، فلن تكون إلاّ مظهرا خاليا كم كل مضمون ، وشعارا تتغنى به الدولة لتدرج في مصاف الدول التي تحترم الحقوق والحريات .

تمثل دعوى الإلغاء جوهر الرقابة القضائية على قرارات الإدارة ، فبواسطتها يراقب القاضي مشروعية القرار الإداري ، ومدى اتجاهه نحو تحقيق المصلحة العامة ، فإذا تبيّن له بانه مشوب بعيب ما في أحد أركانه فإنه يقضي بإلغائه نتجية لذلك ، وتأسيسا على هذا فإن دعوى الإلغاء تعدّ من الدعاوى الموضوعية ، فهي تهدف إلى جانب حماية حقوق المدعى إلى حماية مبدأ المشروعية ، ومن ثم تحقيق مصلحة عامة مهمّة ، تتمثل في وجود إدارة رشيدة تمارس اختصاصاتها وفقا للقانون ، دون أن تنحرف في استعمال سلطتها ، فدعوى الإلغاء بهذا المفهوم تعلب دورا علاجيا ووقائيا في نفس الوقت ، كون أنّ

مصدر القرار الإداري مادام يعلم مسبقا بأنّ قراره سيكون محلّ رقابة قضائية جادة ودقيقة ، فإنّه سيتحرى فيه المشروعية والسلامة من كل عيب ، وهذه الوقاية لا تتحقق فقط بوجود الرقابة القضائية، وإنّما يرجع أمر تحققها بالأساس إلى مدى فعالية تلك الرقابة في الوقوف في وجه أعمال السلطة الإدارية غير المشروعية .

تؤسس دعوى إلغاء القرار الإداري إلى أحد العيوب التي تشوب هذا الأخير ، وهي العيوب التي ترتبط دائما بالأركان التي يقوم عليها قرار الإدارة ، فمثلا عيب الاختصاص يتبع ركن الاختصاص ، كما يتبع عيب مخالفة القانون وكن المحلّ ، وعيب الانحراف في استعمال السلطة وكن الغابة ، وعلى هذا الأساس يجد القاضي الإداري نفسه ملزما بمعرفة الكيفية التي توجد عليها هذه العيوب ، ثم معرفة كيفية كشفها والتأكد من قيامها ، ولن يتاح له هذا إلاّ إذا كان خبيرا بأركان القرار الإداري في حدّ ذاتها .

- **أهمية الدراسة (علمية وعملية) :**

حيث تبرز أهمية دراسة عيب الانحراف في استعمال السلطة دون غيره من العيوب ، وهذا راجع بالأساس إلى الخصوصية الكبيرة التي يتم عبها بصفته عيب الانحراف في استعمال السلطة قد مثل – بإجماع الفقهاء –اتساعا هاما للرقابة القضائية على أعمال الإدارة كان لزاما أن يحظى ببحوث معمّقة ودقيقة تساهم أساسا في تسهيل عملية الاعتماد عليه كوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية .

يعود ظهور عيب الانحراف في استعمال السلطة داخل مجلس الدولة الفرنسي إلى سنة 1875م، في قضية (pariset)الشهيرة ، أين طبق مجلس الدولة هذا العيب دون أن يذكره صراحة ، وإنّما اكتفي بذكر مضمونه ، غير أنّ جذورها هذا العيب تمتد إلى سنة 1725م ، وهو التاريخ الذي طبقت فيه البرلمانات في فرنسا فكرة الانحراف في استعمال

السلطة ، دون أن تذكر هذا المصطلح صراحة ، مكتفية بمحتواه الذي طبقته بالوجه الحديث الذي نراه عليه اليوم.

يرى العميد (Hauriou) بأن القاضي الإداري وهو يطبق عيب الانحراف في استعمال السلطة يتجاوز رقابة المشروعية ليدخل في دائرة الرقابة على الأخلاق الإدارية ، ويجايه في هذا تلميذة الفقيه (Walter)الذي يقول بأنّ : " الرقابة القضائية على أهداف الإدارة ليس أساسها أنّ الغرض الذي يتوخاه رجل الإدارة يتعارض صراحة أو ضمنا مع قصد المشروع ، ولكن لأن هذا الغرض لأن هذا الغرض – نظرا للظروف التي أحاطت بالقرار المطعون فيه – يكون متعارضا مع المبادئ التي يستلزمها حسن الإدارة "، غير أنّ هذا الموقف لاقى معارضة شديدة من أغلب فقهاء القانون العام ، الذين اعتبروا عيب الانحراف في استعمال السلطة – بالرغم مما يحتويه من خصوصية – وجها من أوجه عدم المشروعية ، وأكدوا على أنّ خروج رجل الإدارة عن هذف المصلحة العامة أو الهدف المخصص من المشرّع ، لا يعدوا أن يكون خروجا عن روح القانون ، وليس تمردا على الأخلاق الإدارية بشكل بحت ، فهذه الأخيرة ليست إلاّ تعبيرا عن قصد المشروع من إنساد السلطة لهيئة إدارية ما.

يعدّ الفقيه " Aucoc " أوّل من استعمل تعبير " de pouvoir d étournement " والذي عرفه بمايلي :" يوجد عيب الانحراف حينما يستعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية ، مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون، ومع اتخاذا قرار يدخل في اختصاصه ، ولكن لتحقيق أغراض وحالات ، غير التي من أجلها ملح هذه السلطات . " يلاحظ أنّ مصطلح " de pouvir détournement " الذي بقي ثابتا في فرنسا إلى يومنا هذا عند جميع الفقهاء، تداولا بعدّ مصطلحات لدى فقهاء القانون الإداري في مختلف الدول العربية ، فهناك من يطلق عليه تسمية " عيب الانحراف بالسلطة ، وهناك من ينتعه " بعيب إساءة استعمال السلطة "، كما أن هناك من الفقهاء من فضل وصفه " بعيب الغاية " ، وهناك من يفضل

استعمال مصطلح " الانحراف في استعمال السلطة " ، وإن كان كل فقيه من هؤلاء قد حاول الدفاع عن المصطلح الذي اعتمده ، على أساس أنّه الأفضل للإحاطة بمضمون هذا العيب ، إلا أنهم يجمعون على أنّ هذه المصطلحات – على اختلافها – تعّبر عن مضمون واحد لهذا العيب ، وقد فضلت الاعتماد على مصطلح " الانحراف في استعمال السلطة " على اعتبار أنّه الأكثر شيوعيا في بلادنا ، كما أنّه يعبر بشكل شامل واحد لهذا العيب ، وقد فضلت الاعتماد على مصطلح " الانحراف في استعمال السلطة " على اعتبار أنّه الأكثر شيوعا في بلادنا ، كما أنّه يعبر يشكل شامل عن الخلل الذي يصيب ركن الهدف في القرار الإداري.

حاول العديد من فقهاء القانون الإداري وضع تعريف دقيق لعيب الانحراف في استعمال السلطة ، فقد عرفه الفقيهان (vedelgeorges) و(pierre delvolvé) بأنه : " استخدام سلطة إدارية سلطاتها في سبيل هدف غير الهدف الذي من أجله أعطيت هذه السلطة ."

كماعرفه الفقه (BOnnard) بأنّه: :" نوع من عدم المشروعية يتمثل في أنّ القرار الإداري المشروع في جميع عناصره ، يستهدف هدفا آخر خلاف ذلك الذي يجد ربه تحقيقه."

وعرفه الفقيه (peiser) بأنه : " العيب الذي يوجد لما تستخدم الإدارة اختصاصاتها من أجل تحقيق هدف غير الذي من أجله منحت هذه السلطة ."

أمّا الفقيه (sefoeged) فعرفه بقوله : " يوجد انحراف بالسلطة عندما تستخدم الإدارة قرارا من أجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة ، ولكنه أجنبي عن الهدف الذي حدده التشريع الذي تدعى الإدارة تطبيقه."

وقد عرفه العميد (سليمان الطماوي) بأنه: " استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف به."

يلاحظ بأنّ هناك تقارب كبير بين مختلف التعريفات المقدمة ، وهذا الأمر ساعد على وجود قضاء مقارن يطبق عيب الانحراف في استعمال السلطة على نفس النهج تقريبا، وهذا ماسيبرز من خلال ماهو آت من هذه الدراسة .

يكتسي عيب الانحراف في استعمال السلطة أهمية بالغة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة ، فهي السلطة التي تحاط عملية ممارستها بخطورة كبيرة بالنظر إلى مايمكن أن يترتب عنها من تعسّف وانحراف في استعمال السلطة ، دورا هاما في ضمان اتجاه القرار الإداري الصادر في إطار السلطة التقديرية للإدارة نحو تحقيق المصلحة العامة ، فهذه الأخيرة هي السبب الأول والأخير الذي أدى إلى وجود الإدارة العامة ، بل إلى وجود الدولة في حدّ ذاتها ، وفي هذا المعنى يقول الفقيه (waline) أنّه باستثناء الحقّ الإلهي فإنّ الصالح العام هو أساس تبرير منح السلطة للهيئات العامة .

- **إشكالية الدراسة :**

لقد دفعتني الأهمية الكبيرة التي يحظى بها عيب الانحراف في استعمال السلطة إلى اختباره كموضوع للمذكرة ، وفي سبيل ذلك اخترت الانطلاق من الإشكالية التالية : " **ما هو النظام القانوني الذي يحكم عيب الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية ؟**"

- **مناهج الدراسة :**

إجابة على هذه الإشكالية فضلت الإعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، مع التركيز على أهم التطبيقات القضائية التي القاضي الإداري فيها عيب الانحراف في استعمال السلطة .

- **محاور الدراسة :**

إعتمدت في هذه الدراسة على الخطّة التالية :

الفصل الأول : مفهوم و مظاهر عيب الإنحراف في إستعمال السلطة

الفصل الثاني : مدى صعوبة إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة

الفصل الأول

مفهوم و مظاهر عيب الإنحراف في إستعمال السلطة

الفصل الأول: مفهوم و مظاهر عيب الإنحراف في إستعمال السلطة

قد يخرج العمل القانوني الذي يصدر عن الإرادة المنفردة للإدارة والذي يكون تفيذيا ونهائيا عن نطاق المشروعية ، وينحرف عن الغاية التي لأجلها منح صاحب السلطة هذا الامتياز ألا وهو امتياز إصدار القرار.

ونظرا لكثرة وجود الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، والذي يأخذ صور شتى ، وذلك لتعدد أوجه وحالات الانحراف ، ارتأينا في هذا الفصل أن نعرف بعيب الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، فاتخذنا عنوان هذا الفصل **مفهوم و مظاهر عيب الإنحراف في إستعمال السلطة**، وقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين حيث عالجنا في المبحث الأول ، مفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، وقمنا بتعريفه وذكر خصائصه ، ثم أتبعنا المبحث الأول بمبحث ثان ، بعنوان حالات عيب الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، الذي تناولنا فيه الإنحراف في إستعمال السلطة عن المصلحة العامة ثم الإنحراف في إستعمال السلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف .

المبحث الأول : مفهوم الانحراف في استعمال السلطة

سنتطرق في هذا المبحث إلى تحديد مفهوم عيب الإنحراف في إستعمال السلطة و قد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين بحيث تطرقنا في المطلب الأول إلى تعريف عيب الإنحراف في إستعمال السلطة و المطلب الثاني إلى خصائص و ذاتية عيب الإنحراف في إستعمال السلطة .

المطلب الأول : تعريف عيب الانحراف في استعمال السلطة

01-التعريف اللغوي للانحراف في استعمال السلطة :

كلمة الانحراف في اللغة أصلها من الفعل انحرف وقد جاء في قواميس اللغة : إنحرافَ، فعل (انحراف /انحرفَ إلى / انحرف عن ينحرف ، إنحرافًا ، فهو منحرف والمفعول منحرف إليه).

انحراف الشَّخصُ :مال عن جادّة الصّواب ، حاد عن الطّريق المستقيم انحرفت غريزته.

أنْحَرَفَت السَّيَّارةُ : مالت عن الطريق ، انعطفت ، وانحراف إلى اليَمين ، وانحراف عن هدفه .

النبيل: حادَ عنه ، انحراف مزاجُه : مالَ عن الاعتدال.

انْحَرَفَ إلى فلان: انصرف عنه .

ومنه الانحراف بالسلطة لغة هو عدول وميلان الإدارة عن الجادة والطريق الذي رسمه لها القانون حين مزاولة أعمالها الإدارية ، والخروج عن الغاية التي تغياها القانون للإدارة .

يقال انحرف ينحرف واسم المصدر وهو الخروج عن جادة الصواب .

وهناك مصطلحات تتشابه ومصطلح الانحراف وهي التعسف والإساءة والتجاوز.

أما كلمة التعسف : فهي من عَسَفَ يقال عن الطريق مال وعدل كاعتسف وتعسف ، ويقال تعسف السلطان ظلم ويقال عسف تعسيفا أتعبه ظلمه وانعسف انعطف العسوف الظلوم.[1]

والعسف الأخذ على غير الطريق وكذا التعسف والاعتساف .[2]

إما كلمة الإساءة فهي من أساء يسيء وهو مسيء ، والمسيء الكثير السيئات ، قال ابن فارس في مادة سوء إنما هي من باب القبح .[3]

أما كلمة التجاوز فهي لغة : يقال تجاوز سلطاته : تصرّف خارج السُّلطة الممنوحة له.

تجاوز على القانون : تعدَّاه وخرج عليه تجاوز عن الخطأ : أغضى عنه وصفح عنه ، غفره.

2- التعريف الاصطلاحي للإنحراف في استعمال السلطة :

لقد اختلف الفقه الفرنسي ، وكذا الفقه المصري ، في تحديد تعريف واحد شامل يوضح هذا العيب الذي يشوب القرار الإداري ، ويجعله عرضة للإلغاء أمام القاضي الإداري .

ثم نخرج عند خاتمة التعريفات ، بالتعريف الذي نراه شافيا وكافيا .

[1] الفيروز أبادي ، القاموس المحيط دار الجيل ، مصر ، ص 181

[2] محمد أبي بكر بن عبد القادر الرازي : مختار الصحاح ، دار ومكتبه الهلال ، بيروت ، 1988، ص 432

[3] أبي الحسين أحمد بن فارس بن فارس بن زكريا : معجم المقاييس في اللغة ، تحقيق شهاب الدين أبو عمرو دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت لبنان ، ص 596

أ- تعريف الفقه الغربي لمصطلح الانحراف في استعمال السلطة :

يعتبر الفقيه aucoc أوكك أول من استعمل تعبير الانحراف بالسلطة :

Détournement de pouvoir وقد عرفه بما يلي :

" يوجد عيب الانحراف حينما يعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية ، مع مراعاة الشكل فرضه القانون ، مع اتخاذ قرارا يدخل في اختصاصه لتحقيق أغراض وحالات أخرى غير التي من أجلها منح السلطات " .

أما الفقيه laférrere لأفرير فيرى نفس الفكرة وعرفها هذا التعريف المختصر : " هو استعمال رجل الإدارة سلطته لتحقيق غرض الذي من أجله منح هذه السلطة "[1]، أماالفقيه هوريو hauriou فيقول : " ترتكب السلطة الإدارية الانحراف حين تتخذ قرارا يدخل في اختصاصها ، مراعية فيه الشكل المقرر وغير مجانية فيه لحرفية القانون مدفوعة بأغراض أخرى غير التي من أجلها منحت سلطاتها ، أو لغرض آخر غير حماية المصلحة العامة وخير المرفق الموضوع تحت إشرافها " [2].

لكن هذه التعريفات تجاهلت جانبا مهما في موضوع الانحراف في استخدام السلطة ألا وهو إدارة مصدر القرار ، وهو ما تلافاه الأستاذان auby et drago في تعريفها للانحراف فيتحقق الانحراف حسب رأيهما " حين تستخدم سلطة إدارية

[1] أشار إليه :

- علي خطار شنطاوي : موسوعة القضاء الإداري ، ج2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2008 ، ط1، إ2، ص 824
- سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة – الانحراف بالسلطة – دراسة مقارنة – ط3، مطبعة جامعه عين شمس ، مصر ، 1978، ص 68

[2] سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 68

إراديا صلاحياتها القانونية لتحقيق هدف آخر غير ذلك الهدف الذي من أجل تحقيقه أنبطت بها تلك الصلاحيات .[1]

ثم جاء الفقه الفرنسي بالتعريف الي ربما كان أشمل في إعطاء صورة لمفهوم الانحراف من التعاريف التي سبقته ، حيث جاء التعريف كتالي : " يوجد امحراف بالسلطة عندما تستخدم الإدارة اختصاصاتها من أجل غرض غير المصلحة العامة ، سواء كان هذا الغرض مصلحة خاصة أو هدف سياسي ، ويوجد كذلك انحراف بالسلطة عندما تتخذ جهة الإدارة قرارا من أجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة ولكنه أجنبي عن الهدف الذي حدده التشريع الذي تدعى الإدارة إلى تطبيقه"[2].

ب–تعريف الفقه العربي لمصطلح الانحراف في استعمال السلطة :

يقول سليمان محمد الطماوي : " هو عيب ينصب علي ركن الغاية في القرارات الإدارية ولايكون ذلك إلا إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية "[3]

أما عبد العزيز عبد المنعم خليفة فيعرف الانحراف بالسلطة كالتالي : الانحراف يعني البعد والحيدة عن الهدف ، ومن ثم فإن تعبير الانحراف بالسلطة أكثر دلالة على هذا العيب عما سواه ، إضافة إلى هذا السند اللغوي ، فإن هذا الاصطلاح أكثر شمولا في التعبير عن عيب الانحراف بالسلطة ، حيث يعني البعد عن تحقيق الهدف العام من كل القرارات الإدارية وهو المصلحة العامة ، أو الهدف الخاص لبعض تلك القرارات ، وفقا لقاعدة تخصيص الأهداف.[4]

[1] علي خطار شنطاوي ، المرجع السابق ، ص 825

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرارات الإدارية ، دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية 2001، ص 33

[3] سليمان محمد الطماوي : المرجع السابق ، ص 232

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص 41ص 42

ويقول عبد القادر عدو : " يتحقق عيب الانحراف بالسلطة في الحالات التي يمارس فيها صاحب الاختصاص سلطته لتحقيق غاية مغايرة لتلك التي قررها القانون.

ويرتبط عيب الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة ، أي في الحالات التي تكون فيها الإدارة بين عدة خيارات ، ومن ثم لاوجود لعيب الانحراف في السلطة في حالة الاختصاص المقيد.[1]

أما الأستاذ أحمد محيو فعيرف الانحراف بالسلطة بقوله :" يكون انحراف بالسلطة عندما تستعمل هيئة إدارية سلطتها لغرض مغاير لذلك الذي منحت لأجله السلطة ".[2]

3- تمييز المصطلحات :

أغلب الفقه القانوني يرى أن مصطلح الانحراف في استعمال السلطة هو نفسه مصطلح الاساءة في استعمال السلطة ، وكذلك هو التعسف في استعمال السلطة وتجاوز السلطة ، وعلى العموم وبعد الدارسة والتحقيق والتدقيق ، وجدنا أن كل من هذه المصطلحات تصب في بوتقة واحدة ، حيث تشكل جمعيا إحدى صور الفساد الإداري.

إلا أنه يمكن التمييز بين كل من هذه المصطلحات حسب المرحلة التي ظهر فيها المصطلح ، لهذايمكن القول أن مصطلح détournement de pouvoir الانحراف بالسلطة ظهر مع ظهور القضاء الإداري بفرنسا وأول من استعمله هو الفقيه الفرنسي أكوك

[1] عبد القادر عدو : المنازعات الإدارية دار هومة للطباعة والنشر ، الجزائر 2012، ص 159
إلا أننا لسنا نشاطر الأستاذ عبد القادر عدو هذا الرأي ، فعيب الانحراف في استعمال السلطة يكون أيضا عندما تكون الإدارة قد خصص لها القانون أهدافا لابد أن تتغياها ، وهو مايعرف في القضاء الإداري بقاعدة تخصيص الأهداف والتي هي من النظام العام ، حيث لايجب على مصدر القرار أن ينحرف على هذه الأهداف التي حددها القانون للإدارة ، كأن يحقق غاية أخرى تصب في الصالح العام إلا أنه لم ينص القانون عليها ، وهذا عملا بقاعدة الخاص يقيد العام.

[2] أحمد محيو : المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد ، دم ج ، ط6، الجزائر 2005، ص 191.

aucoc[1] أما مصطلحا التعسف والإساءة فقديمان قدم القضاء العادي ، وذلك لتداول استعمالهما في الدول ذات النظام القضائي الانجلوسكسوني.

وكل من التعسف في استعمال السلطة وإساءة استعمال السلطة ، هما في الحقيقة يعدان انحرافا بالسلطة وينصبان على ركن الغاية في القرار الإداري.

أما مصطلح تجاوز السلطة عند مقارنته بمصطلح الانحراف بالسلطة وحسب رأي محمد سليمان الطماوي فإن مصطلح تجاوز السلطة أشمل من الانحراف حيث يقول : " والمتفق عليه في فقه القانون الإداري أن التعبير الأول – ويقصد تجاوز السلطة – يشمل التعبير الثاني – ويقصد الانحراف بالسلطة – ولذلك فكثيرا ما يذكر مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه وخاصة في السنوات الأخيرة [2] ، التعبير الأول ، وهو يعني في الحقيقة التعبير الثاني وقد انتقد الفقهاء هذا المسلك من جانب مجلس الدولة ، لأنه يؤدي إلى تجهيل وجه الإلغاء الذي من أجله أبطل القرار المطعون فيه ، ذلك أن التعبير : (exés de puvoir) – يشمل بإجماع الفقه في فرنسا– أوجه الإلغاء الأربعة المعروفة ومنها عيب الانحراف .....[3]

[1] يقول الأستاذ سليمان محمد الطماوي في كتابه نظرية التعسف في استعمال السلطة ، ص 99:(... لقد قامت دعوى الإلغاء على وجه واحد وهو عيب عدم الاختصاص ، ذلك أن قانون 7–13 أكتوبر سنة 1790لايتحدث إلا عن طلبات عدم الاختصاص Réclamations Incompétence " وبعد وقت قصير من هذا التاريخ ظهر الوجه الثاني من أوجه الإلغاء وهو عيب الشكل LEVICE FORME وحوالي سنة 1864 بذأت فكرة الانحراف " LE Détournement DE PUVOIR " تأخذ طريقها في قضاء مجلس الدولة ، بعد أن أدخل AUCOC هذا التعبير في الفقه الإداري الفرتسي ، وبفضل مجهودات الفقيه LAFèRRIRE الذي أوضح الفكرة وأظهر معالمها ، وهمش الفقه سليمان محمد الطماوي على قوله هذا بالعبارة التالية : هناك أقلية من فقهاء الفرنسيين يرون أن مجلس الدولة قبل هذا التاريخ الذي أوردناه في المتن.

[2] بقصد الكتاب بالسنوات الأخيرة أواخر الأربعنيات من القرن الماضي.

[3] سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 65 وص 66

4- خلاصة التعريفات :

من خلال ما سبق ذكره من تعريفات ، يتبدى لنا أن عيب الانحراف بالسلطة هو عيب حديث الوجود كمصطلح قانوني أما من حيث الواقع فهو عيب قديم النشأة في الأعمال الإدارية حيث لايتم نشوؤه إلا بعد صدور قرار إداري ، ومعلوم أن الأعمال الإدارية ليست وليدة اليوم بل بمتد وجودها إلى العصور الأولى ، فكل حضارة قديمة ظهرت للوجود فهي عنوان لمدى جودة وتحكم تلك الدولة في أعمالها الإدارية ، والتي أساس قيامها القرار الإداري وهذا القرار لن يكون معيبا بعيب التعسف في استعمال السلطة أو منحرفا بها إذا لم يعدل ويخرج عن الغاية التي من أجلها وجد ، أو أنشىء ، فغاية القرار الإداري هو تحقيق النفع العام ، وأحيانا يخصص القانون أهدافا خاصة لبعض القرارات الإدارية ، فتتخذ الإدارة مسلكا آخر غير ذلك الذي سطره لها القانون ، متعللة في ذلك بالسلطة التقديرية التي خولها لها القانون أيضا ، وهذه الحال هي الحالة التي يكون فيها عيب الانحراف صعب الإثبات أمام القاضي الإداري ، ليقوم بدوره بإلغائه.

وأخيرا يمكن القول أن عيب الانحراف ، على خلاف العيوب الأخرى التي تعتور [1] القرار الإداري هو عيب خفي ، ومستمر ، ومن العسير الكشف عنه وإظهاره ، فهو عيب يستقر بواعث الإدارة الخفية ، ودوافعها الباطنة وأغراضها الحقيقة [2].

- **أنواع الانحراف في استعمال السلطة .**

يرى الفقه القانوني أن مفهوم السلطة يبنئ على ذلك الامتياز الممنوح لمُصدر القرارات لمساعدته على إنجاز مهامه وتنفيذها دون التصادم بالعراقيل ، وهذا الامتياز يتمثل في علو مركزها مقارنة بالأفراد أمام إدارة الأفراد ، ومن ثم فإن لها أن تستعمل أساليب

[1] تعتور القرار أي تجعل القرار به عُوار ، والعُوَار هو العيب .

[2] سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 72

السلطة العامة [1] ويقوم نظام كل دولة على ثلاث سلطات وهي السلطة التنفيذية ، والسلطة التشريعية ، والسلطة القضائية ، وقد جاء الفقيه مونتسكيو Montesquieu بفكرة الفصل بين السلطات ، كي لا تتعسف سلطة على حساب سلطة أخرى ، كما حدث ذلك في عهد السلطة الملكية المطلقة حيث كان يسود الاعتقاد أن الملك ظل الله في الأرض ، وما يصدره من قرارات وأحكام إنما هي بوحي من الله ، ولا يجوز لأحد معارضة أو مناقشة ما يصدره صاحب هذه السلطة من قرارات ، وإلا اعتبر منتهكا لحكم الإله ، وقد نتج عن هذه السلطة الملكية المطلقة.

[1] عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار جسور للنشر والتوزيع ، ط2 الجزائر 2007، ص 124

المطلب الثاني : خصائص و ذاتية عيب الانحراف في استعمال السلطة

يتميز عيب الانحراف في استعمال السلطة بعدة خصائص وميزات تميزه عن العيوب الأخرى التي تلحق القرار الإداري وهذه الميزات منها ما جاء به الفقه ومنها ما أثبتها القضاء الإداري حيث جاء الفقه بخصيصة الطبيعة الشخصية للانحراف ، ومنها جاءت الصفة العمدية أو ما تسمى بالقصدية في عيب الانحراف وكذا الطبيعة الاحتياطية ، وخصية إقتران عيب الانحراف بالسلطة التقديرية ، وعدم تغطية الظروف الاستثنائية لعيب الانحراف ، وخصية صعوبة إثبات عيب الانحراف .

-الطبيعة الشخصية لعيب الانحراف في استعمال السلطة .

يتميز عيب الانحراف في استخدام السلطة بأنه ذو طبيعة ذو طبيعة شخصية ، فلا يندرج ضمن دائرة الوقائع المحددة ، بل يقع ضمن ميدان البواعث والنوايا والأهداف والغايات ، وهي مفاهيم نسبية وشخصية وليست مجردة ، فإثبات الانحراف يقتضي إثبات عناصر عقلية وذهنية أو نفسية أو مشاعر ، وليس إثبات عنصر أو عناصر عقلية وذهنية أو نفسية أو نوايا أو يحدد البواعث أولا البواعث التي دفعت مصدر القرار على إصداره ، والغاية التي يستهدف تحقيقا ، ومن ثم مقابلتها مع الغاية التي يجب أن تستهدف جميع القرارات تحقيقه[1].

وإلى جانب هذا هناك بعض من الفقه – ونحن نؤيده – يرى أنه ليس بالضرورة أن يكون القرار صادرا حسن نية مصدره ، ولكن منحرفا عن المصلحة العامة ، بحكم عدم الخبرة مثلا أو خارجا عن هدف سطره القانون للإدارة ، أو منحرفا بالإجراءات عن حسن نية.

[1] على خطار شنطاوي ، المرجع السابق ، ص 830

- الطبيعة الخفية والاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة .

يتميز عيب الانحراف في استخدام السلطة بأنه عيب خفي وغير ظاهر ، فتتجمع في القرار المشوب بهذا العيب مظاهر القرار السليم جميعها ، من حيث الشكل والإجراءات والاختصاص والمحل والسبب ، لهذا يصعب على المستدعي إثباته صحة إدعاءاته بالانحراف ، كما يصعب على القضاء اكتشاف هذا العيب والتحقق والثبت منه ، فالأمر يقتضي منه أن يمارس رقابة صارمة وعميقة ومتقدمة لاكتشاف هذا العيب الخفي [1].

ويرى غالبية أهل الفقه القانوني الإداري ونخص رؤية الفقه الجزائري أن الرقابة على هذا العيب شاقة ودقيقة كونها تتعلق بالبحث والتحقق من نية مصدر القرار وهو أمر صعب إثباته والكشف عنه ، ولذلك انحصر نطاق تطبيق هذا العيب ، وأصبح حاليا عيبا احتياطيا لا يستند عليه القاضي إلا في حالة غياب بقية حالات تجاوز السلطة [2].

ويبرر الفقه السمة الاحتياطية لعيب الانحراف من جانب أول بصعوبة إثبات هذا بالمقارنة بغيره من العيوب الأخرى ، ومن جانب ثان إلى خطورة القضاء به بالنسبة للإدارة ومن جانب ثالث أنه لا يضير الطاعن تقرير الإلغاء ، أو الحكم به لسبب أو لآخر مادام أنه سوف يصل إلى النتيجة التي يبتغيها ، ومن جانب رابع إن الرقابة على عيب انعدام الأسباب لا يمكن لها إن تكون بديلا عن رقابة عيب الانحراف بالسلطة[3].

غير أن هناك من الفقهاء ، من يعارض الصفة لعيب الانحراف في استعمال السلطة ، ويرى أنه عيب أصيل ، شأنه شأن باقي العيوب الأخرى ، وعلى القاضي أن يقضي بالإلغاء على أساسه متى ثبت له ، دون أن يتحاشى ذلك ويتجه نحو عيوب أخرى ، فقط لكي لا

---

[1] على خطار شنطاوي ، المرجع السابق ، ص 824

[2] سلامي عمور : المنازعات الإدارية ، مطبوعة جامعية لطلبة السنة الثالثة ، كلية الحقوق بن عكنون ، السنة الدارسية 2002-2003، ص 98

[3] لمزيد من التفصيل انظر : عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الاداري ، المرجع السابق ، ص 44-53

يزعزع ثقة المواطنين بالإدارة التي تنحرف بسلطتها لا تستحق هذه الثقة ، بل إن سحب الثقة يمثل أحسن جزاء يمكن أن يحقق الردع العام ، لمن تسول له نفسه الحياد عن المصلحة العامة ، والسعي نحو تحقيق أهداف شخصية [1].

-اقتران عيب الانحراف بسلطة الإدارة التقديرية

يرتبط عيب الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة ، أي في الحالات التي تكون فيها الإدارة بين عدة خيارات ، ومن ثم لا وجود لعيب الانحراف بالسلطة في حالة الاختصاص المقيد[2] وتفسير ذلك أن في حالة الاختصاص المقيد يتوجب على رجل الإدارة إصدار القرار بمجرد توافر شروطه ، ولا يمكن الحديث في هذه الحالة عن البواعث الشخصية لمصدر القرار مادام هذا الأخير ملزما بإصداره ، وأما حينما تملك الإدارة الخيار بين إصدار القرار أو عدم إصداره فإنه من الممكن إثارة النوايا الشخصية توصلا إلى إبطال القرار الإداري [3].

-عدم تغطية الظروف الاستثنائية لعيب الانحراف بالسلطة .

ويشترط لإعمال نظرية الظروف الاستثنائية وجود حالة تمثل خطرا " جسيما " يهدد المصلحة العامة أو يفوق سير المرافق العامة ، بحيث لا تستطيع الإدارة دفع هذا الخطر باتباع قواعد الشرعية العادية تعريض المصلحة العامة للخطر ، ويجب أن تكون الإجراءات المتخذة من جانب الإدارة بهدف حماية المصلحة العامة ، وذلك بتأمين النظام العام والمرافق

---

[1] لتفصيل أكثر أنظر :

-سامي جمال الدين : الوسيط في دعوى إلغاء الإدارة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004، ص 723

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص 49

[2] عبد القادر عدو ، المرجع السابق ، ص 159

[3] هذا من وجهة نظر الدكتور عبد القادر عدو ، غير أننا لا نوافق ماذهب إليه ، من أن عيب الانحراف يكون دوما إذا ما كان للإدارة السلطة التقديرية في اتخاذ قراراتها ، وأنه لاوجود لعيب الانحراف بالسلطة في حالة الاختصاص المقيد حيث الانحراف يكون بمخالفة الإدارة المصلحة العامة حين إصدارها لقراراتها ، ويكون أيضا عند مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف(أي عندما ينص القانون على هدف معين ، يجب على الإدارة تغييه) ، وكذلك الانحراف بالإجراءا ، يعد عند غالبية الفقه أيضا انحراف بالسلطة ، وسنذكر ذلك في حالات عيب الانحراف ، أنظر ص ص 31ألى 43.

العامة ، ودفع الخطر المحدق بها ، الظروف الاستثنائية بما تفرضه أحيانا " من ضرورة التحلل من كثير أو قليل من ضوابط المشروعية العادية ، لا يمكن للإدارة تحت تأثير ضغطها أن تبرر انحرافها بسلطتها حيث أن الظروف الاستثنائية إنما قصد بها تمكين الإدارة من حماية المصلحة العامة ، ومن ثم فلا يجوز إطلاقا تحت ستار هذه الظروف الخروج عن المصلحة العامة [1].

ولقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية ، لكي يجعل القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف العادية لقضى بعدم

مشروعيتها [2].

وملخص القول أن عيب الانحراف بالسلطة ، يمثل انتهاكا صارخا للمصلحة العامة لأن أساس نشأة الإدارة العامة هو تحقيق هذه المصلحة ، ولذلك فإن ميزان المشروعية لأعمال الإدارة هو تغييها للمصلحة العامة في إطار القانون وقد ترك القانون مجالا للإدارة يمكنها فيه الخروج عليه شريطة تحقيق المصلحة العامة ، وهو مايسمى بالمشروعية الاستثنائية حيث اعتبر الفقه نظرية الظروف الاستثنائية بمثابة حامية المصلحة العامة .

-صعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة .

إن إثبات الانحراف بالسلطة يعد أمرا بالغ الصعوبة بالنسبة للقاضي والمدعي على حد سواء ، فالقاضي لا يمكنه التوصل بسهولة إلى ما يؤكد انحراف الإدارة بسلطتها ، حيث أن هذا العيب ليس من العيوب الشكلية ، كعيب الشكل ، أو عيب عدم الاختصاص ، يسهل الكشف عنه كما أنه ليس من النظام العام ، كعيب مخالفة الأشكال الجوهرية للقرار ،

[1] محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة ، الرقابة القضائية ، دار النهضة العربية ، مصر 1986 ، ص 51وقد أشار إليه عبد العزيز عبد المنعم في نفس المرجع ، ص 71

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، ط3 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2006 ، ص 46

أو عيب عدم الاختصاص الجسيم ، وليسمن العيوب الموضوعية ، كعيب السبب ، أو المحل بحيث يمكن استخلاصه بسهولة ، ولكنه على خلاف ذلك ، عيب شخصي يمكن في نوايا ومقاصد رجل الإدارة ويتوقف وجوه على سلامة هذه النوايا ، وتلك المقاصد ، ومن هنا نبعث صعوبة إثباته [1].

وعن صعوبة إثبات عيب الانحراف يقول علي خطار شنطاوي: " يتميز إثبات الانحراف بصعوبته ، فليس من السهل إثبات هذا العيب من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية ، فصعوبة إثباته أمر لا يخفى على أحد ، ويظهر جليا وواضحا من أحكام القضاء الصادرة برد ادعاءات المستدعي بالانحراف [2].

وكما هو معلوم أن الإثبات في الدعاوى الإدارية هو مفتاح النجاح للمدعي ، فلا يملك أن يربح الدعوى من أدعى حقا ، ولم يقم الدليل على دعواه ، فلابد للمدعي أن يصل بالقاضي إلى الاقتناع بما له حق ، بما أتيح له من وسائل الإثبات ، وفي المقابل وعند تناول القاضي غلى الاقتناع بما له من حق ، بما أتيح له من وسائل الإثبات ، وفي المقابل وعند تناول القاضي في موقع يتطلب الكثير من الحيطة والحذر ، والتحقيق الدقيق الذي يفضي إلى وجود هذا العيب خلال مايستشفه من قرائن وملابسات قوية ، تثبت صحة الاتهام ، ورغم ذلك فغننا نجد القاضي الإداري في غالب الأمر حين وصوله إلى قناعة انحراف الإدارة في استعمال سلطتها فإنه يستند في إلغائه للقرارارت المعيبة بهذا العيب ، إلى عيب مخالفة القانون أو أنعدام الأسباب ، هروبا من اتهامها بالانحراف ، ويبر ذلك سليمان محمد الطاوي بقوله : " كي لايفتح الباب على مصراعيه لقبول مثل هذه الاتهامات الخطيرة ، مع مايصحابها من علينية لانتشار وسائلها في العصر الحديث ، يهدد الاحترام

[1] سامي جمال الدين ، الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القاضي الإداري - دعوى الإلغاء – منشأة المعارف بالاسكندرية ، سنة 1991، ص 261

[2] على خطار شنطاوي ، المرجع السابق ، ص 829.

الواجب للإدارة وينال من هيبتها أمام الجمهور ، وقد يؤدي إلى تعطليها ، وشل حركتها وإعدام روح الابتكار والتجديد فيها[1] ".

وبالرغم من خطورة القضاء بالانحراف بالسلطة في قرارات الإدارة على الثقة المفترض توافرها في الإدارة ، إلا أنه يتعين على القاضي أن يبذل قصارى جهده في الكشف عن انحراف الإدارة بسلطتها ، لما يمثله من إعتداء صارخ على مبدأ المشروعية ، وكثيرا ما تلجأ إليه الإدارة لخفاءه وصعوبة إثباته ، وكشف القضاء له وإلغائه لقراراتها المشوبة به تأنيب لها قد يدفعها إلبى الإحجام عن هذا السلوك مستقبلا[2] .

[1] سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 147

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص 265

المبحث الثاني : حالات عيب الانحراف في استعمال السلطة

يظهر عيب الانحراف في استعمال السلطة في تطبيقاته المختلفة ، إمّا في صورة الانحراف عن المصلحة العامة كلية ، أو في صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ، ولدراسة هاتين الصورتين أهمية بالغة في معرفة مواطن هذا العيب ، والأشكال التي يتخذها ، فالقاضي الإداري حتي يصل إلى تطبيق سليم لهذا النوع من العيوب ، أن يلمّ إلماما واسعا بالكيفيات التي يوجد عليها ، مستندا في ذلك إلى ما كرّس من تطبيقات قضائية سابقة لهذا العيب ، والتي سأحاول الإشارة إلى أشهرها ، متبعا في ذلك التقسيم الآتي:

المطلب الأول : الانحراف في استعمال السلطة عن المصلحة العامة .

المطلب الثاني : الانحراف في استعمال السلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف .

المطلب الأول : الانحراف في استعمال السلطة عن المصلحة العامة

تعدّ المصلحة العامة غاية كل نشاط إداري ، بل هي أساس السلطة في المفهوم الحديث للدولة ، لذلك يعد الخروج بالقرار الإداري عن هذه الغاية أخطر خلل يمكن أن يصيب عمل الإدارة ، لكونه يناقض تماما سبب وجودها ، ويؤدي إلى زعزعة الثقة الواجب قيامها بينها وبين المواطنين ، كما أنّ استفحال هذا الخلل وانتشاره سيعدم هذه الثقة تماما ، وعادة ما يكون السبب وراء العصيان المدني والتمرّدات الشعبية .

يتخذ الانحراف في استعمال السلطة عن المصلحة العامة عدة مظاهر ، فقد يظهر في صورة رجل الإدارة الذي يسعى من وراء قراره إلى تحقيق نفع شخصي يعود عليه أو على غيره ، كما قد يظهر في صورة إصدار قرار إداري بهدف الانتقام من الغير ونجده أيضا في صورة القرار الذي يصدر بدافع سياسي ، كما يمكن أن يتمثل في شكل الإدارة الذي يهدف من وراء قراره إلى التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية ، أو إلى الغش نحو القانون

-الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة مصدر أو غيره

يقع رجل الإدارة الذي يستعمل السلطة المسندة إليه لخدمة مصالحه الخاصة في انحراف خطير في استعمال سلطته ، ذلك أنه استعمل وظيفته ووسائل القانون العام في سبيل تحقيق هدف لا يجانب المصلحة العامة فحسب ، وإنما يناقضها تماما [1].

يحدث كثيرا في الحياة العملية للإدارة أن يقوم بعض الموظفين الإداريين باستغلال سلطتهم لتحقيق مصلحة شخصية ، أو نفع شخصي ، وقد يستغل بعضهم سلطته من أجل محاباة الغير [2].

[1] عمار بوضياف القرار الإداري (دراسة تشريعية ، قضائية ، فقهية) ، جسور لنشر والتوزيع ، الجزائر 2007، ص 167

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، الدار الجامعية ، 1993 ، ص 369.

إلا يشترط لوصم القرار الإداري بعيب الانحراف ، نتيجة تحقيقه لمصلحة خاصة ، أن تكون هذه المصلحة هي دافع مصدر القرار الأصيل ، ومحرّكه الرئيسي [1].

أكدت المحكمة الإدارية العليا – مصر –على مشروعية قرار ضبط فيما ذهب إليه من إلغاء الإجراءات بيع أرض محجوز عليها بالمزاد العلني ، بالرغم ممّا فيه من تحقيق لمصلحة خاصة لحائزي الأراضي المتعيّن بيعها ، حيث اعتبرت أنّ الحفاظ على النظام العام هو هدف القرار الرئيسي ، وأنّ تحقيق المصلحة الخاصة لا يعدو أن يكون ثانويا إلى جواره.[2]

يلاحظ بأنّ سلطة الضبط الإداري هي الأكثر استعمالا لتحقيق مصالح خاصة لمصدر القرار أو لغيره ، فتحت غطاء من المشروعية وإيهام بأنّ القرار الإداري يهدف إلى حماية النظام العام ، يسعى رجل الإدارة إلى تحقيق منافع شخصية تعود عليه أو على غيره، فمفهوم المصلحة الخاصة أمّا أن يعني النفع الشخصي المباشر الذي يعود على مصدر القرار ذاته ، وإمّا أن يتمثل في النفع الذي يعود على غيره ، مقابل مكسب مادي أو أدبي .

سنقوم بضرب أمثلة من أشهر التطبيقات القضائية لكل من هاتين الصورتين على حدى :

أولا: الانحراف قصد تحقيق نفع شخصي مباشر لمصدر القرار :

من أشهر التطبيقات وأعتقها لهذه الحالة ، قرار مجلس الدولة الفرنسي الذي ألغى بموجبه قرارا صادرا عن أحد رؤساء البلديات في فرنسا ، يقضي بتحديد أوقات العمل في قاعات الرقص خلال فترات معيّنة ، معللا ذلك بكون الرقص قد صرف الشباب عن العمل ،

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة :دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 343.

[2] المحكمة الإدارية العليا: طعن رقم 46 لسنة 11 ق ، جلسة 1967/12/02 ، المجموعة ، ص 171

حيث تبيّن أنّ رئيس البلدية كان يملك أحد المقاهي التي انصرف عنها السباب ، وأنه كان يهدف من قراره السابق إلى الحدّ من منافسة مرقص معيّن ، وتحقيق نفع شخصي له .[1]

كما ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار رئيس بلدية يقضي بالموافقة على خطة استيلاء البلدية على الأرض التي يملكها هو وعائلته ، حيث تبين بأنّ التعديلات التي اقتراحها رئيس البلدية لا يبررها هدف من أهداف المصلحة العامة ، وإنّما قصد بها تحقيق مصلحته الشخصية هو وعائلته ، باعتبارهم مالكين للأرض [2].

ذهب القضاء الإداري المصري مذهبا أكثر عمقا في الرقابة على القرارات التي تصدرها الهيئات العامة ، والتي لا تقصد من ورائها تحقيق مصلحة عامة ، بل تحقيق غرض ذاتي للهيئة مصدرة القرار قد يتمثل في الدعاية لنفسها، وتأسيسا على ما تقدّم ألغت المحكمة الإدارية العليا قرار لاتخاذ الإذاعة والتلفزيون يقضي بتخصيص عشرين دقيقة لكل حزب سياسي حتي يشرح برنامجه للشعب إبّان فترة الانتخابات ، حيث انتهت المحكمة إلى القول بأنّ مدة العشرين دقيقة المحدّدة لكل حزب سياسي لشرح برنامجه غير كافية لتحقيق الهدف المنشود ، ولذا فإنّ القرار لا يهدف إلى بلوغ الغرض المراد منه ، بل اتخذ شكلا مظهريا خاليا من المضمون ، مما جعل هذا القرار مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة [3].

ثانيا : الانحراف قصد تحقيق نفع شخصي لغير مصدر القرار:

يصدر رجل الإدارة – في هذه الحالة – قراره بهدف خدمة مصلحة خاصة للغير ، وتبعا لهذا ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارا إداريا تضمّن الاستيلاء على أرض وتخصيصها للمنفعة العامة ، بغرض إنشاء بحيرة صناعية وأماكن للهو في الهواء الطلق ، حيث ثبت لديه أنّ الهدف الحقيقي من إصدار القرار هو تسهيل استغلال محجر لإحدى الشركات

[1] أشار إليه : محسن خليل ، قضاء الإلغاء ...المرجع السابق ، ص 176

[2] أشار إليه : عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف في السلطة ... المرجع السابق ، ص 23.

[3] المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم 3781 لسنة 38ق ، جلسة 1984/05/08.

الصناعية الخاصة ، كما ألغى نفس المجلس مرسوما اتخذ في المجلس الوزراء بناء على اقتراح الإدارة الرئيسين ، بهدف جعل ترقية رئيس مكتب وزير الداخلية أمرا ممكنا ، بعد أن كان القانون لا يسمح له بذلك ، مما يجعل هذا المرسوم قد صدر محاباة لشخص معّين[1].

من تطبيقات هذه الصورة في القضاء الإداري المصري ، نذكر الحكم الصادر بإلغاء قرار نقل موظف إلى وزارة الأوقاف ليشغل الدرجة الرابعة ، والتي ما كان ليحوزها أصلا لو لم يتبع معه هذا الإجراء ، مما يجعل قرار النقل معيبا لانحرافه عن استهداف المصلحة العامة ، إلى ترتيب مصلحة شخصية بحتة لأحد الأفراد [2].

سار القضاء الإداري الجزائري على ذات النهج ، حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرار لها مؤرخ 1991/01/13 ، بإبطال مقرّر صادر عن والي ولاية تيزي وزو ، يقضي بنزع الملكية للمنفعة العمومية ، لمّا اتضح لها بأنه كان يهدف لخدمة مصلحة خاصة ، ومما جاء في حيثيات هذا القرار: " حيث أنّه يستنتج من تقرير الخبرة أنّه ليس هناك منفعة عامّة ، لأنّ العملية لا تستجيب لأية حاجة ذات مصلحة عامة ، وإنّما تفيد عائلة واحدة تتوفر عن طريق [3]."

نشير إلى أنّه لا يكفي أن يوقر تدبير ما نفع لشخص معيّن ، ليكون هناك انحراف في استعمال السلطة ، مادام أنّ ذلك النفع كان نتيجة القرار الإداري ،ولم ينتج عن أهدافه.،

---

[1] أشار إليه : عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 345.

[2] محكمة القضاء الإداري ، سنة 07ق ، جلسة 1953/01/05 ، ص 237

– أشار إليه : – حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، الدار الجامعية ، 2001 ، ص ص 1238,1239

[3] قرارا المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) ، رقم 71670 ، في 1991/01/13 ، قضية جيلاي عمار ومن معه ضد والي تيزي وزو.

كما أنّه توجد العديد من التطبيقات القضائية لهذه الصورة من الانحراف في استعمال السلطة ، سواء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، أو نظيره المصري[1].

-الانحراف بالسلطة انتقاما من الغير

جاء في قرار لمجلس الدولة الجزائري أنّ : " ... حق السلطة وامتيازات الإدارة التي أعطيت لها من طرف المشرّع لخدمة الصالح العام ، لا يعني المساس بحقوق الأشخاص ...."[2]

يستعمل رجل الإدارة في هذه الحالة سلطته للإيقاع بأعدائه ، ولإشباع الرغبة في الانتقام التي تتاجّج في قلبه ، وهذه ولاشك أخطر صور الانحراف على الإطلاق [3] ، إذ أنّ الامتيازات التي منحت لرجل الإدارة العامة بغية تحقيق الصالح العام ، تنقلب إلى سلاح خطير في يده لجلب الأذى والشرّ.[4]

أكثر ما تظهر هذه الحالة في مجال الوظيفة العامّة ، عند استعمال الهيئالاحا ت الرئاسية لسلطاتها التأديبية " وهذا الاختصاص التقديري إلى حدّ كبير ، ماإعتراف به للإدارة إلا لخير المرفق ، وتحقيق الأنسجام والنظام في سيره ، فإذا خرج به الرئيس الإداري عن مقصوده ، واتخذ منه سلاحا بسلطة على رقاب أعدائه ، فإنه يشيع الفوضى في صفوف الإدارة ذاتها ، وبعدم الثقة بين أفرادها ، لأنّ الموظف جزء أصيل من الإدارة ."[5]

---

[1] للاطلاع على المزيد من التطبيقات القضائية لهذه الصورة القضاء الإداري المصري :

- سليمان محمد الطماوي : نظرية التعسف .. المرجع السابق ، ص 340-341
- حمدي ياسين عكاشة : القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ... المرجع السابق ، ص 1239

[2] قرار مجلس الدولة (الغرفة الأولى) ، 008959 ،بتاريخ 2003/04/15، (غير منشور)

[3] سليمان محمد الطمّاوي : نظرية التعسّف ... المرجع السايق ، ص 24.

[4] عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري) ، المطبعة الجديدة ، دمشق ، 1979 ، ص 296.

[5] سليمان محمد الطمّاوي : المرجع نفسه ، ص 124

بالرجوع إلى مجال الوظيفة العمومية ، نجد أنه وبالرغم من كافة الضمانات الواجب توافرها عند مباشرة وإعمال السلطة التأديبية [1]، فإنّ ذلك لم يمنع من استعمالها لبواعث وأهداف غير مشروعية ، تنمّ عن الكيد والانتقام ، لذلك كانت مهمّة القاضي الإداري منصبّة في هذا الصدد على مراقبة أهداف غير مشروعية ، تنمّ عن الكيد والانتقام ، لذلك مهمّة القاضي الإداري منصبّة في هذا الصدد على مراقبة أهداف القرار التأديبي ، بعد التأكد من سلامته من حيث الاختصاص والإجراءات .

درج القاضي الإداري – بصفته حامي الحقوق والحريات ضد تعسفّ الإدارة وانحراف – على إلغاء القرارات التأديبية التي يتبيّن له بأنها صدرت بباعث الكيد أو الانتقام ، فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارا صادرا من أحد المجالس البلدية ، يقضي بفصل السيدة (L Lhermitte) من وظيفة سكرتير البلدية نصف الوقت ، حيث ادّعت البلدية أنّ الفصل تمّ لأسباب اقتصادية ، في حين كلّف المجلس البلدي سكرتير إحدى البلديات المجاورة ، بممارسة نفس اختصاصات السيّدة المفصولة ، واستخلص المجلس من ذلكأن قرار الفصل جاء بهدف الانتقام ، ولأهداف شخصية بحتة [2].

شلك مجلس الدولة المصري مسلك نظيره الفرنسي ، إذ وضعت محكمة القضاء الإداري تصوّرا قانونيا للانحراف في استعمال السلطة بهدف الانتقام ، ذهبت فيه إلى أنّ " القرار الإداري متى أشفّ عن بواعث تخرج به عن إستهداف الصالح العام المجرد ، اشفاء

---

[1] راجع بخصوص الضمانات التأديبية في مجال الوظيفة العامة .

*كمال رحماوي : تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هومة ، الجزائر ، 2004.

*كمال رحماوي : ضوابط تأثيم الموظف العام في القانون الجزائر ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 03، 1999، ص 120

– في القانون المصري :

* سامي جمال الدين : منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2005، من ص 308إلى 361

[2] أشار إليه : – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ...المرجع السابق ، ص 352

غل ، أو إرضاء هوى في النفس ، فإنه يكون منحرفا عن الجادة ، مشوبا بإساءة استعمال السلطة "[1] .

استنادا على هذا الأساس ألغت المحكمة الإدارية العليا قرارا إداريا ، ثبت لها بأنّه صدر بدافع الانتقام ، مؤكدة في ذلك : " أنّ ملاحقة الجهة الإدارية للطاعن على إثر اعتراضه هو وبعض زملائه(على بعض التنظيمات الإدارية الجديدة) بتوقيع ثلاثة جزاءات عليه في أيام متوالية ، ثم الامتناع عن ترفعيه (ترقيته) ثمّ نقله إلى وظيفة أدنى ، ثمّ صرفه بعد ذلك من الخدمة ...كل ذلك يدلّ على أنّ هذا القرار إنّما صدر للتنكيل بالطاعن، لأنه طالب بحقّه فأنصفه القضاء ، وبالتالي يكون مشوبا بإساءة استعمال السلطة ".[2]

كما ألغت محكمة القضاء الإداري قرارا صادرا عن رئيس جامعة الأزهر ، يقضي ينقل أحد الموظفين من مستشفى الحسين الجامعي من وظيفة صرّاف أوّل، إلى جامعة الأزهر بالقاهرة ، دون بيان الوظيفة المنقول إليها ، بعد أن تبيّن لها من ملابسات القضية أنّ القرار صدر دون مراعاة الصالح العام ، بل اتخذ منه مصدره وسيلة للتنكيل بالمدعي ، وإنزال العقاب به ، وهو ما ينطوي بحق على إساءة جهة الإدارة المدعى عليها لسلطتها[3] .

-الانحراف بالسلطة لغرض سياسي

يستعمل رجل الإدارة في هذه الحالة السلطات المخوّلة ، مدفوعا باعتبارات سياسية توافق ميولاته الشخصية ، وهذا بالنظر إلى طبيعة العلاقة السياسية بين السلطتين التشريعية

[1] محكمة القضاء الإداري ، قضية رقم 1150، السنة السادسة ، ق ، جلسة، 1954/05/19.

– أشار إليه : – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 353

[2] مجموعة المحكمة الإدارية العليا ، السنة السادسة ، ص 1049، بند 132.

أشار إليه :– مصطفي أبو زيد فهمي ، قضاء الإلغاء ...المرجع السابق ، ص 332

[3] محمة القضاء الإداري ، قضية رقم 7761 ، لسنة 49ق ، جلسة 1998/04/13

أشار إليه : – أحمد يوسف ، قضاء الإلغاء أمام مجلس الدولة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2002 ، ص 116.

والتنفيذية ، والتي من نتائجها المسلم بها السّماح للموظفين الإداريين بالانتماء إلى الأحزاب السياسية ، احتراما لحقهم في حرّية التوجّه السياسي .[1]

قد تشكل هذه الحرّية خطرا كبيرا على مبدأ الحياد المفترض في الإدارة العامّة ، وتؤدي بالموظف الإداري إلى استعمال سلطته ليس لتحقيق مصلحة عامة ، وانّما لإدراك هدف سياسي ، أو حزبي [2].

بناءا على ذلك ، إذا تبيّن أنّ مسؤولا إداريا (مركزيا كان أو محليا) ، أنزل عقوبة بموظف معيّن لأسباب سياسية ، كونه مثلا ينتمي لحزب معارض له وحدث اقتنع القاضي الإداري بأنّ وراء القرار المتضمّن تلك العقوبة بواعث سياسية بحتة ، لا تمتّ بصلة لمقتضيات الصالح العام ، فإنه يقضي بالغاء ذلك القرار الإداري ، مستمدا إلى انحراف مصدر القرار بالسلطة المخولة له[3].

غير أنّ لهذه القاعدة استثناء ، حيث يحوز فصل بعض المواظفين بناءا على اعتبارات سياسية بحتة ، دون أن تكون قرارات الفصل تلك مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة ، وهذا الاستثناء مرتبط بالموظفين الذين يشغلون مناصب ذات طابع سياسي [4]،ومردّ

---

[1] سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ... المرجع السابق ، ص 733 .

[2] كما نشير إلى انّه نتج عن تبني نظام التعددية الحزبية في الجزائر عدم إستقرار سياسي ، أثر بشكل واضح على أجهزة الإدارة ، التي دخلت في فوضى كبيرة ، أدت إلى استبعاد الموظفين غير المرغوب فيهم سياسيا ، حيث يعمل كل وزير جديد على تطهير الإدارة من الموظفين غير الموالين للقائد الإداري.

أنظر بهذا الخصوص :

- فاطمة الزهراء فيرم ، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، القسم العام ، فرع الإدارة والمالية ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، السنة الجامعية : 2003-2004، ص 78

[3] عمّار بوضياف ، القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 167

[4] مثل وظائف الدفاع الوطني ، وغيرها من الوظائف التي يعدّ الولاء السياسي فيها محل اعتبار شديد ، لضمان استقرار المؤسسات الساسية في الدولة ، كما أن هناك من يرى بأن الفصل بغير تأديب من تلك الوظائف العليا والحساسة عندنا في الجزائر ، يعتبر من أعمال السيادة ولا يخضع لرقابة القضاء .

أنظر :

ذلك إلى طبيعة ومقتضيات تلك الوظائف ، التي لابدّ من الالتزام فيها بسياسة الحكومة وأهدافها ، ويلاحظ بعض فقهاء القانون الإداري [1]، أنّ القرار الصادر بناءا على أساس مخالفة القانون ، وعليه فغنّ رفض الإدارة لمرشّح معيّن بسبب أرائه السياسية ، يعدّ إخلالا بمبدأ المساواة ، ومبدأ حرّية الرأي ، دون التعرّض لمسألة الدافع الباعث على إصدار قرار الرفض .

إلا أنّ هذا لم يمنع من وجود العديد من التطبيقات القضائية التي أسّس الإلغاء فيها على عيب الانحراف في استعمال السلطة لأغراض سياسية ، نذكر من ذلك قضاء مجلس الدولة الفرنسي بوجود انحراف في استعمال السلطة لأغراض سياسية ، نذكر من ذلك قضاء مجلس الدولة الفرنسي بوجود انحراف في استعمال السلطة من جانب الإدارة في قرار تعيينها لأحد الموظفين ، وذلك لاعتبارات عهدته الانتخابية ، وليس لكفاءته المهنية ، ومن ذلك أيضا إلغاؤه لقرار القاضي بإبعاد أجنبي ، حيث اتضح للمجلس أنّ قرار الإبعاد قد اتخذ لأسباب سياسية .[2]

سلك القضاء الإداري المصري نهج نظيره الفرنسي ، في إلغاء القرارات الإدارية ، الصادرة بناءا على اعتبارات سياسية مستندا سياسية ، مستندا في ذلك على عيب الانحراف في استعمال السلطة ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنها : " ترى من ظروف الدعوى وملابسات إصدار القرار المطعون فيه ، وبوجه خاص من أنّه صدر بصورة غير عادية تنمّ عن الخلاف في شأنه بين الوزارة وبين رئيس الجمهورية ، وقت ذاك ، إذ رفض توقيع مرسوم صرف المدعي من الخدمة ، فأصدرته الوزارة نفسها ، ترى في هذا مايؤيد صدق

– عطاء الله أبو حميدة ، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الاساسي العام للعامل " دراسة مقارنة " ، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، السنة الجامعية : 1989–1990، ص 152

[1] عبد الله طلبة الرقابة القضائية على اعمال الإدارة ... المرجع السابق ، ص 296

[2] أشار إليه : - محمد حلمي الدقوقي ، رقابة على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، 1989، ص 328

ماينعاه المدّعي على القرار المذكور ، من أنّه صدر بالباعث الحزبي الي أوضحه ... ومن ثمّ يكون القرار المطعون فيه ، إذا صدر مشوبا بهذا العيب ، قد وقع باطلا".[1]

يلاحظ بأنّ القضاء الإداري الجزائري قد وقف نفس الموقف ، وإن كان هذا يؤخذ بمفهوم المخالفة من القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ، والذي جاء فيه : " إنّ الطاعن يدّعى بأنّ تسريحه يستند على دافع سياسي وليس بسبب مهني كما تدفع الإدارة " ، وبعد دراسة الملف ، رأى المجلس بأنه لا وجود للانحراف في استعمال السلطة ورفض الإدّعاء [2].

فلو تبيّن للقاضي بأنّ التسريح قد استند حقيقة على دافع سياسي ، كما يدعي الطاعن، لقضى بإلغائه للأنحراف في استعمال السلطة .[3]

-الانحراف بالسّلطة بهدف الغش نحو القانون أو تحايلا على تنفيذ أحكام القضاء

تنحرف الإدارة في استعمال سلطتها في هذه الحالة ، بلجوئها لإصدار قرارات تهدف من ورائها إلى الغش نحو القانون ، أو إلى الوقوف ضد تنفيذ أحكام قضائية ، حازت قوّة الشيء المقضي به ، وسأتطرق لكل حالة على حدى :

أولا: الانحراف بالسّلطة بهدف الغش نحو القانون :

علّة القضاء بالإلغاء للانحراف في استعمال السلطة في هذه الحالة ، أن الإدارة يتوجّب عليها تطبيق القانون وفقا لإرادة المشرّع ، لا طبقا لما تراه هي ، فرجل الإدارة

---

[1] المحكمة الإدارية العليا ، قضية 03 و04 لسنة 1ق ، جلسة 1960/04/22.

أشار إليه : – محسن خليل قضاء الإلغاء ... المرجع السابق ، ص 177–178 .

[2] قرار مجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) بتاريخ 1970/10/30.

أشار إليه : – أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز انجق وبيوض خالد ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجماعية ، الجزائر ، 2003، ص 192.

[3] أحمد محيو ، المنازعات الإدارية .. المرجع السابق ، ص 192

يتوقف دوره على تطبيق القانون فحسب ، ولأنّ القاعدة القانونية عامّة ومجرّدة ، فهي موضوعة لتنفيذ بما يحقّق مصلحة الجميع ، فإذا حرّفت لتنطبق على حالات معيّنة دون الأخرى ، لتحدث آثار لم يردها المشرّع ، عدّ ذلك انحرافا في استعمال السلطة [1].

وعليه فلا يجوز للإدارة أن تتحايل على تنفيذ أحكام القانون ، لتصل من وراء ذلك إلى أنتهاك هذه الأحكام ، فمثلا بالنسبة لإلغاء الوظائف العمومية ، هذا الإلغاء يجب أن يكون حقيقيا ، باعثة إعادة تنظيم الإدارة ، أوإجراء اقتصاد في وظائفها ، وتخفيفا من النفقات، أمّا إذا كان إلغاء الوظيفة لمجرّد الانتقام من موظف معيّن ، وفصله بغير إتباع أحكام القانون ، فإنه يعدّ مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة [2].

ثانيا : الانحراف بالسلطة بهدف التحايل على تنفيذ أحكام القضاء

إنّ امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام قضائية حازت قوّة الشيء المقضي به ، أو إصدارها لقرارات مخالفة تلك الأحكام ، يعدّ مخالفة للقانون ، مما يستوجب إلغاء القرار المخالف للحكم القضائي ، مع قيام مسؤولية الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ ما حكم به القضاء ضدّها ، وهذا ما استقر عليه مجلس الدولة الجزائري في العديد من قراراته ، والتي نذكر منها قراره الذي جاء فيه :"حيث أنّ رفض الإدارة تنفيذ قرار قضائي يعتبر مخالفة للقانون ، تؤدي إلى مسؤولية الإدارة .

حيث أنّ عدم تنفيذ القرار من طرف مديرية التربية لولاية أمّ البواقي ، وبقاء المستأنف أكثر من سنتين بدون منصب وبدون أجرة وبدون مدخول ، يكون قد ألحق به أضرارا مادية ومعنوية يستحق التعويض عنها [3]".

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص ص 359، 360

[2] مصطفي أبو زيد فهمي ، قضاء الإلغاء ... المرجع السابق ، ص ص 332.333

[3] قرار مجلس الدولة (الغرفة الثانية) ، رقم 0011789 بتاريخ 2004/04/29.(قرار غير منشور)

لكن هناك بعض الحالات التي يصعب فيها القول بأنّ هناك مخالفة للقانون ، لأن التحايل على قوّة الحكم المقضي به هو تحايل مستتر ، وفي مثل هذه الحالة نستطيع أن نستند على عيب الانحراف في استعمال السلطة .

من هذا القبيل ما قامت به الإدارة الفرنسية ، في سبيل التحايل على حكم مجلس الدولة الفرنسي ، القاضي بإلغاء قرار تعيين أحد الموظفين – دون أن تظهر مخالفتها للحكم القضائي –وذلك بالجوء إلى تغيير شروط التعيين في تلك الوظيفة ، حتى تتمكن من إعادة تعيين الموظف الذي قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار تعيينه [1].

أمّا بخصوص موقف مجلس الدولة المصري ، فقد كان واضحا في إلغاء قرارات الإدارة التي تهدف من وراءها التصدي لتنفيذ أحكام قضائية ، حيث اعتبر مثل تلك القرارات غير مشروعة ، لكونها مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة [2].

ترتيبا على ما تقدّم ، ألغت المحكمة الإدارية العليا قرارا للإدارة تحايلت فيه على تنفيذ حكم قضائي ، صادر لصالح أحد الموظفين ، فبعد صدور حكم القضاء بإلغاء قرار فصل هذا الموظف ، إذ بالإدارة تضعه في مرتبة أدنى من وظيفته السابقة ، ثم إنّها بعد رفع الموظف دعواه، طالبا إعادته لوظيفته بمرتبه ودرجته، بادرت إلى إصدار قرارها بتسريحة من الخدمة مرة أخرى ، مستندة في هذا التسريح إلى أسباب لا تخرج في هذا التسريح إلى أسباب لا تخرج في مضمونها عن الأسباب التي استندت عليها في قرارها الأوّل ، وعليه انتهت المحكمة إلى إلغاء قرار الإدارة ، لكونه مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة[3].

[1] أشار إليه – عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ... المرجع السابق ، ص 372

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 372

[3] المحكمة الإدارية العليا ، قضية 10لسنة 2ق ، مجموعة أحكام السنة الخامسة ، قاعدة 127.

كما ألغت نفس المحكمة قرارا سعى محافظ الشرقية لا ستصداره ، بالاستيلاء على عقار كانت المحافظة تستأجره كبيت للطالبات المغتربات ، وذلك بعد أن صدر حكم لصالح مالك العقار ، بإخلائه وتسليمه له ، فمصدر قرار الاستيلاء بهدف تعطيل حكم الإخلاء ، وقد قالت المحكمة في هذا الخصوص : " إنّ الباعث الذي دفع محافظة الشرقية بادئ الأمر إلى السعي في استصدار القرار المطعون فيه ، هو الحكم الصادر بإخلاء المبنى المطلوب الاستيلاء عليه ، وقصدها من ذلك ، هو تعطيل تنفيذ هذا الحكم ، تحوّل هدف المحافظة بعد أن تصالح معها المالك إلى الضغط عليه ، بهدف تخفيض الأجرة عندما رأت أنه مغال فيها "[1]

يظهر بأن القضاء الإداري الجزائري ، يقف موقف نظيريه المصري والفرنسي ، في التصدي لقرارات الإدارة التي تهدف إلى الوقوف في وجه الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به ، وإن كان يبني ذلك في غالب الأحيان على أساس عيب مخالفة القانون، إلا أننا عثرنا في قرار للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (سابقا) على مايوحي باعتماده القضاء الإداري في الجزائر على عيب الانحراف في استعمال السلطة ، لإلغاء القرار الذي يرمي للوقوف في وجه حكم قضائي ، ومما جاء في حيثيات هذا القرار:" حيث أن المقررين المطعون فيهما ، اللذين يستهدفان الوقوف في وجه حكم قضائي نهائي ، يمسّان بالشيء المحكوم فيه من طرف المجلس الأعلى .

حيث أنّ المدّعي محق تمسكه بكون المقرّرين المطعون فيهما مشوبان بعيب تجاوز السلطة وفي مطالبته بالبطلان ".[2]

[1] المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم 1309 لسنة 12ق ، جلسة 1967/02/18 ، مجموعة أحكام السنة 12، ص 664 أشار إليه – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 262

[2] قرار المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) ، ملف رقم 53098 ، بتاريخ 1987/06/27 ، المجلة القضائية ، العدد الرابع ، ص 178

المطلب الثاني : الانحراف في استعمال السلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف

قد يتدخل المشرع بصدد بعض القرارات الإدارية، بأن يحدد الهدف منها ، دون الاكتفاء بالالتزام العام بتحقيق المصلحة العامة ، فإذا استهدف القرار هدف منها ،دون الاكتفاء بالالتزام العام بتحقيق المصلحة العامة ، فإذا استهدف القرار هدف آخر غير الذي حدده المشرع، كان عرضة للإلغاء ، لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف ، حتى لو تذرعت الإدارة بأنّها تسعى لتحقيق المصلحة العامة ، لأنّ القانون إذا قيّد الإدارة بهدف محدد ، بصدد قرار إداري معين ، فيجب عليها ألا تحيد عن هذا الهدف ، وإلا أضحى قرارها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة[1] .

كما أنّ رجل الإدارة ، قد يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة أو الهدف المخصص من المشرع ، ولكنه يستخدم في سبيل ذلك وسائل غير تلك التي حددها القانون ، لتحقيق تلك الغاية [2]، وهو ما يعرف بالانحراف بالإجراءات وعلى هذا الأساس .

-خطأ الموظف في تحديد الأهداف المنوط تحقيقها

يجب على رجل الإدارة أن يسعى إلى تحقيق الهدف المحدد ، الذي منح الاختصاص من أجله وإلا كان منحرفا بالسلطة ، حتى وإن قصد إدراك أهداف تدخل في إطار المصلحة العامّة [3].

تولت محكمة القضاء الإداري المصرية ، تفضيل هذا الأمر على وجه متميّز ، قلّ ما نجد له نظير[1] ، وذلك في حكم لها جاء فيه : " أنّ الإنحراف في استعمال السلطة

[1] سامي جمال الدين ، الوسيط في إلغاء القرارات الإدارية ... المرجع السابق ، ص ص 735-736.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 374.

[3] محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة 2005، ص 179

كعيب يحلق القرار الإداري ، ويتميّز عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية ، لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام وإلى 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 العامّة في نطاقها الواسع ، بل يخصّص هدفا معيّنا يجعله نطاقا لعمل إداري معين ، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامّة فحسب ، بل أيضا الهدف الخاص الذي عينّه القانون لهذا القرار ، عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له ، فإذا خرج القرار على هذه الغاية ، ولو كان هدفه تحقيق المصلحة العامة في ذاتها ، كان القرار مشوبا بعيب الانحراف ووقع باطلا "[2].

لخطأ الموظف في تحديد الأهداف المنوط به تحقيقها ، العديد من التطبيقات يظهر أهمّها في :

- أولا : الانحراف بسلطة الضبط الإداري لأغراض مالية .
- ثانيا : استعمال السلطة بقصد فض نزاع مدني .
- ثالثا : منع خدمات الإدارة عن أحد الأفراد لإجباره على إيتان تصرّف تصرّف معيّن.

[1]– وهذا دون أيّة مبالغة ، فالمعروف عن القضاء الإداري المصري ، أنّه لايكتفي بالفصل والنزاع المعروض عليه فحسب ، وإنّما يستغل الفرصة لإظهار مواقفة من النظريات الفقهية ، والمبادئ القضائية المكرّسة في دول أخرى.

[2] محكمة القضاء الإداري قضية رقم 310، جلسة 1956/04/22 ، مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري ، السنة العاشرة ، ص 299 .

أشار إليه :–عبد الحكيم فودة ، الخصومة الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية 1966 ، ص 251

أولا : الانحراف بسلطة الضبط الإداري لأغراض مالية :

يجب أن تهدف كل أعمال وإجراءات وسلطات الضبط الإداري ، إلى تحقيق النظام العام والمحافظة عليه طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف [1]، وكل عمل أو إجراء تقوم به هيئات ورجال الضبط الإداري خارج ذلك الهدف المخصص ، يعتبر غير مشروع ، ومشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة ، حتى ولو حقق هذا العمل أو الإجراء مصلحة عامة اجتماعية ، سياسية ، أو مالية للدولة [2].

كثيرا ما يحدث الانحراف في استخدام سلطة الضبط الإداري لتحقيق مصلحة مالية لإدارة من الإدارات ، ويكون ذلك إمّا لتخفيف الأعباء المالية التي تقع على عاتقها ، أو لزيادة إيراداتها المالية ، خارج الرسوم المفروضة ، ونلاحظ أنّ هذه الأغراض لاتتنافى مع الصالح العام ، لكنها تخالف الأهداف المخصصة لسلطة الضبط الإداري، وقد درج القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر ، على أحد رؤسا البلديات يقضي بتحريم خلع المستحمين لملابسهم على الشواطئ ، إلا في داخل وحدات خلع الملابس التابعة للبلدية ، مقابل دفع مبلغ معين ، وذلك لأنّ الهدف الرئيسي لرئيس البلدية لم يكن المحافظة على الأداب العامة، وإنّما تحقيق مصلحة مالية للبلدية .

---

[1] للإحاطة أكثر بفكرة الضبط الإداري وأهدافه يرجي مراجعة :

- عمور سلامي ، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، 1988 ص من 45 إلى 79.
- سكينة عزوز ، عملية الموزانة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة ، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارية المالية جامعة الجزائر ، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ، 1990، ص من 30إلى 38.

[2] عمار عوابدي الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد XXV ، رقم 04 ديسمبر 1987 ، 997,998

كما ألغى أيضا قرارا إداريا يقضي بقصر المرور في طريق معين على العربات التي يصرّح لها بلك ، بعد تعهد من أصحاب تلك العربات بالمساهمة في إصلاح الطرق العامة ، لكونه يهدف إلى تحقيق مصلحة مالية ، ومن ثمّ يكون مشوبا بعيب الانحراف [1].

قرّر مجلس الدولة الفرنسي في حكم آخر ، بأن استعمال السلطة الضبطية ضمانا لتنفيذ عقد من العقود كانت الإدارة طرفا فيه ، يدمغ القرار بعيب الانحراف بالسلطة .[2]

ألغت محكمة القضاء الإداري في مصر قرارا برفض الترخيص للمدعي بالاستيراد ، كونه يقوم على سعي الإدارة – بدون مبرر من القانون – لمناهضة ما وافقت عليه من قبل، وأنّ الباعث الحقيقي لهذا الرفض هو خوفها من بوار سلعة مماثلة ، كانت قد أستوردتها ، ولتغطية المسؤولية في هذا الشأن على حساب المدعى ، هو لا ذنب له ، فإنّ قرارها يكون منطويا على إساءة استعمال السلطة [3].

تراجع مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه السابق من الانحراف في استعمال السلطة لأغراض مالية ، إذ أخرج مبدأ المصلحة المالية من دائرة تخصيص الأهداف ، إلى دائرة أوسع مجالا، ألا وهي دائرة المصلحة العامة ، لتتطابق معها ولتنقل بالتالي من دائرة اللامشروعية إلى نطاق المشروعية[4].

يعزي هذا التحوّل في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، إلى ظهور مبادئ سياسية واجتماعية بعد سنوات الحرب العالمية الأولى ، وما صاحبها من انكماش في المذهب الفردي ، ونهوض بالمذهب الجماعي ، ممّا أدى إلى اتساع فكرة الصالح العام على حساب المصلحة الفردية ، وكان ذلك داعيا إلى النظر لمبدأ الصالح العام بمنظور جديد،

[1] أشار إليه : – محسن خليل ، قضاء الإلغاء ... المرجع السابق ، ص 184.

[2] أشار إليه عبد الغني بسيوني ، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ...المرجع السابق ، ص 374.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري ، جلسة 16-12-1947 سن 02، ص 148

اشار إليه :– حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 1244

[4] محسن خليل ، قضاء الإلغاء ...المرجع السابق ، ص 193.

يعمل على التضحية بالمصالح الفردية في سبيل صالح المجموع في بعض الحالات ، وقد أدّى تطور النظم الإقتصادية ، وتدخل الدولة في النشاط الإقتصادي ، إلى زيادة الأعباء المالية الملقاة على عاتق المرافق العامة، مما جعلها تفكر دائما في كيفيات الحصول على موارد مالية للقيام بتلك الأعباء ، وكلّ هذا أدّى إلى التطوّر الذي لحق مبدأ الانحراف في استعمال السلطة للمصلحة المالية للإدارة [1]، إذ صار مشروعا بعد أن كان غير مشروع .

ظهر هذا التراجع بجلاء عندما رفض مجلس الدولة الفرنسي إلغاء قرار إداري صادر عن أحد رؤساء البلديات ، يقضي بمنع شركة للنقل بالسيارات من مباشرة نشاطها في ذات المنطقة التي تمارس فيها شركة ترام متعاقدة مع المجلس المحلي نشاطها ، حتى لا يتأثر المركز المالي لشركة الأخيرة ، وبتالي لا تنقص حصّة المجلس البلدي في أرباحها [2].

سار القضاء الإداري المصري على نهج نظيره الفرنسي ، حيث أقرّ مبادئ النظرية الحديثة للمصلحة المالية ، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن : " الأسباب المالية التي دعت إلى سحب الترخيص لامتناع المدين عن دفع الإتاوة تدخل ضمن المصلحة العامة ، ومن ثمّ فإنّ المجلس البلدي إذا استهدف من إلغائه أن يستفيد ماليا ، ليتسنى له إصلاح شوارع المدينة والتي تتأثر بعمل الشركات المرخص لها من شك في أنّ موزانة الميزانية المحلية من أغراض المصلحة العامة ."[3]

يختلف اتجاه مجلس الدولة الفرنسي عن نظيره المصري ، في أنّ الأول يشترط ألا تهدف الإدارة إلى مجرّد الحصول على مغنم مالي ، دون النظر إلى صالح المنتفعين

[1] محسن خليل ، انحراف السلطة لمصلحة الإدارة المالية ، مجلة مجلس الدولة ، السنة الخامسة ، يناير سنة 1954 ، ص 438.

أشار :- عبد العزيز عبد المنعم خلفية ، الانحراف بالسلطة ... المرجع السابق ، ص 231 .

[2] أشار إليه : - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ... المرجع السابق ، 375.

[3] محكمة القضاء الإداري ، قضية رقم 630لسنة 7ق ، جلسة 1954/12/27، مجموعة احكام السنة التاسعة ، ص 184.

أشار إليه:- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة ... المرجع السابق ، ص 234.

بالرفق ،[1]أمّا الثاني فلا يشترط ذلك ، ومن ثمّ لايلغي قرار الإدارة حتى ولو قصدت من ورائه تحقيق المصلحة المالية وحدها [2].

هناك من عارض موقف القضاء الإداري المصري من القرارات الإدارية الصادرة لمصلحة مالية ، ورأى بأنّ عليه أن يساير نظيره الفرنسي بأن يسترط أن يقوم إلى جانب الهدف المالي هدف آخر ، وهو تحقيق المصلحة العامة .[3]

ثانيا استعمال الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني :

لكلّ سلطة من سلطات الدولة اختصاصاتها المحددة ، وينلغي عليها – لتكون أعمالها مشروعية – ألا تخرج عن حدود ما تختص به إلى اختصاص سلطة أخرى .

تتدخل الإدارة بسلطتها في هذه الحالة من أجل فض نزأعات خاصة بين الأفراد ، عادة تكون ذات طابع مدني ، وهذا التدخل – وإن كان يقع في كثير من الأحيان بدوافع نبيلة من الإدارة – إلا أنّه مشوب الانحراف ، وفيه نوع من التعدّي على السلطات التي من اختصاصها النظر في تلك المنازعات الخاصة [4].

قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية قرار ضبط قصد به نزاع بين الأفراد [5]، كما ألغت محكمة القضاء الإداري المصرية ، قرارا إداريا يقضي بإلغاء زوائد التنظيم منعا للمنازعات ، ورأت بأنه لا يدخل ضمن وظيفة البلدية واختصاصاتها [6].

---

[1] محسن خليل ، قضاء الإلغاء ... المرجع السابق ص 192.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة .. المرجع السابق ، ص 235.

[3] أنظر في هذا الرأي :– المرجع نفسه ، ص ص 237–236.

[4] سليمان محمد الطمّاوي ، نظرية التعسف ... المرجع السابق ، ص 133

[5] أشار إليه : – عبد العزيز عبد المنعم خلفية ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 381

[6] محكمة القضاء الإداري ، 1952/02/24، السنة 06 ق ، ص 474.

أشار إليه :– حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 1242

سار القضاء الإداري الجزائري على نهج نظيرية الفرنسي والمصري ، إذ استقر على إلغاء القرارات الإدارية التي تهدف إلى الفصل في نزاع يدخل في اختصاص القضاء ، فقد جاء في قرار صادر على الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى أنّه : " ...ليس من سلطات الرئيس أو المجلس الشعبي البلدي الحلول محل الجهة القضائية ، والبتّ في قضية من قضايا الملكية ، أو شغل مكان ما يخص المواطنين ، إذ أنّ دورها يجب ألا يتعدى تحقيق المصالحة بين الطرفين .

حيث أنّ القرار المتخذ بالتالي على النحو السابق عرضه مشوب بعيب تجاوز السلطة الواضح ويستوجب من أجل هذا البطلان ...."[1].

كما جاء في قرار آخر صادر عن مجلس الدولة الجزائري مايلي : " حيث يستخلص من أوراق ملف الدعوى أنّ المستأنف عليه استأجر المحل السيدة (م.س)....وعلى إثر نزاع بينهما طلبت المؤجرة من محافظة الجزائر الكبرى التدخل ، فيفاجأ المستأنف عليه بقرار من الوزير المحافظ يقضي بغلق المحل التجاري ، وذلك بسبب النزاع القائم بين المؤجر والمستأجر بعد انقضاء مدة عقد الإيجار.

حيث إن كان هناك فعلا نزاع في هذه الدعوى بين المؤجر والمستأجر لا يكون سببا لغلق المحل بهذه الطريقة التعسفية ، ولا يجوز للوالي اتخاذ مثل هذا القرار الذي يوصف فعلا بتجاوز فادح للسلطة ، وأنّ الهيئة الوحيدة المخوّلة قانونا للتصدي لهذه النزاعات هي القضاء ، وبالتالي فالقرار المستأنف حين تصدّى بالإلغاء قد أصاب فيما قضى به ، مما يتعين تأييده ."[2]

[1] قرار الغرفة الإدارية (المجلس الأعلى) ، صادر في 1983/10/08، رقم 33647 ، المجلة القضائية ، العدد الثالث ،1989، ص 190ومابعدها.

[2] قرار مجلس الدولة (الغرفة الأولى) ، رقم : 001177 ، بتاريخ 2001/02/05 ، (غير منشور).

ثالثا : منع خدمات الإدارة عن أحد الأفراد لإجباره على إتيان تصرّف معيّن :

على السلطات الإدارية أن تكفل للإفراد ما وفرّه القانون من خدمات ، شريطة أن تنطبق عليهم شروط استحقاقها ، والتي إن توفرت كانت الإدارة ملزمة بأداء تلك الخدمات ، دون سلطة تقديرية ، وتكون الإدارة قد ارتكبت انحرافا بالسلطة إن هي امتنعت أو تباطأت في أداء الخدمة أيّا كان باعثها على ذلك نبيلا أم خبيثا[1].

لاشك في أنّ تدخل الإدارة بسلطتها ، لحمل أحد الأفراد على إتيان تصرّف معيّن ، يمثل انحرافا بالسلطة ، وذلك بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ، فلسلطة منح الخدمات لم تمنح لتحقيق ذلك الهدف الذي تتوخاه الإدارة ، وإنما تستعمل في كثير من الأحيان كعقوبة ، أو كنتيجة لفقدان الأفراد شرطا من شروط الاستفادة من خدمة معيّنة .

لا شطط في القول أنّ تدخل الإدارة لحمل أحد الأفراد على إتيان تصرّف معيّن تحت طائلة منع خدماتها عنه ، يدخل في إطار المصلحة العامة ، خاصة إذا كان ذلك التصرف الذي سيؤديه الفرد يمثل حقا مشروعا لصالح الإدارة ، غير أنّ الانحراف في هذه الحالة يتعلق بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف .

قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد بإلغاء قرار رئيس البلدية الذي استعمل ما خوّله المشرع من سلطات ضبط ، لإجبار المتعاقد مع البلدية على الوفاء بالتزاماته التعاقدية ، كما ألغت محكمة القضاء الإداري المصرية قرارا لقلم المرور ، يقضي بالامتناع عن تسليم أحد المواطنين رخصة سيارته ، التي استوفي جميع شروط استخرجها ، وذلك بهدف إجباره على سداد الرسوم المتأخرة عليه لإحدى الجهات الحكومية .[2]

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 382

[2] محكمة القضاء الإداري ، جلسة 1954/06/14، مجموعة أحكام السنة الثامنة ، ص 1539

أشار إليه : – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 383.

-خطأ الموظف في استخدام وسائل تحقيق الأهداف (الانحراف بالإجراء)

تحدث هذه الصورة عندما تستخدم الإدارة إجراء أو إجراءات معيّنة بصدد قرار معيّن ، في حين تكون هذه الإجراءات مقرّرة لكي تستخدم بخصوص قرارات أخرى ، فالإدارة هنا تحلّ الإجراءات محلّ بعضها ، وتستخدمها في غير ما وضعت من أجله [1]، والإدارة تلجأ إلى هذه الطريقة إمّا لتجنّب بعض الشكليات المعيقة ، أو لربح الوقت.

انقسم الفقه بشأن الطبيعة الخاصة لعيب الانحراف بالإجراء إلى اتجاهين : اتجاه أول : يرى بأنّه عيب مستقل ، واتجاه ثاني : يعتبره صورة من صور الانحراف بالسلطة .[2]

وللانحراف بالإجراء عدة صور من أهمّها :

- أولا : الانحراف بسلطة نزع الملكية للمنفعة العامة .
- ثانيا : الانحراف بسلطة مقل الموظفين .
- ثالثا : الانحراف بسلطة وضع تقارير الترقية

وسأتعرض لكل صورة من هذه الصور على حدى

أولا : الانحراف بسلطة نزع الملكية للمنفعة العمومية :

جاء في نص المادة 02 من القانون 11/91المحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية [3] ما يلي : " يعدّ مزع الملكية من أجل المنفعة العمومية طريقة

[1] محمد ليله : الرقابة على أعمال الإدارة ... المرجع السابق ، ص 1205

[2] حول تفاصيل هذا الجدل الفقهي راجع :

- فؤاد محمد موسى عبد الكريم : فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه الطعن لمجاوزة السلطة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1997.

[3] قانون رقم 11/91، مؤرخ في 27 أبريل سنة 1991، يحدّد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية ، صادر بالجريدة الرسمية العدد 21، ص 694

أستثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية ، ولا يتمّ إلا إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية .

وزيادة على ذلك ، لا يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير ، والتهيئة العمرانية ، والتخطيط تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية ."

جاء القانون المذكور أعلاه تكريسا للمبادئ التي تبنّاها دستور 1989، وأهمّها حماية الملكية الخاصة ، وعليه فقد أتى بأحكام تضمن أكثر حماية للأفراد ولممتلكاتهم ، وتقيّد سلطة الغدارة في استعمال الطرق الجبرية لإرغام هؤلاء الأفراد على التنازل عن ممتلكاتهم ، خارج نطاق المنفعة العمومية [1].

كانت المنفعة العمومية تعني في الأصل تكون الأملاك العمومية أو تهيئة أشغال عامة ، مثل الأشغال الكبرى (الطرقات) ، لكن يظهر أنّ مفهومها اتسع تدريجيا إلى وصل إلى غاية شموله لكل انجاز ينطوي على تحقيق الصالح العام [2].

يبقى مع هذا مفهوم المنفعة العمومية مفهوما مطاطا ، لذلك رأى بعض الأساتذة بضرورة إسناد مهمّة التحقق من وجود منفعة العمومية ومتى تنعدم[3]، والمؤسف أنّ الإدارة انحرافت في كثير من المرات بإجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية ، لاسيما في بلادنا أين

[1] ليلي زروقي : دور القاضي الإداري في مراقبة مدي احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 03، جانفي – جوان 2003، ص 13

[2] مقداد كروغلى : نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية ، المجلة القضائية ، العدد الثاني ، سنة 1996 ، ص ص 33، 34

[3] عمار معاشو ، إشكالات التقاضي في النزاع العقاري أمام القضاء الإداري ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 08 ، 2008، ص 160

يلاحظ توجيه الأملاك المنزوعة نحو أغراض خاصة ، لانجاز تعاونيات عقارية ، وتوزيعها كقطع أرضية للخواص بغية انجاز سكنات فردية[1].

عرفت فرنسا أيضا هذه الظاهرة ، اين كانت الإدارة تستعمل سلطة نزع الملكية لتحقيق نفع مادي لها ، ومع أنّ مجلس الدولة الفرنسي كان ولا يزال يرى أنّ الإدارة تتمتّع بحرية تقدير ملائمة المشروع المراد تنفيذه [2]، ومدى تحقيقه للمنفعة العامة ، إلا أنّه كان يحتفظ لنفسه بحقّ مراقبة ما إذا كان ذلك المشروع يدخل في عداد الأعمال التي يمكن للإدارة أن تلجا في سبيل انجازها إلى إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية [3]، وتطبيقا لذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارا لوزير الحرب ، والذي استأجر في سنة 1916 بعض الأراضي المجاورة لمصانع البارود في تولوز للأغراض الحربية ، وتعهّد في العقد برد الأرض بحالتها وقت الإيجار عند نهاية المدة ، ولما حان وقت الرد كانت الأرض قد أصابها عطب شديد ، وكان ردها إلى حالتها الأولى سيكلف الدولة مبالغ مالية كبيرة ، وللتهرب من الوفاء بذلك التعهّد ، لجأت الإدارة إلى نزع ملكية الأرض ، لأنها وجدت أنّ المبلغ الذي تدفعه في هذه الحالة أقلّ بكثير من تكاليف إرجاع الأرض إلى حالتها الأولى ، وقد ألغى مجلس الدولة قرار نزع الملكية ، لأنّ الإدارة استعملته في غير ما أعدّ له.[4]

ساير القضاء الإداري المصري نهج نظيره الفرنسي ، في تحقيق مبدأ عدم جواز استعمال إجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية خارج ما وجد لأجله ، فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا قرار رئيس الوزراء ، والذي استصدرته إحدى الجامعات بنزع ملكية بعض الأفراد ، لاستكمال منشآتها الجامعية ، حيث ثبت أنّ الجامعة تصرفت في أرض مملوكة

[1] المرجع نفسه ، ص 158

[2] وهو الأمر الذي يعترف به القضاء الإداري الجزائري أيضا للإدارة .

أنظر :- قرارا الغرفة الإدارية (المحكمة العليا) ، ملف رقم 66960 بتاريخ 1990/04/21 ، المجلة القضائية ، العدد الثاني ، سنة 1992، ص 158إلى 160.

[3] سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف ... المرجع السابق ، ص 139-140

[4] أشار إليه : - سليمان الطماوي ، نظرية التعسف ... المرجع السابق ، ص 166 .

لها في تاريخ سابق على تاريخ صدور قرار نزع الملكية ، حيث ذهبت إلى أنّ في ذلك إساءة لاستعمال السلطة ، وتجاوز للغاية التي حددها الدستور والقانون ، ولما في ذلك من المساس بالملكية الخاصة ، مع تنكب للغاية التي قامت عليها فكرة التضحية بالمصالح الشخصية لحساب الصالح العام [1].

يظهر في الجزائر أنّ القضاء الإداري قد تصدّى للعديد من الانحرافات بإجراء نزع الملكية للمنفعة العمومية ، ومن ذلك ما جاء في قرار للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا : " ولما كان ثابتا في القضية ... أنّ القطعة الأرضية محل النزع والتي منحت للبلدية ، قد جزئت لخواص وسمحت لهم ببناء مساكن ، فهنا يتبيّن أنّ الإدارة خرجت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية [2].

ثانيا : الانحراف بسلطة نقل الموظفين :

ورد في نص المادة 158 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية [3] أنّه : " يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعى ضرورة المصلحة ذلك ..."

يظهر من هذا النص أنّ المشرع قد قيد سلطة الإدارة نقل الموظف من مكان عمله إلى مكان آخر لضرورة المصلحة، كما يظهر مفهوم " ضرورة المصلحة " بأنّه مطاط أكثر من اللازم وخاضع لتقدير كل سلطة إدارية على حدى .

---

[1] المحكمة الإدارية العليا : طعن رقم1606 لسنة 34 ق، جلسة 1990/06/09، مجموعة مبادئ ، السنة 35 ، مبدأ185 ، ص 1913 .

– أشار إليه: – عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة ... المرجع السابق ، ص 223

[2] قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)رقم 157362 بتاريخ 1998/04/13 قضية فريق (ف ع ب) ضد (والي ولاية المسيلة) ، المجلة القضائية لسنة 1998 ، العدد الأول ، ص من 188 إلى 192.

[3] أمر رقم 03/06، مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 يتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، صادر بالجريدة الرسمية العدد 46، ص 14 .

لوحظ بأنّ الإدارة في بعض الأحيان تلجأ إلى هذا الإجراء كعقاب للموظف ، ليس بهدف ضرورة المصلحة ، وهذا ما يشكل انحرافا بإجراء النقل عن هدفه المخصص من طرف المشرع ، ولعلّ الإدارة عند لجوئها إلى مثل هذه الحيلة ، ترغب في تجنب الضمانات المحاطة بالسلطة التأديبية ، وإجراءاتها المعقّدة ، مما يجعل إجراء النقل لضرورة المصلحة بمثابة عقوبة مقنعة ، أو مستترة للموظف المنقول من مكان عمله إلى مكان آخر ، ولهذا السبب يلاحظ أنّ مجلس الدولة الفرنسي يفحص بعناية بالغة لقرار النقل لتحديد طبيعته الحقيقية ، وما إذا كان مجرّد تدبير داخلي يستند إلى سلطة الإدارة الرئاسية ، أم أنّه في حقيقته عقوبة تأديبية مستترة خلف إجراء يتشح بثوب المشروعية ، في حين أنّ الهدف المنشود من وراء اتخاذه هو إنزال العقاب بالموظف لا غير .[1]

وقف مجلس الدولة المصري موقفا حاسما من قرارات النقل ، التي قصدت بها الإدارة توقيع جزاءات مقنعة ، حيث ألغت محكمة القضاء الإداري قرارا إداريا بنقل أحد أعضاء تنظيم نقابي ، لمّا ثبت لديها أنّ القرار صدر بقصد التنكيل بالمدعى ، بسبب نشاطه النقابي المناوئ للإدارة ، ومن ثمّ كان مشوبا بإساءة استعمال السلطة[2] .

كما جاء في قرار آخر لمحكمة القضاء الإداري أنّه " إذا لم يتبيّن من الأوراق وجود سبب مصلحي يدعو إلى نقل المدعى من مديرية الجيزة إلى مديرية الفؤادية ، ولم يمض على نقله إليه غير فترة وجيزة تقدمت سنة ' حتى أصبح لا يقوى غلى العمل بالجهات البعيدة ، فإنّ صدور قرار النقل في الظروف المتقدمة –وبعد أن أقام المدعى دعواه رقم 677 لسنة 5 ق – بأيام قلائل ، ترى فيه المحكمة أنّه ما صدر إلا ردا على الدعوى التي رفعها ، بالمطالبة بالتعويض عن نقله إلى مديرية الجيزة ، وتنزيله إلى وظيفة كاتب ، وبذلك

[1] سامي جمال الدين : منازعات الوظيفية العامة ... المرجع السايق ، ص 136.

[2] محكمة القضاء الإداري ، قضية 1659 لسنة 4 ق جلسة 1972/03/01 ، مجموعة مبادئ محاكم مجلس الدولة ، الحريات ، ص 854.

أشار أليه : – عبد العزيز عبد المنعم خليفة : دعوى إلغاء القرار الإداري .. المرجع السابق ، ص 419

تكون الإدارة قد انحرفت بسلطتها في نقل الموظفين من مكان إلى آخر عن الغاية التي وضعت لها ، وهي وضع كل موظف في المكان المناسب لدرجته وكفايته ، وتحقيق العدالة بين الموظفين في توزيع مدد الإقامة في الجهات النائية ، وفي المدن الكبيرة العامرة، حيث تتوافر وسائل المعيشة المتحضّرة وألوان الرفاهية ، ويكفل في النهاية مصلحة العمل ، فاتخذتها أدة للعقاب ، وبذلك ابتدعت نوعا من الجزاء التأديبي ..." [1].

يظهر أنّ القضاء الإداري الجزائري قد تبني في وقت من الأوقات فكرة العقوبة المقنعة ، أو المستترة تحت غطاء النقل لمصلحة الخدمة ، وهذا ما يؤكده قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 1989/09/08 ، والذي جاء فيه أنّه : " من المستقرّ عليه في القضاء الإداري أنّه يجب إبلاغ الموظف ثمّ فإنّ القرار الإداري المتضمن نقل الموظف يعدّ إجراءا تأديبيا مقنعا ما دام الإجراء المقرر في مجال النقل التقائي لم يحترم ، ومتى كان ذلك استوجب إبطال القرار ".[2]

من الواضح أنّ هذا القرار يمثل الإداري الفرنسي أو المصري ، كونه اتجه نحو عيب الانحراف بإجراء النقل كصورة من صور عيب الانحراف في استعمال السلطة ، في حين كان بإمكانه الالكتفاء بتأسيس الإلغاء على عيب الاجراءات الذي ثبت لديه في بادئ الأمر.

كما ألغت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا – في قرار لاحق لها – قرار إداريا يقضي بنقل موظف ، وذلك على أساس صدوره كعقوبة مقنعة ، ومما جاء في حيثيات قرارها : " من القرّر قانونا أنّ السلطة هي التي لها صلاحية تحديد عقوبات الدرجات الثالثة بعد موافقة لجنة المواظفين .

---

[1] محكمة القضاء الإداري ، الدعوى رقم رقم 844 ق ، 1953/04/16، س 8 ، ص 923.

أشار إليه : – حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 1258.

[2] المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) ، قرار رقم 54362، بتاريخ 1989/09/08 ، المجلة القضائية ، العدد 01، 1991، ص 165.

ومن المستقرّ عليه أنّ النقل يتم لصالح المرفق العام ، بشرط أن لا يشكل نقلا تلقائيا ، ولمّا كان الثابت في قضية الحال أنّ الطاعن كان محل تنزيل مقنع في الرتبة تحت غطاء النقل ، لانّه كان متصرفا إداريا يتمتع بصنف 17/ 05 بنما صنف الأمين العام هو 02/17 وبمجرد رفضه قام الوالي بفصله دون أخذ رأي لجنة الموظفين ، فإنّ قضاة الدرجة الأولي لما قضوا بإبطال قرار الوالي خرقا للقانون 59/85 طبقوا القانون تطبيقا سليما "[1].

لعلّ ماقيل من تعليق على القرار الأول يمكن إعادته هنا ، ذلك أنّ الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا اتجهت نحو تأكيد على وجود انحراف بالإجراء ، وصرّت بوجود عقوبة مقنعة بالرغم من وجود عيب واضح في الإجراءات ، والمتمثل في فصل الموظف دون أخذ رأي لجنة الموظفين ، إلا أنّها اضطربت في الأخير من حيث الوصف القانوني للعيب الذي شاب الفرار الإداري المطعون فيه ، حيث اتجهت للقول بوجود خرق للقانون ، وهذا لا يتناسب مع استهلت به قرارها ، إذا كان الأجدر أن تلغي القرار على أساس عيب الانحراف بالإجراء كصورة من صور الانحراف في استعمال السلطة .

يلاحظ أنّ مجلس الدولة الجزائري لا يأخذ الآن بفكرة العقوبة المقنعة بخصوص قرارات النقل لضرورة المصلحة ، إذا يركز في غالب الأحيان على عيب الإجراءات ، ويكتفي بالتأكيد من استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء على وجه الخصوص ، دون أن ينقاش الإدارة في مدى توافر ضرورة المصلحة التي تدعيها .

إنّ حصر العمل القضائي في مجال الإلغاء في الجزائر على العيوب الخارجية ، دون العيوب الموضوعية ، لاسميا في مجال في مجال منازعات الوظيفة العمومية ، يجعل

[1] المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) ، قرار رقم 115657 ، بتاريخ 1997/01/05 ، المجلة القضائية ، العدد1997 ، 01، ص 101

الرقابة على أعمال الإدارة تنزل إلى حدّها الأدني ، وهذا على حساب مبدأ المشروعية ، وحقوق الأفراد وحريّاتهم.

ثالثا : الانحراف بسلطة وضع تقارير الترقية :

ورد في نص المادة 97 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية [1] مايلي : " يخضع موظف أثناء مساره المهني إلى تقييم مستمر ودوري يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية وفقا لمناهج ملائمة ."

كما نصت المادة 98من نفس القانون على أنّه : " يهدف تقييم الموظف إلى :

- الترقية في الدرجات ،
- الترقية في الرتبة ، ..."

يقصد بإجراء الترقية ، نقل أو تعيين الموظف العام في وظيفة أعلى من وظيفته التي يشغلها بناءا على شروط و مقوّمات توافرت فيه ، وجعلته مؤهلا لشغل الوظيفة الجديد التي رقي إليها [2].

[1] الامر رقم رقم 03/06 مؤرخ في 15يوليو سنة 2006 ... المرجع السابق ، ص 10

[2] سا مي جمال الدين ، منازعات الوظفية العامة ... المرجع السابق ، ص 237

الفصل الثانـي

مدى صعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة

الفصل الثاني: مدى صعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة

واجهت عيب الانحراف في استعمال السلطة ، منذ ظهوره عدة صعوبات عملية ، جعلت من مسألة الاعتماد عليه عملية معقدة ، تستدعي البحث في كثير من الأحيان في الجوانب الشخصية لمصدر القرار الإداري ، بل أكثر من هذا فهي تتطلب منه أيضا الخوض في جوانبه النفسية ، بغية تلمّس الأهداف الحقيقية التي دفعته لإصدار القرار الإداري محل الطعن .

لا يمكن بأي حال من الأحوال أن ننفي التداخل الكبير بين نفسية رجل الإدارة ، والأهداف التي يرمي إليها من وراء القرار الذي يصدره ، وهذا يكمن الخلل في أكثر الأحيان ، فالانحراف في استعمال السلطة – كما سبق وأن رأينا – يمكن أن يصدر بباعث الانتقام ، أو ابتغاء تحقيق منفعة شخصية لمصدر القرار نفسه أو للغير ، ومن هذا الباب تتحكم نفسية مصدر القرار في توجيه هذا الأخير ، ومن هنا ثار الإشكال الكبير حول الوسائل الكفيلة بإثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة ، الذي يتعلق غالبا بالجانب النفسي.

يدعي الكثير ممن يطعنون في القرارات الإدارية بأنها اشتملت على عيب الانحراف في استعمال السلطة ، خاصة في مجال الوظيفة العمومية ، إذ يثيرون مسألة رغبة رؤسائهم في الانتقام منهم ، أو في إفادة الغير على حسابهم ، لكن يعجز أكثر هؤلاء عن تقديم دليل إثبات يؤيد إدعاءاتهم، الأمر الذي يخلق صعوبات حقيقية ، تحول دون تطبيق عيب الانحراف في استعمال السلطة .

لم تقف الأمور عند حد صعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة ، بل زاد الأمر تعقيدا مع ظهور عدة آليات للرقابة على القرارات الإدارية الصادرة في اطار السلطة التقديرية للإدارة ، الأمر الذي جعل القاضي الإداري يهجر تقريبا تطبيق عيب الانحراف

في استعمال السلطة ، وينزع نحو تطبيق تلك الآليات ، التي سنحاول التعرف عليها ، وتقييم دورها وفعاليتها ، وعلى الخصوص مدى قدرتها على تعويض عيب الانحراف في استعمال السلطة .

تفصيلا لما سبق إجماله سأقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول : إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة .

المبحث الثاني : الآثار المترتبة على إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة

المبحث الأول : إثبات الانحراف في استعمال السلطة

يكتسي موضوع إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة أهمية بالغة ، نظرا للصعوبة التي تحيط بعملية الكشف عن هذا العيب ، من حيث كونه أشد العيوب خفاءا ودقة.

يلاحظ بأنه على الرغم من هذه الأهمية ، فقد خلا كل من التشريع الفرنسي والمصري من الإشارة إلى وسائل إثبات هذا العيب أمام القضاء الإداري ، أمّا عن التشريع الجزائري فهو لم يشر حتى للعيوب التي تصم القرار الإداري ، ناهيك عن وسائل إثباتها.

دفع هذا الفراغ غير المستساغ الحاصل على مستوى التشريع ، القضاء الإداري إلى البحث عن تكريس وسائل من شأنها أن تخفف بعضا من الصعوبة الحاصلة في عملية إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة ، وقد كان القضاء الإداري الفرنسي سباقا إلى ابتكار وسائل إثبات ، ساهمت بشكل ملحوظ في الرفع من درجة الاعتماد على هذا العيب ، لإلغاء العديد من القرارات الإدارية .

نجد أنّ وسائل إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة ، تتوزع بين وسائل إثبات مباشرة مستمدة من القرائن المحيطة بالنزاع ، بالإضافة إلى عدم الملاءمة بين المخالفة المرتكبة والجزاء التأديبي المسلط عليها ، ولذلك سأتناول موضوع إثبات الانحراف في استعمال السلطة في المطلبين التاليين :

المطلب الأول : الإثبات المباشر لعيب الانحراف في استعمال السلطة .

المطلب الثاني: الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف في استعمال السلطة .

المطلب الأول : الإثبات المباشر لعيب الانحراف في استعمال السلطة

نكون أمام إثبات مباشر لعيب الانحراف في استعمال السلطة ، إذا تكمن القاضي الإداري من استخلاص وجود الانحراف من خلال نص القرار الإداري في حدّ ذاته ، أو ما صاحبه من مناقشات ، فالقرار الإداري يمكن أن يحمل دليلا على الانحراف بمجرد قراءته ، كما أنّ للمناقشات التي تصاحب عملية إصداره دور في اكتشاف أهدافه الحقيقة .

كما يكون الإثبات مباشرا ، إذا قام الدليل على الانحراف في استعمال السلطة من الأوراق التي يشتمل عليها ملف الدعوى المعروضة على القاضي الإداري .

- **إثبات الانحراف من نص القرار أو ما صاحبة من مناقشات**

وسأستعرض في هذا الفرع تفصيل كيفية إثبات الانحراف في استعمال السلطة ، انطلاقا من نص القرار في حد ذاته (أوّلا)، ومن المناقشات التي رافقت عملية إصداره (ثانيا).

أولا : إثبات الانحراف من نص القرار الإداري :

يمكن للقاضي الإداري أن يكتشف وجود انحراف في استعمال السلطة من خلال قراءة القرار الإداري في حدّ ذاته ، وهذه الوسيلة وإن كانت غير مجدية في أكثر الأحوال ، نظرا للحيطة التي ينتهجها مصدر القرار فيها دليلا على الانحراف في استعمال السلطة ، خاصة إذا كان القرار مسببا [1]، إذ يمكن من خلال مراجعة أسبابه أن يستشف القاضي الإداري حياده عن المصلحة العامة ، أو عن الهدف الذي خصّصه المشرع له .

[1]– قد يلزم المشرع الإدارة بالإفصاح عن الأسباب التي دفعتها إلى إصدار قرارها ، وإن هي لم تقم في هذه الحالة بذلك فان قرارها يكون مشوبا بعيب الشكل ، أمّا إذا لم يلزمها المشرع بتشبيب قرار معين ، فتكون حرّة في التصريح بأسبابه أو عدم التصريح بها .

يلاحظ أنّ مجلس الدولة الفرنسي كان في بادئ الأمر يبحث عن عيب الانحراف في استعمال السلطة من خلال ما تضمنه نص القرار الإداري ، دون الخوض في جوانب أخرى ، فقد كان القاضي الإداري الفرنسي يلغي الفرار الإداري استنادا إلى عيب الانحراف في استعمال السلطة ، متى كان هذا الأخير رابضا في صلب القرار الإداري ذاته ، دون أن يكلف نفسه عناء البحث عنه في زوايا أخرى ، قد تكون ملف الدعوى ، أو قرائن محيطة بالنزاع .[1]

إلا أنّه لا يعوّل على نص القرار كوسيلة لإثبات الانحراف في استعمال السلطة ، إلا في الحالة التي يعلن فيها مصدر القرار الإداري صراحة أنّه لا يهدف من قراره إلى تحقيق المصلحة العامة [2]، وهو الأمر المستبعد من الناحية العلمية ، أين نجد مصدر القرار يجتهد في إخفاء ما يشوب قراره من خلل.

عدل مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه السابق – نظرا للقصور الشديد الذي عرفه هذا الاتجاه – وكان ذلك بداية من سنة 1911 ، أين سمح لنفسه بالبحث عن عيب الانحراف في استعمال السلطة من ملف القضية [3].

من الأمثلة الكلاسيكية على ظهور عيب الانحراف في استعمال السلطة من خلال قراءة نص القرار الإداري ، ما جاء في قرار لأحد رؤساء البلديات في فرنسا : " حيث أنّه بينما كانت فرقة " روي " الموسيقية تعزف لحن المارسييز الوطني تحية للعلم الفرنسي عند رفعة فوق دار البلدية ، أسرعت (harmonie du COMMERCE) التي يرأسها أجنبي بعزف ألحان نايبة ، بقصد التشويش على اللحن الوطني ... وحيث أنّ هذا العمل من

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، أوجه الطعن بالغاء القرار الإداري ...المرجع السابق ، ص 456.

[2] المرجع السابق ، ص 456.

[3] مارسلون وآخرون ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة أحمد يسري ، ط10، دار الفكر العربي الإسكندرية، 1995، ص 58.

جانبها يعدّ خاليا من الباقة ، ومنافيا للمجاملة بالنسبة لفرقة زميلة ، كما أنّه يعتبر فوق ذلك مظاهرة ضد الوطن ، والاحترام الواجب له ... لكل هذا قررنا حرمان الفرقة المذكورة ، مادام يقودها أجنبي ، من الخروج لمباشرة عملها في الطرق أو المنشآت العامة " ، ولعل هذا القرار من القرارات النادرة التي يكفي لكشف الانحراف فيها ، قراءة نص القرار الإداري ، ذلك أنّ قرار رئيس البلدية السالف الذكر لم يهدف إلى تحقيق غرض من أغراض الضبط الإداري ، بل كان يرمي إلى توقيع عقوبة على الفرقة التي يرأسها أجنبي [1].

من القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي والتي اعتمد فيها على نص القرار الإداري لكشف الانحراف في استعمال السلطة ، قراراه الذي ألغى بموجبة قرارا إداريا اعتراف رئيس البلدية فيه أنّ فصل سكرتير البلدية كان على إثر الانتخابات الجديدة للمجلس البلدي [2]، والأكيد أنّ في اعتقاد عمدة البلدية أن وظائف البلدية يجب أن يتولاها موظفون من نفس اللون السياسي للمجلس المنتخب ، وهذا اعتراف صريح بالانحراف في استعمال السلطة [3].

ساير القضاء الإداري المصري نظيره الفرنسي ، إذا اعتبر في حكم لمحكمة القضاء الإداري أنّ : " الفقه والقضاء قد استقر على أنّ إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يكون عن طريق اعتراف الإدارة ."

[1] سليمان محمد الطمّاوي ، القضاء الإداري – قضاء ال'لغاء –....المرجع اليابق ، ص 770.

[2] أشار إليه : مصطفي أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الطبعة الثالثة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية 1996، ص 380.

[3] المرجع نفسه ، ص 380.

ثانيا : إثبات الانحراف مما يصاحب القرار من مناقشات :

توسّع مجلس الدولة الفرنسي في البحث عن وجود الانحراف في استعمال السلطة ، واتجه نحو تفحص المناقشات الشفهية ،[1]التي تدور حول القرار الإداري ، سواء قبل إصداره أو بعد ذلك.

من الأمثلة على اعتماد المناقشات الدائرة في مجالس المداولات ، لإثبات الانحراف في استعمال السلطة ، ما جاء في القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي ، والذي ألغى بموجبة القرار القاضي بتحديد عرض الطريق الموصل إلى جبل (Monte Dore) بعشرة أمتار مع إمكان جعله 24 مترا ، حيث اكتشف من المناقشات التي دارت داخل اللجنة الإقليمية ، أنّ هذا التحديد لم يقصد به المحافظة على الطريق أو مراعاة سلامته ، ولكن حرمان بعض الملاك للأراضي المجاورة لتلك القمّة من تحصيل مقابل من السياح الذين يقصدون ذلك الجبل ، فالقرار يهدف إلى التوفير على السائحين ، لا إلى المحافظة على الطريق ، ومن ثمّ فهو مشوب بعيب الانحراف .[2]

كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى إلغاء قرار وزير الزراعة الذي يقضي برفض منح السيد (arrista) ترخيصا بممارسة مهنة طب وجراحة الحيوان في فرنسا ، نظرا لما في القرار من انحراف بالسلطة ، استشفه المجلس من دراسته لملف الدعوى ، والذي اتضح منه أنّ رئيس اللجنة كان قد وافق في المداولات على معادلة شهادة المدعي ، ولكن بقية أعضاء اللجنة خالفوه في الرأي دون تقديم حجج مبررة لهذا الرفض ، وقد لاحظ المجلس تردد بعض أعضاء اللجنة في اتخاذ قرار حاسم في الموضوع ، بل إنّ رأي الوزير نفسه يتضمن أيضا ما يثبت تردده في اتخاذ قراره ، وقد استخلص مجلس الدولة من كل تلك

[1] وهنا تطرح مسألة كيفية الإحاطة بهذه المناقشات ، التي لا تكون مكتوبة عادة ، إلاّ أنه ينفع كثيرا في هذه الحالة استدعاء مصدر إقرار وكذا من شاركه بالرأي والمشورة ، أمام القاضي الإداري للتحقق من المناقشات التي صيغ على أساسها القرار الإداري.

[2] أشار إليه : سليمان محمد ا لطمّاوي ، القضاء الإلغاء ... المرجع السابق ، ص 770

الظروف أنّ قرار الرفض ليس مبررا تبريرا كافيا ، ومن ثم فهو يتضمن انحرافا واضحا في استخدام السلطة التقديرية [1].

كما ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أنّ :" نقل أستاذ مساعد بإحدى الجامعات إلى وظيفة أخصائي بوزارة الصحة ، مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة ، حيث ثبت من مناقشات المجلس الأعلى للجامعات أنّ السبب الحقيقي للقرار ليس عدم حصوله على الدكتوراه ، بل القول بفقدان الانسجام بينه وبين بعض زملائه بالكلية ".[2]

-إثبات الانحراف في استعمال السلطة من ملف الدعوى

لا يكفل اللجوء إلى فحص القرار الإداري إلا فرصة ضئيلة لاكتشاف عيب الانحراف في استعمال السلطة ، وفي هذه الحالة بإمكان القاضي الإداري أن يعتمد على ملف القضية المعروضة عليه ، بتفحص الأوراق والمستندات المرفقة به ، بغية إقامة الدليل على وجود عيب الانحراف.

جاء التأكيد على أنّ الاعتماد على ملف القضية يمكن أن يؤدي إلى الكشف عن عيب الانحراف في استعمال السلطة ، في حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية، ومما جاء فيه : " ويشترط لإلغاء هذه القرارات أن يثبت الموظف المفصول من واقع عناصر الملف أنّ قرار الفصل كان مشوبا بإساءة استعمال السلطة ، فإن لم يثبت ذلك سقط حقه في الإلغاء".[3]

---

[1] أشار إليه ، عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 462.

[2] محكمة القضاء الإداري ، قضية رقم 1494 لسنة 15ق ، مجموعة أحكام السنة العاشرة ، ص 70.

أشار إليه : عبد المنعم عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 462.

[3] محكمة القضاء الإداري ، جلسة 1949/04/28 ، س3، ص 657.

- أشار إليه : حمدي ياسن عكاشة ، القرار الإداري .. المرجع السابق ، ص 1250

كما جاء في حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري المصرية أنّه :" ... وإذا خلت الأوراق مما يدل على أنّ واضع التقرير ، أو لجنة شؤون العاملين قد استهدف أيّا منهما بتقدير كفاية المدعي بدرجة ضعيف أهدافا أخرى غير الصالح العام ، وغير تقرير الحقيقة الواضحة من ملف خدمته ، فإنّ الانحراف بالسلطة لا يكون قائما ."[1]

يؤكد هذا الحكم بأنّ القاضي الإداري قام بفحص أوراق الدعوى ، ووجدها خالية من أيّ دليل على الانحراف ، ولو كان الأمر غير ذلك لقضي بالانحراف في استعمال السلطة بناءا على ما استشفه من ملف الدعوى .

نلاحظ بأنّ مجلس الدولة الفرنسي قد توسع في تحديد مفهوم ملف الدعوى ، إذا جعله يشمل المراسلات المتعلقة بموضوع القرار المطعون فيه ، وكذا التوجيهات العامة أو الخاصة لمصدر القرار ، بالإضافة إلى التفسيرات التي تقدمها الإدارة أثناء سير الدعوى أمام القضاء الإداري ، وعلى هذا الأساس سأتناول هذا الموضوع وفقا للتقسيم الآتي :

أولا : إثبات الانحراف بما تظهره المراسلات .

ثانيا : إثبات الانحراف من توجيهات مصدر القرار.

ثالثا : إثبات الانحراف من تفسيرات الإدارة .

أولا :إثبات الانحراف مما تظهره المراسلات :

اعتبر مجلس الدولة الفرنسي المراسلات الإدارية ، سواء تلك التي سبقت القرار الإدراي أو اللاحقة له ، ضمن ملف الدعوى ، وكان يلجا إليها للبحث عن دليل يثبت قيام

[1] محكمة القضاء الإداري في 1968/11/27 قضية 4 لسنة 20ق ، مجموعة أحكام المحكمة في ثلاث سنوات ، مبدأ 236، ص 409.

- أشار إليه : عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 460.

عيب الانحراف في استعمال السلطة ، وهذا التوجه يمثل بلا شك توسعا في تحديد مفهوم ملف الدعوى ، وهو التوسع الذي يحمد لمجلس الدولة الفرنسي ، فما يمكن أن يخفى من انحراف في القرار الإداري ذاته ، يمكن أن يظهر في المراسلات الإدارية المتعلقة بموضوع القرار المطعون فيه بالانحراف في استعمال السلطة [1].

ثانيا : إثبات الانحراف من التوجيهات الصادرة من مصدر القرار :

قد يلجأ القاضي الإداري إلى التوجيهات العامة " المنشورات " أو الخاصة ، التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم ، والتي على أساسها سيتم اتخاذ القرار المطعون فيه [2].

فقد يحدث أن تكشف تلك التوجيهات عن وجود عيب الانحراف في القرار الذي يصدره ، فهو أقل حيطة من ذلك إذا تعلق الأمر بالتوجيهات التي تتميز عادة بالصراحة والوضوح ، بغية أن يتلمّس المرؤوس الغرض الحقيقي من توجيهات رئيسه.

ثالثا : إثبات الانحراف من تفسيرات الإدارة :

يملك القاضي الإداري في المنازعات الإدارية دورا ايجابيا ، [3]ويتدخل في تسيير الدعوى الإدارية المعروضة عليه ، إذ له الحقّ في عدم الاكتفاء بما يعرض عليه من أدلة وإثباتات فيختص زيادة على ذلك بإجراءات التحقيق المختلفة .

تتصف الإجراءات القضائية الإدارية بكل مصادرها في النظام القاضي الجزائري – مثل ما هو عليه الحال في فرنسا ومصر – بصفة الحقيقية في أغلب عناصرها

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 463.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 465

[3] زروقي ليلي ، صلاحيات القاضي الإداري على ضوء التطبقات القضائية للغرفة الإدارية للمحكمة العليا " نشرة القضاء ، العدد 54 ، الجزائر ، 1999 ، ص 54

ومراحلها ،[1] وإنّ الطابع التحقيقي هو الذي يسمح للقاضي الإداري من أن يحصل على الوثائق وعناصر القضية التي لا يمكن للطرف الآخر في الدعوى معرفتها ، لذلك فإنّ تدخل القاضي في مجال الإثبات جاء ليعيد التوازن بين أطراف النزاع الإداري [2].

المطلب الثاني : الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف في استعمال السلطة

قد لا يكون الالتجاء إلى الإثبات المباشر كافيا للكشف عن عيب الانحراف في استعمال السلطة ، وهذا راجع بالخصوص إلى طبيعة هذا العيب ، الذي يتميز بالخفاء كما أنّ مصدر القرار الإداري عادة ما يتحرّى الحيطة والحذر من ظهور بعض علامات الانحراف في قراره ، من خلال نصه ، أو الملف الذي يطرح أمام العدالة ، وفي هذه الحالة لا بديل عن اللجوء إلى وسائل مباشرة ، يعتمدها القاضي الإداري ليكون بحثه عن عيب الانحراف في استعمال السلطة مثمرا.

تتمثل هذه الوسائل غير المباشرة في بعض القرائن المحيطة بالنزاع ، والتي تفصح عن وجود انحراف في استعمال السلطة ، كما أنّ عدم التناسب بين الخطأ المرتكب من الموظف والجزاء المسلط عليه يمكن أن ينذر بوجود هذا العيب.

-إثبات الانحراف من القرائن المحيطة بالنزاع

انطلاقا من حرص القضاء الإداري على إعلاء مبدأ المشروعة ، وعلى التخفيف من عبء الإثبات الملقى على عاتق الطرف العادي ، نجده قد تجاوز " ملف الدعوى " في مجال إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة ، إلى مجموعة القرائن التي من شأنها التشكيك في نوايا الإدارة وسلامة هدفها من وراء إصدار القرار ، بحيث ينتقل عبء إثبات عكس هذه القرائن إلى الإدارة ذاتها ، فإذا امتنعت عن دحض هذه القرائن أو لم تفلح في

[1] عمّار عوابدي، الطبيعة الخاصة لقانون الإجراءات القضائية الإدارية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 01، الجزائر ، 1994 ، ص 219

[2] مراد بدران ، الطابع التحقيقي للإثبات في المواد الإدارية ، مجلّة مجلس الدولة ، العدد 09،سنة 2009 ، ص 19

ذلك، اعتبر ذلك منها تسليما بادعاءات خصمها ،[1]وعلى هذا الأساس قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنّ لها : " أن تقدر امتناع الوزارة عن نقض القرائن التي يقدمها المدعى، لتدليل على أن القرار لا يمتّ إلى المصلحة العامة ".[2]

تعدّ القرائن بوجه عام النتائج التي يستخلصها القانون أو القاضي من واقعة معلومة لمعرفة واقعة مجهولة ، بمعنى استنباط أمر غير ثابت ، لذلك تعد القرائن طريقا غير مباشر من طرق الإثبات.

تتوافر قرائن الانحراف في استعمال السلطة إذا مافرقت الإدارة في المعاملة بين من تساوت مراكزهم القانونية (أوّلا) ، أو عند انعدام الدافع المعقول من إصدار القرار الإداري (ثانيا) ، كما تتوافر إذا اتخذت الإدارة موقفا سلبيا من الادعاءات الموجهة ضدها (ثالثا) ، أو من ظروف إصدار القرار والكيفية التي نفذ بها (رابعا).

أولا : قرينة التمييز في المعاملة بين الحالات المتماثلة :

نصت العديد من المواثيق الدولية على مبدأ المساواة أمام القانون ، وكرّس هذا المبدأ في دساتير العديد من الدول ، أين يحظى بأهمية بالغة في تشييد دولة القانون .[3]

يعتبر مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي تطبيقا لمبدأ المساواة أمام القانون ، ومقتضاه المساواة بين كل المترفقين أمام الإدارة .[4]

---

[1] سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ... المرجع السابق ، ص ص 762، 763

[2] محكمة القضاء الإداري في 1949/06/07 قضية 670 لسنة 02 ق ، المجموعة السنة 03ص 933.

[3] جاء في نص المادة 29 من الدستور الجزائري مايلي :" كل المواطنين سواسية أمام القانون ، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد ، أو العرف ، أو الجنس ، أو الرأي ، أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو شخصي أو اجتماعي ."

[4] فريدة أبركان ، مدى رقابة القضاء على الأعمال الإدارية ، متلقى قضاء الغرف الإدارية ، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، 1992، ص 114

ثانيا : انعدام الدافع المعقول :

قد يستدل على الانحراف في استعمال السلطة من انعدام الدافع المعقول للقرار الإداري، فحتى وإن كانت القرارات الإدارية تتمتع بقرينة الصحة باعتبار أنّ الأصل فيها هو صدورها مشروعة للصالح العام ، إلا أنّ انعدام باعث معقول ، قد يكون قرينة في يد الطاعن تخفف عليه عبء الإثبات ، كما تيسّر على القاضي الإداري مهمّة إلغاء القرار لعيب الانحراف في استعمال السلطة .[1]

نلاحظ هنا العلاقة الوثيقة بين عيب السبب وعيب الانحراف في استعمال السلطة ، وعليه يمكن للقضاء الإداري في حالة عدم إمكانية إلغاء القرار الإداري لعيب السبب ، أن يقضي بإلغائه لانعدام الدافع المعقول ، مما يجعل القرار مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة .[2].

ثالثا : قرينة الموقف السلبي من الادعاء :

يحدث أن يظهر المدعي ضدّ الإدارة وقائع تتمّ عن انحرافها بسلطتها ، فإذا لم تنكر الإدارة تلك الوقائع أو لم تقدم ماي ينفيها ، عدّ ذلك قرينة على توافر الانحراف في استعمال السلطة .[3]

كما أنّ امتناع الإدارة عن تقديم الملف ، أو عن إيداع الأوراق المتصلة بالدعوى ، يعدّ قرينه ضدها ، ناهيك عن اعتباره قرينة على الانحراف في استعمال السلطة .[4]

[1] طعيم الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الغدارة العامة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1970، ص ص 439,440

[2] سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية .. المرجع السابق ، ص 765

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 489

[4] فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، قضية رقم 1148 لسنة 21ق ، جلسة 1970/05/15 ، سنة 24 مبدأ 106،ص 301.

الهدف من إقامة هذه القرينة هو التيسير على المدعي في إثبات دعواه ، والذي قد تعرقله الإدارة بصمتها ، ومن ثمّ فلا يجوز أن تكافأ الإدارة على هذا الصمت الذي قد يخفي في طيّاته عيب الانحراف في استعمال السلطة .[1]

رابعا : قرينة طريقة صدور القرار وكيفية تنفيذه:

قد يصدر القرار الإداري وسط ملابسات معينة تثير شكوكا حول مدى توخّيه الصالح العام ، كما قد ينفذ بطريقة ملتوية تنم عن انحراف الإدارة بسلطتها .

يتخذ مجلس الدولة الفرنسي من طريقة إصدار القرار وتنفيذه قرينة على الانحراف ، ومن ذلك قوله في إحدى قضاياه :" إنّ في إصدار المدير المعين حديثا ، وقبل تسلم مهام وظفيته ، قرارا بفصل أحد مرؤوسيه ، ثم تتفيذ هذا القرار بغاية السرعة غداة تسلمه العمل ، مايقطع بأنّه كان يهدف إلى أغراض غير مشروعية ، ولا تتعلق بمصلحة المرفق الموضوع تحت إشرافه ."[2]

درج القضاء الإداري المصري على أخذ ظروف وملابسات صدور القرار وكيفية تنفيذه ، بعين الاعتبار ، واعتبرها كافية في بعض قراراته للتصريح بوجود عيب الانحراف في استعمال السلطة ، ومن الأمثلة على تلك القرارات قرار للمحكمة الإدارية العليا الذي جاء فيه: " إنّ في تعقب الإدارة للمدعي بتركه في الترفيع (الترقية) بلا وجه حقّ ، كما هو ثابت من الأحكام النهائية ، ثم الالتجاء إلى تسريحه بعد أن رفع أمره إلى القضاء عدة مرات ، وصدرت أحكام القضاء لصالحه ، إنّ في ذلك دليلا على إساءة الحكومة في استعمال

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 490.

[2] أشار إليه : سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف .... المرجع السابق ، ص 153.

سلطتها بتسريحه للتخلص منه بعد أن التجأ إلى القضاء ، واستصدر أحكام بالغاء قراراتها ."[1]

-إثبات الانحراف من عدم التناسب بين المخالفة والجزاء التأديبي

يعدّ مبدأ التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة من أهمّ الضمانات المقررة للموظف العام والمستمدة من المبادئ العامة للقانون، فبالرغم من أنّ للسلطة التأديبية حرية تقدير العقوبة الملائمة على أساس جسامة المخالفة التأديبية إلا أنّ هذه الحرّية ليست مطلقة، إذ يتعيّن على السلطة التأدبية أن تقدّر الجزاء على أساس التدرج في العقوبات وبحسب الذنب ودون غلوّ .[2]

بناءا على هذا نصت المادة 161 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ،[3]على ما يلي : " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها ، ومسؤولية الموظف المعني ، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام ."

اختلف الفقه في مدى إمكانية بسط القاضي الإداري رقابته على تقدير الإدارة للعقوبة الموقعة على مرتكب المخالفة التأديبية فكان منهم من عارض هذه الرقابة ،ومنهم من أيّدها ، كما أنّ القضاء الإداري في حدّ ذاته تدّرج عبر مرحلتين في موقفه من الرقابة على التناسب بين الجزاء والمخالفة التأديبية .

على هذا الأساس سأتناول بالدراسة هذا الموضوع حسب التقسيم الآتي :

[1] المحكمة الإدارية العليا ، جلسة 1961/05/20، س 6 ، ص 1159
أشار إليه : حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري .. المرجع السابق ، ص 1254
[2] سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة ... المرجع السابق ، ص 3334
[3] الأمر رقم 03/06 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 ... المرجع السابق ، ص 15

أولا : موقف الفقه من الرقابة على التناسب .

ثانيا : موقف القضاء الإداري من الرقابة على التناسب .

أولا : موقف الفقه من الرقابة على التناسب :

أنقسم الفقه كما سبق توضيحه ، إلى اتجاهين :

1- الاتجاه الأول : يعارض الرقابة على التناسب :

يرى أصحاب هذا الاتجاه أنّ الأصل هو أن تقف رقابة القضاء الإداري على قرارات السلطة الإدارية عند حدّ التحقيق من الوجود المادي للوقائع ، التي اتخذتها السلطة أساسا لقرارها ، وصحة التكييف القانوني لهذه الوقائع ، وعدم مخالفة محل القرار للقواعد القانونية ، دون أن يتعدى ذلك إلى البحث في أهمية وخطورة المخالفة المرتكبة ، ومدى تناسب الجزاء الموقع من الإدارة مع تلك الخطورة ، ومرجع هذا لكون القاضي الإداري بهذا التعدي يعد خارجا على مقتضى وظيفته ، وتدخل في صميم العمل الإداري ، ومن ثمّ يغدو بمثابة الرئيس الأعلى لجهة الإدارة .[1]

كما يرون بأنّ الإدارة هي وحدها الأقدر على وزن خطورة الجرائم المنسوبة للعاملين ، وما قد يبدو للقضاء هينا قد تراه الإدارة لسبب أو لأخر خطيرا لأنه يمثل ظاهرة معينة أحاطت بها الإدارة بعلم كاف ، في حين تخلف القضاء عن ذلك .[2]

وعليه فالسلطة الإدارية أحسن من غيرها في إجراء الموازنة بين المخالفات والعقوبات بما يتفق ومصلحة المرفق العام .[3]

[1] سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة ... المرجع السابق ، ص ص 335، 336

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق ، ص 481.

[3] كمال رحماني، تأديب الموظف العام ...المرجع السابق ، ص 96.

2- الاتجاه الثاني : يؤيد الرقابة على التناسب :

على عكس أصحاب الاتجاه المعارض يرى أصحاب هذا الاتجاه أنّ القاضي الإداري يحقّ له التأكّد من التناسب بين المخالفة التأديبية والعقوبة المقررة لها ، فإذا تبيّن له عدم الملاءمة أو التناسب بيهما ، كان له أن يحكم بإلغاء القرار التأديبي ، ويعيد الأمر للسلطات التأديبية لتعيد تقرير العقوبة المناسبة مرّة أخرى.[1]

يحتج أصحاب هذا الرأي في تأييدهم للرقابة على التناسب ، بالقول بأن السلطة التأديبية يمارسها موظفون وهم ليسوا إلا أشخاصا غير معصومين من الخطأ ، كما أنّ اختصاص السلطة التأديبية في هذا الصدد لا يعدو أن يكون اختصاصا يباشره أعضاؤه وفقا للنصوص القانونية لا إعمالا لحقّ شخصي مصاحب للوظفية ، يضاف إلى ذلك أنّ المدلول اللغوي لكلمة الملاءمة يفيد المطابقة لا الهوى ، والتحكم من جانب السلطة الإدارية ، وأخيرا فإنّ المشرع حينما تدرّج في النص على الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظفين – عملا بأحكام القانون – لم يهدف بلك إلى أن تنفرد السلطات الإدارية بتوقيع الجزاء بلا معقب عليها فيه ، وإنّما قصد بهذا التدرج أن تقاس الجزاءات بما يثبت من خطأ، أي أن يكون هناك تناسق بين التهمة والعقاب.[2]

كما أنّ وجود الإدراة تحت رقابة القضاء في مسالة توقيع الجزاء التأديبي على كل مذنب مخالف يجعلها تتحرى الملاءمة المثلى ، وتحرص على تناسب العقوبة التي تتخيّرها مع حجم المخالفة التأديبية ، وهذا من شأنه أن يكفل حماية أو سع للموظف من تعسف الإدارة ، وغلوّها في تقدير مدى خطورة الخطأ المرتكب من جانبه.

[1] سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة ... المرجع السابق ، ص 334

[2] [2] فؤاد العطار ، القضاء الإداري ... المرجع السابق ، ص 842

ثانيا : موقف القضاء من الرقابة على التناسب :

لقد كان مجلس الدولة الفرنسي مستقرّا – في بادئ الأمر – على التحقيق من مادية الوقائع المنسوبة إلى الموظف ، ثمّ التحقيق بعد ذلك من صحة وصفها القانوني ، وكان يتوقف عند هذا الحد ولا يراقب مدى تناسب الجزاء التأديبي مع الجرم المرتكب ، فهو يعتبر أنّ تقدير الجزاء التأديبي من الملاء مات المتروكة للإدارة التي تزاولها بسلطة تقديرية دون تعقيب عليها .[1]

تبعا لذلك قضى بأنّه : " ليس للقاضي أن يقدر خطورة الجزاء المتخذ بالنسبة للمخالفات المرتكبة ."[2]

وقف مجلس الدولة المصري موقف نظيره الفرنسي من الرقابة على التناسب ، أين أعطى للإدارة الحرّية المطلقة في توقيع الجزاء الذي تراه مناسبا للمخالفة المرتبكبة ، بشرط أن يكون الجزاء الموقع من بين الجزاءات الواردة على سبيل الحصر في القانون ، وتأكيدا على ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنّه : " ليس للقضاء الإداري أن يتدخل بالرقابة على مدى صلاحية الموظف ، وتناسب الجزاءات مع التصرفات المنسوبة إليه ، إذ أنّ ذلك من الملاءمات التي تنفرد الإدارة بتقديرها بلا معقب عليها في ذلك ، حيث تخرج عن نطاق رقابة القضاء."[3]

كما رفض القضاء الإداري الجزائري بسط رقابته على مدى تناسب العقوبة الموقعة على الموظف مع المخالفة المرتكبة منه ، حيث قضى بأنّ عملية ملاءمة الخطأ التأديبي مسألة من اختصاص السلطة التقديرية للإدارة.

---

[1] مصطفى أبو زيد فهمي ،قضاء الإلغاء ... المرجع السابق ، ص 279.

[2] سلمى جمال الدين ، منازعات الوظفية العامة ... المرجع السابق ، ص 351.

[3] المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم 1713 لسنة 6ق مبدأ 73 جلسة 1964/11/28 مجموعة السنة 09 ، ص 868.
أشار إليه : عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ... المرجع السابق، ص 484.

وقد حدث فيما بعد أن تراجع القضاء الإداري الفرنسي عن هذا الموقف ، وصار يبسط رقابته على السلطة التأديبية في الشقّ المتعلق بمدى ملاءمة الجزاء الموقع على الموظف للمخالفة التي التي ارتكبها ، ومن أوائل أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد ، حكمه الصادر في 9 يونيو 1978 في قضية " le bon" وفي 26 يوليو من ذات العام في قضية " vinolay" وفي الحكمين سجل مجلس الدولة في صدد تبرير حكم الإلغاء : " عدم التناسب بالغ الوضح بين خطورة الأخطاء المنسوبة للموظف والعقوبة الموقعة عليه." ، وعلق المستشار " Braibant " على هذا التطور الحاصل في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بقوله :" إن هذه الرقابة القضائية التي بدأ يمارسها مجلس الدولة على الإدارة العاملة ، هدفها أن تفرض قدرا أقل من المنطلق ، وحسن التقدير ، على رجال الإدارة ، ، فإذا كان في وسعهم أن يختاروا ، فليس معنى ذلك أن يفعلوا ما يشاؤون ." [1]

وقد توالت فيما بعد قرارات مجلس الدولة الفرنسي التي اعتمد فيها على هذا المبدأ المستجد ، [2] كما حاز هذا التوجه على تأييد واسع من الفقه .

[1] أشار إليه : – سليمان نحمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ... المرجع السابق ، ص ص 73، 72 .

[2] ومن تلك القرارات نذكر :

أشار إليه : – سامي جمال الدين ، منازعات الوظفية العامة .... المرجع السابق ، ص 351

المبحث الثاني : الآثار المترتبة على إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة

يمثل عيب الانحراف في استعمال السلطة خطراً كبيراً على حقوق الأفراد وحرياتهم ، كما يمثل خطراً على الإدارة في حد ذاتها ، لما ينتج عنه زعزعة للثقة الواجب توافرها والإدارة .

وتُعد الرقابة القضائية الضمانة الحقيقة لحقوق وحريات الأفراد ، كما أنها تقيم حماية وضمان لحقوق الإدارة والمصلحة العامة ، فهي تشكل ضمانة ومجالاً ومجالاً حيقيقاً لإقامة التوازن والتكافؤ بين المصالح المتعارضة سواء كانت متصلة بالمصلحة العامة أو الخاصة ، كما أنها تُعد مجالاً حقيقاً لإقامة العدل بين جميع الأطراف نظراً لما يتمتع به القضاء من الحيدة والاستقلال .

وبناءً على ما سبق سوف نتناول ما يترتب على إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة من إلغاء للقرار المشوب بهذا العيب ، وكذلك التعويض عنه ، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي :

المطلب الأول : إلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف في استعمال السلطة .

المطلب الثاني : التعويض عن القرار الإداري المشوب بالانحراف في استعمال السلطة .

المطلب الأول : إلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف في استعمال السلطة

لم يقف المشرع الفلسطيني عند حد تقرير التقاضي للناس كافة كمبدأ دستوري ، بل تجاوز ذلك إلى تقرير مبدأ حظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء [1]،وقد خص المشرع هذا المبدأ بالذكر رغبة منه في تأكيد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية ، مما يعني جواز الطعن بإلغاء القرار الإداري أياً كانت جهة إصداره إذا ما خرجت عن نطاق المشروعية.[2]

فإذا أثبت الطاعن صحة طعنه بانحراف الإدارة في استعمال سلطتها ، فإن هذا يجعل قرار الإدارة باطلاً، ويترتب على بطلان القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة إلغاء ذلك القرار من تاريخ إصداره ، وتلتزم الإدارة بأن تتخذ جميع الإجراءات الضرورية اللازمة لإعادة الحال كما كان عليه قبل صدور القرار الملغي [3]، ويقع على جهة الإدارة كذلك الالتزام بأن تمتنع عن اتخاذ أي إجراء يمكن اعتباره تنفيذاً للقرار الملغي ، وذلك بعدم قيامها بتنفيذه من ناحية ، وبامتناعها عن إصداره من جديد من ناحية أخرى.[4]

إلا أن إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة يتطلب توافر عدة شروط خاصة به ، وذلك بعد توافر الشروط اللازمة لإلغاء القرار الإداري بصفة

---

[1] نصت (30) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م على أن : " 1- التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة ،ولكل فلسطيني حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي ، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا . 2- يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء . 3- يترتب على الخطأ القضائي تعويض من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه وكيفياته ."

[2] فتحي عبد النبي الو حيدي ، القضاء الدستوري في فلسطين ، مرجع سابق ، ص 211.

[3] قادر أحمد الحسيني ، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصص الأهداف ، مرجع سابق ، ص 12

[4] محمود سعد عبد المجيد ، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية ، مرجع سابق ، ص 120.

عامة ،[1] الأمر الذي يستوجب بيان الشروط العامة والخاصة لإلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف في استعمال السلطة .

-الشروط العامة لإلغاء القرار المشوب بالانحراف في استعمال السلطة

القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف شأنه شأن أي قرار إداري آخر غير مشروع ، يشترط لإلغائه أن يكون هذا القرار إداريا و وصادراً عن سلطة إدارية وطنية ، وأن يكون نهائيا ، وأن يحدث هذا القرار أثراً قانونياً ، وسوف نتناول هذه الشروط بشيء من الإيجاز على النحو الآتي :

أولاً- أن يكون القرار المطلوب إلغاؤه إداريا :

إن تقوم به الإدارة من اعمال أثناء ممارسة نشاطاتها في سبيل تحقيق الصالح العام لا تعتبر جميعها قرارات إدارية ، فالأعمال التي تقوم بها الإدارة تنقسم إلى نوعيين هما : أعمال مادية وأعمال قانونية ، والأعمال المادية هي التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد إحداث آثار قانونية معينة ، كالأعمال التي تقوم بها الإدارة تنفيذاً لقرارات إدارية [2]، أما الأعمال تباشرها الإدارة بالاشتراك مع إرادة أخرى ، بحيث تتم نتيجة اتفاق الإدارة والأفراد، أو بين الجهات الإدارية نفسها ، وهي تعرف بالعقود الإدارية ، وأعمال تباشرها الإدارة بإرادتها المنفردة ، وتصدر من جانب الإدارة وحدها وهذا النوع من أعمال الإدارة القانونية يعرف بالقرارات الإدارية .[3]

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 390. محمد علي عطا الله ، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ، 631

[2] أبوبكر أحمد النعيمي ، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 27

[3] محمود محمد حافظ ، القرار الإداري، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1993 م، ص 6.

ثانيا – أن يكون القرار صادراً عن سلطة إدارية وطنية :

يتضح من هذا الشرط أنه يجب أن يتوافر في القرار الإداري أمران : الأول أن يكون القرار صادراً عن سلطة إدارية ، والثاني أن تكون السلطة الإدارية سلطة وطنية .

1- أن يكون القرار صادراً عن سلطة إدارية :

يشترط في القرار الإداري المطعون فيه أن يكون صادراً عن سلطة إدارية ، سواء أكانت هذه السلطة مركزية أم لا مركزية ، فالقرار الإداري يمكن أن يصدر عن رئيس الدولة أو أحد الوزراء ، كما يمكن أن يصدر عن مجلس محلي أو هيئة عامة ، أو من إحدى النقابات باعتبارها من أشخاص القانون العام [1]،

وتطبيقاً لذ لك قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأنه : " يشترط في دعوى الإلغاء أن يكون القرار المطعون فيه قرارا إدارياً ، وان القرار لا يعتبر قراراً خاضعاً للطعن أمام محكمة العدل العليا ما لم يكن صادراً عن سلطة إدارية أو مؤسسة عامة أو شخص من أشخاص القانون العام.[2]

2- أن تكون السلطة الإدارية سلطة وطنية :

يقتضي هذا الشرط أن تكون السلطة الإدارية التي صدر عنها القرار الإداري سلطة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطتها منها [3]،وتأسيساً على ذلك فإنه لا يقبل الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة من سلطات إدارية أجنبية أو منظمات دولية ، وكذلك من موظفين وطنيين يستمدون سلطاتهم من قانون أجنبي ، لأن القرار في هذه الحالات لا يعتبر قرارا صادراً عن سلطة وطنينه[4] .

---

[1] ماجد راغب الحلو، القضاء –مرجع سابق ، ص 279 . منصور إبراهيم العتوم ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 79 . نواف كنعان ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 186.

[2] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 2008/195 جلسة 2008/9/28/، غير منشور.

[3] نواف كنعان ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 190.

[4] أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 421 . عبد الناصر أبو سمهدانة ، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين ، مرجع سابق ، ص 169

ثالثا – أن يكون القرار نهائيا :

يشترط في القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء أن يكون نهائياً ، وهو القرار الصادر من جهة إدارية دون الحاجة إلى اعتماده أو التصديق عليه من سلطة أخرى [1]،وقد حرص المشرع الفلسطيني على ضرورة توافر الصفة النهائية في القرارات التي تقبل الطعن فيها بإلغاء ، وذلك بموجب نص المادة (2/33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001 .

أخرى [2]، وقد حرص المشرع الفلسطيني على ضرورة توافر الصفة النهائية في القرارات التي تقبل الطعن فيها بإلغاء ، وذلك بموجب نص المادة (2/33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001 .

ولقد أثارت الصفة النهائية للقرارات الإدارية الجدل الفقهي ، حيث يرى جانب من الفقه [3]أن اختيار كلمة نهائي للدلالة على القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء غير موفق ، لأن القرار قد يكون نهائي بالنسبة لسلطة معينة بغير حاجة إلى التصديق من جهة إدارية أخرى ومع ذلك لا يعتبر قراراً نهائيا في مجال دعوى الإلغاء من لحظة صيرورتها قابلة للتنفيذ.

في حين هب جانب آخر – بحق –إلى أن كلمة نهائية كافية لوصف القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء ، وأن العبرة في النهائية هي أن تكون القرارات الإدارية نهائية بذاتها ، وذلك إذا استنفذت جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصدارها ، دون معقب عليها من سلطة إدارية أعلى.[4]

---

[1] أنوار أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 434.محمد عبد الحميد أبو زيد و المطول في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 219

[2] أنوار أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 434.محمد عبد الحميد أبو زيد و المطول في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 219

[3] سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، فضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 405-406

[4] أنوار أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 437 . طارق فتح الله خضر ، دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 30

وتأكيداً على الصفة النهائية في القرارات الإدارية للطعن بالإلغاء ، قضت محكمة العدل العليا لأنها ليست قرارات نهائية ، وبالتالي لا يجوز إطلاق وصف القرار الإداري عليها القرار النهائي هو القرار الأخير الصادر عن الإدارة في الموضوع والذي ينفذ بغير حاجة إلى صدور قرار آخر يصدر عن سلطة أعلى " [1].

رابعاً – أن يحدث القرار أثراً قانونياً معيناً :

يجب أن يكون القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء محدثاً بذاته أثراً قانونياً، وأن يؤثر في المركز القانوني للطاعن بأن يلحق به ضرراً ، سواء تمثل هذا في إنشاء مركز قانوني جديد ، أو بتعديل مركز قانوني قائم ، أو بإلغائه ما دام هذا الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً[2].

-الشروط الخاصة لإلغاء القرار المشوب بالانحراف في استمال السلطة

إلى جانب الشروط العامة سالفة الذكر ، هناك شروط خاصة يجب توافرها في القرار الإداري المشوب بالانحراف في استعمال السلطة لكي يتمكن القاضي الإداري من إلغائه وهي ، أن يكون الانحراف في القرار ذاته ، وأن يكون مؤاثراً في توجيه القرار ، وأن يقع ممن يملك إصدار القرار ، وأن يقع عن قصد ، وسنقوم بتوضيح هذه الشروط على النحو الآتي:

[1] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 2012/5 جلسة 2012/4/7 غير منشور . وقرارها برام الله رقم 2008/33 جلسة 2011/1/31، غير منشور

[2] منصور إبراهيم العتوم ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 52. نواف كنعان ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 195.منصور

أولاً – أن يكون الانحراف في القرار ذاته :

للطعن بإلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف في استعمال السلطة يشترط أن يكون الانحراف في القرار ذاته لا في وقائع سابقة عليه أدت إلى صدوره ، ولا في وقائع لاحقه بعد صدوره[1].

وتأكيداً على ذلك ذهبت محكمة العدل العليا الفلسطينية إلى أنه لا يجوز إلغاء القرار الإداري إلا إذا ثبت لها أنه اتسم بعيب الانحراف ، أي متى تبينت أن المستدعى ضده إستخدم سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به ، وحيث المستدعي لم يعز إلى المستدعى ضده نشد ان غرض لا يقره القانون وتغبيه أمراً لا يتصل بالمصلحة العامة ، وإنما انحصر دفاعه في مناقشة الأسباب الموضوعية للقرار محل الطعن "[2] .

وفي حكم آخر لها تقول المحكمة : " إن أحكام المحكمة العليا قد جرت على عدم إلغاء القرار الإداري مادام انتقى عنه انحراف الإدارة أو إساءة استعمال السلطة"[3].

وبموجب هذا الشرط لا يعتد في إلغاء القرار الإداري للانحراف في استعمال السلطة بما سبق القرار المعطون فيه من إجراءات تمهيدية ، ولاحقة من قرارات تفسيرية لأن تلك الإجراءات حتى ولو كانت مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة لا يأثير لها على حقوق الأفراد ، كونها غير نافذة في حقهم باعتبارها ليست قرارات نهائية ، ومن ثم لن يترتب عليها إضرار بمراكزهم القانونية ، وبذلك لا تكون لهم مصلحة في الطعن فيها بعدم المشروعية سواء كان ذلك على أساس الانحراف في استعمال السلطة أو غيره [4].

---

[1] إسماعيل البدوي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 254. عبد الناصر أبو سمهدانة ، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين ، الكتاب الثاني، مرجع سابق ، ص 245.

[2] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية بغزة رقم 1954/10 جلسة 1954/7/27 ، مشار إليه سابقاً .

[3] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية بغزة رقم 1954/10 جلسة1954/7/27 ، مجموعة مختارة من قرارات محكمة العدل العليا ، الجزء العاشر ، مرجع سابق ، ص 9.

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 393.

ثانياً- أن يكون الانحراف مؤثراً في توجيه القرار:

يشترط لإلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف في استعمال السلطة أن يكون الانحراف مؤثراً في توجيه القرار ، كما لو صدر القرار لتحقيق هدف لمصدر القرار لا يمتُّ إلى المصلحة العامة بصلة ، أو يخرج هن الغاية المحددة التي استلزم المشرع استهداف تحقيقها بإصدار القرار ، وكان لهذا الهدف الشخصي تأثير فعلي في إصدار القرار وتوجيهه توجيهاً منحرفا عن هذه الغاية [1].

و تطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأن : " لم يرد أي دليل يشير إلى أن قرار مجلس الوزراء مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة ، أو أنه استعمل صلاحياته بقصد الخروج عن أهداف القانون أو غاياته ، أو أنه كان مدفوعاً بعوامل شخصية أو انتقامية لدى اتخاذ القرار ، وعليه فإن هذا السبب من أسباب الطعن لا يرد على القرار المطعون فيه .[2]

وفي حكم آخر لها تقول المحكمة : " طالما أن القرار الطعين يتفق وأحكام القانون فإنه يكون سليماً ولا يرد عليه سبب إساءة استعمال السلطة [3].

وبذلك يتضح أنه لا يمكن الطعن بالانحراف في استعمال السلطة على قرار إداري استهدف تحقيق المصلحة العامة ، كهدف أصيل مهما صاحبه من أغراض بعيدة عنها ، ما دامت تلك الأغراض لم تكن المحرك الرئيس في إصدار القرار الإداري، والهدف من ذلك هو إسباغ مزيد من الحماية على قرارات الإدارة التي تبتغي تحقيق المصلحة العامة ، حيث إن

[1] محمد على عطا الله ، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة ، مرجع سابق ، ص 633.

[2] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 38/ 2008 جلسة2008/6/17 غير منشور .

[3] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 2005/44 جلسة 2006/2/8 ، غير منشور .

في إلغاء تلك القرارات لمجرد انطوائها على هدف آخر إهداراً للمصلحة العامة التي كانت الهدف الرئيس للقرار الإداري [1].

ثالثا – أن يقع الانحراف ممن يملك إصدار القرار:

إن عيب الانحراف في استعمال السلطة الذي يشوب القرار الإداري ويبرر إلغاءه ، لا بد أن يقع ممن له سلطة إصدار القرار الإداري ، أو من اشترك في إصداره ، أو كان له تأثيره فعلي في توجيهه توجيهاً منحرفاً.[2]

وتأكيداً لذلك قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأن : "عيب الانحراف أو سوء استعمال السلطة هو تصرف إداري يقع من مصدر القرار بتوخيه في إصداره غرضاً غير الغرض الذي قصد القانون تحقيقه ووسد إليه السلطة من أجله ، ولما كان المستدعي لا يسند إلى مصدر القرار المطعون فيه شيئاً من ذلك ، وكان الثابت من الوقائع التي أسلفت أن مصدر القرار قد بناه على القرار محل الطعن بعيب الانحراف على غير أساس من الواقع أو القانون ".[3]

وبالتالي فإذا وقع الانحراف من أجنبي عن القرار الإداري لا بد له في إصداره ، فإنه لا يجوز الطعن في القرار بعيب الانحراف في استعمال السلطة[4].

رابعاً– أن يقع الانحراف عن قصد :

سبق القول بأن عيب الانحراف في استعمال السلطة هو من العيوب القصدية ، قوامه أن يكون لدى رجل الإدارة عند إصدار القرار قصد الانحراف ، الأمر الذي أكدت عليه

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 395 وما بعدها.

[2] حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 1234

[3] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية بغزة رقم 1955/29 جلسة 1956/3/25 ، مشار إليه سابقاً .

[4] محمد على عطا الله ، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية ، مرجع سابق ، ص 635

محكمة العدل العليا الفلسطينية في العديد من أحكامها القضائية ، إلا أن توافر قصد الانحراف لدى مصدر القرار الإداري كان محل خلاف فقهي [1].

وذلك أن اشترط القصد لقيام عيب الانحراف في استعمال السلطة لا يعني أن يكون هذا العيب مرتبطاً دائما بسوء النية لدى مصدر القرار الإداري ، حيث إن سوء النية وإن كان يتوافر في حالة انحراف مصدر القرار عن الهدف المخصص الذي حدده المشرع للإدارة ، فبدلا من أن يسعى بقراره إلى تحقيق الهدف الذي لأجله منح سلطة إصداره ، إذا به يسعى إلى تحقيق هدف آخر وإن كان الهدف المبتغى تحقيقه من أهداف المصلحة العامة .[2]

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن الطابع القصدي لعيب الانحراف في استعمال السلطة وتعلقه بالنوايا التي يضمرها مصدر القرار ، لا يؤثر في طبيعة دعوى إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة كدعوى موضوعية عينية يختصم فيها القرار في ذاته ، وفي الجية المطلقة تجاه الكافة التي يتمتع بها حكم الإلغاء حال صدوره ، ولا يجعلها خصومة شخصية بين مصدر القرار والطاعن بإلغائه.[3]

[1] راجع ما تقدم من هذه الرسالة ص 21 وما بعدها.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 400.

[3] محمد فؤاد عبد الباسط ، الأعمال الإدارية القانونية ، القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص 396

المطلب الثاني : التعويض عن القرار الإداري المشوب بالانحراف في استعمال السلطة

قد لا يكون إلغاء الإداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة كافياً في مواجهة الآثار الضارة المترتبة عليه ، فقد ينجم عن تنفيذ القرار في الفترة ما بين صدروه وحتى إلغائه أضرار تصيب الأفراد لا يكفي لإزالتها مجرد إلغاء القرار المعيب ، بل يجب أن يعقب هذا الإلغاء تعويض لجبر الضرر[1].

فعدم مشروعية القرار الإداري الناجمة عن عيب الانحراف في استعمال السلطة ، تؤدي إلى قيام مسؤولية الإدارة ، إذا ترتب عليه ضرر ، وذلك على أساس أن هذا العيب يُعد من الأخطاء الجسيمة التي تقع من الإدارة [2].

وإذا كان القرار الإداري المعيب بعيب الانحراف في استعمال السلطة يعتبر سبباً للحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن تنفيذه ، وذلك إذا توافرت الشروط اللازمة لهذا التعويض ، فإن الأمر بدايةً يتطلب تحديد الجهة التي تختص بنظر التعويض عن ذلك القرار المعيب .

-القضاء المختص بنظر التعويض عن القرار المشوب بالانحراف

يقتضي تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة في فلسطين التعرف على القضائي السائد في فلسطين ، وذلك لمعرفة مدى صلاحية محكمة العدل العليا بنظر التعويض عن القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة ، وذلك على النحو الآتي:

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خلفية ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ، 403

[2] سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1996 ، ص 139،سعيد السيد علي ، التعويض عن أعمال السلطات العامة ، دارسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية 2012 ، ص 259 . محمد عبد العال السناري ، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة ، مرجع سابق ، ص 403

أولاً – النظام القضائي السائد في فلسطين :

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة قد تتولاها المحاكم العادية ، فتنظر في كافة المنازعات الإدارية وغيرها ، وتختص بالفصل فيها ، وهذا ما يسمى بنظام القضاء الموحد ، وقد يعهد بها إلى جهة قضائية متخصصة تقوم إلى جانب القضاء العادي ، فتفصل هذه الجهة في المنازعات الإدارية ، في حين يتولى القضاء العادي الفصل في المنازعات الأخرى وهو ما يعرف بنظام القضاء المزدوج[1].

فنظام القضاء الموحد يقوم على أساس وجود جهة قضائية واحدة في الدولة ،هي جهة القضاء العادي تختص بالفصل في كافة المنازعات التي تنشأ بين الأفراد ، أو بينهم وبين الإدارة.[2]

أمام القضاء المزدوج فهو يعتمد على وجود جهتين قضائيتين مستقلتين في الدولة ، وهما جهة القضاء العادي ، وتتولى الفصل في المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفاً فيها ، وجهة القضاء الإداري وتختص بنظر المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفاً فيها [3].

ولقد أناط المشروع الفلسطيني بالمحكمة العليا الصلاحيات التي تتمتع فيها المحاكم الإدارية مؤقتاً[4]، حيث تتكون المحكمة العليا من محكمة النقض ومحكمة العدل العليا .[1]

---

[1] محمد محمد عبده إمام ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 64-65 . عبد الناصر أبو سمهدانة ، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين ، الكتاب الأول ، مرجع سابق ، ص 179 وما بعدها .

[2] علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص 159 . فادي نعيم علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، مرجع سابق ، ص 139.

[3] إعاد علي حمود القيسي ، القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، مرجع سابق ، ص 159 فادي نعيم علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، مرجع سابق ، ص 139.

[4] نصت المادة (104) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 على أن :" تتولى المحكمة العليا مؤقتا كل المهام المسندة للحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا مالم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة " . وهو الأمر

وقد حددت المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001 اختصاص محكمة العدل العليا بنظر سائر المنازعات الإدارية.

وبذلك يتضح أن النظام القضائي الفلسطيني هو أقرب للنظام المزدوج ، إلا أنه نظراً لعدم استقلالية قضاة محكمة العدل العليا ، كونهم من أعضاء المحكمة العليا الذين ينظرون بكافة المنازعات المدنية والإدارية ، حيث تتعقد محكمة العدل العليا من رئيس المحكمة العليا وقاضيين على الأقل ، وعند غياب الرئيس يرأس المحكمة أقدم نوابه يليه القاضي الأقدم في هيئة المحكمة [2]،فإن النظام المطبق عملياً في فلسطين هو نظام القضاء الموحد .

ثانيا – صلاحية محكمة العدل العليا الفلسطينية بنظر التعويض عن القرار المشوب بالانحراف :

منح المشرع الفلسطيني محكمة العدل العليا صلاحية الحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه مع ما يترتب عليه من آثار قانونية ، وذلك بموجب نص المادة(291) من قانون أصول المحاكمات المدينة والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001[3].

وقد يبين المشرع أن محكمة العدل العليا تختص بالفصل في طلبات الإلغاء والتعويض ووقف التنفيذ التي يرفعها القضاة على القرارات الإدارية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم ، وكذلك الفصل المنازعات الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت المستحقة لهم ولورثتهم[4].

الذي رددته المادة (37) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001 .والمادة (83) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002.

[1] راجع المادة (23) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001..

[2] راجع المادة (32) من قانون أصول المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001.

[3] نصت المادة (291) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001 على أن : " تصدر المحكمة حكمها على وجه السرعة في الطلب وذلك إما برفضه أو بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتعديله ما يترتب على حكمها من آثار قانونية "

[4] راجع المادة (1/46) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002.

كما بين المشرع الفلسطيني أن محكمة العدل العليا تختص بالنظر في المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين ، أو الترقية ، أو العلاوات ، المرتبات أو التنقل ، أو الإحالة إلى المعاش ، أو التأديب أو الاستيداع ، أو الفصل ، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية [1]، وفي سائر المنازعات الإدارية [2].

ومما تقدم يتضح أن صلاحية محكمة العدل العليا الفلسطينية بصفتها محكمة إدارية لا تقتصر عند نظرها للقرار الإداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة ، على إلغاء هذا القرار ، بل تشمل الإلغاء والتعويض عن الأضرار التي يحدثها ذلك القرار ، أي أن صلاحية محكمة العدل العليا تشمل الإلغاء والتعويض معاً .

إلا أن تطبيق محكمة العدل العليا الفلسطينية للأحكام القانونية السابقة يتسم بالنقص وعدم الكافية ، حيث استقر قضاء محكمة العدل العليا على الحكم بالإلغاء دون التعويض ، وقد أكدت المحكمة ذلك بقولها :" إن مطالبة المستدعي لهذه المحكمة بإصدار قرار بتعويضه عما أصابه من ضرر نتيجة لقرار نقابة المحامين الطعين ، فإن هذا مما يخرج عن اختصاص هذه المحكمة ، ناهيك عن أن التعويض يستلزم سبق وقوع الضرر وإثبات ذلك" [3].

وفي قرار آخر لها تقول المحكمة :" إن قضاء محكمة العدل العليا هو قضاء إلغاء يقتصر دور المحكمة فيه على فحص مشروعية القرار الإداري ، فإذا ما تبين لها أنه مشوب بعيب من العيوب التي حددها المشرع كأسباب قانونية للطعن في القرارات الإدارية في

[1] راجع (4/33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001

[2] راجع المادة (6/33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (5) لسنة 2001.

[3] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية بغزة رقم 2008/74 جلسة 2010/4/13 ، غير منشور.

المادة (34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 ، حكمت بإلغائه دون أن يمتد حكمها لأكثر من ذلك "[1].

لذلك ندعو قضاة محكمة العدل العليا الفلسطينية إلى التطبيق السليم للنصوص القانونية التي بينت صلاحيات محكمة العدل العليا ، والمتمثلة في الفصل في طلبات الإلغاء والتعويض ، وإلى ضرورة النظر إلى هذه الطلبات بالأهمية نفسها.

-مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار المشوب بالانحراف

تُعد عدم مشروعية القرار الإداري أساساً لقيام مسؤولية الإدارة ، ومن ثم إذا صدر القرار سليماً خالياً من العيوب التي تؤثر فيه فتغلبه فلا تترتب مسؤولية على الإدارة أياً كانت جسامة الضرر الذي لحق بالأفراد من جراء تنفيذه[2].

وإذا كانت العيوب التي تشوب القرار الإداري قد تبرر الحكم بإلغائه ، إلا أنها لا تقتضي حتماً الحكم بالتعويض على الجهة المصدرة له [3]، لذا فمن الأهمية بمكان أن نبين مدى اعتبار عيب الانحراف في استعمال السلطة مصدراً لمسؤولية الإدارة ، ومن ثم تحديد الشروط اللازمة لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار الإداري المشوب بالانحراف في استعمال السلطة ، ونشير في هذا المقام إلى أن البحث حول مسؤولية الإدارة سيكون بما يتناسب وموضوع هذه الدارسة ، دون الخوض في الجوانب المختلفة المسؤولية الإدارية والتي تحتاج لدراسة متخصصة ، وتوضيح ذلك كالآتي :

[1] قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية برام الله رقم 2010/172 جلسة 2011/11/21، غير منشور.

[2] فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 565 . نداء محمد أمين أبو الهوى ، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ،

[3] حمدي أبو النور السيد، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2011، ص 89

أولاً- عيب الانحراف في استعمال السلطة مصدر لمسؤولية الإدارة :

إن عدم مشروعية القرار الإداري ليست على درجة واحدة من الجسامة ، فهناك بعض أوجه عدم تكون دائما مصدراً للمسؤولية الإدارية ، وهناك أوجه أخرى قد لا تحقق ذلك [1]، فالقرارات الإدارية المشوبة بأحد وجهي عدم المشروعية الشكلية المتمثلة في عيب الشكل وعيب وعدم الاختصاص لا تشكل مصدراً للمسؤولية الإدارية في جميع الأحوال ، ويرجع ذلك إلى انتفاء رابطة السببية بين العيب ذاته وبين الضرر الناشئ عن القرار ، متى كان بإمكان جهة الإدارة إصدار القرار من جديد بنفس الجوهر ، ومعنى ذلك أن وجهي عدم المشروعية الشكلية لا يشكلان مصدراً حتمياً للتعويض إلا إذا كان من شأنهما التأثير في مضمون القرار .

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها ، حيث قضت بأنه :" قد جرى قضاء هذه المحكمة على أن ما قد يشوب القرار الإداري من عيب يتعلق بعدم الاختصاص أو بالشكل فيؤدي إلى عدم مشروعيته لا يصلح حكماً وبالضرورة أساساً للتعويض ، ما لم يكن هذا العيب مؤثراً في موضوع القرار ، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه فلا يكون ثمة وجه للحكم بالتعويض عن هذا القرار غير المشروع باعتبار أنه سيصدر حتماً وبذات المضمون لو أن الجهة الإدارية قد راعت قواعد الاختصاص و الشكل ".

وبالتالي فإنه بالنسبة للقرارات الإدارية المشوبة بأحد أوجه عدم المشروعية الموضوعية والمتمثلة في عيبي مخالفة القانون والسبب ، وعيب الانحراف في استعمال السلطة فإنها تُعد دائماً مصدراً لمسؤولية الإدارة ، أي أن هناك تلازم حتمي بين عدم

[1] سعيد السيد علي ، التعويض عن أعمال السلطات العامة ، دارسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة 2012 ، ص 257.

أمزيان كريمة ، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص ، مرجع سابق ، ص 182. إعادة علي حمود القيسي ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ص 251.

المشروعية الموضوعية والحكم بالتعويض [1]،لأنها تؤثر في مضمون القرار وفحواه ، فتجعله غير قابل للتصحيح [2]، ومن ثم يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة مصدراً بالغ الأهمية لمسؤولية الإدارة [3]، وذلك في كل الأحوال بغض النظر عن جسامة الضرر ، حيث يكون تأثيره مؤكداً على موضوع القرار الإداري.

ثانياً – الشروط اللازمة لقيام مسؤولية الإدارة بالتعريض عن القرار المشوب بالانحراف :

إن مسؤولية الإدارة هي في الأساس مسؤولية خطئيه ، يشترط لقيامها توافر الأركان العامة للمسؤولية ، وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية [4]، وتوضيح ذلك النحو الآتي :

1-الخطأ الموجب لمسؤولية الإدارة :

إن خطأ الإدارة في القرارات الإدارية يتمثل في عدم مشروعيتها ، لذا فإن مسؤولية الإدارة لا تقوم إلا استناداً إلى الخطأ الذي يرتب الضرر، ولما كانت الإدارة شخصاً معنوياً يباشر تصرفاته عن طريق موظفين تابعين له ، فإن الخطأ الذي يقع من التابعين للإدارة إما أن يكون خطأ شخصياً يسأل عنه مرتكبه ، وإما أن يكون خطأ مرفقياً تسأل عنه الإدارة [5].

[1] نداء محمد أمين أبو الهوى ، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة ، مرجع سابق ، ص 24

[2] سعيد السيد علي ، التعويض عن أعمال السلطات العامة ، مرجع سابق ، ص 259 . محمد عبد الحميد أبو زيد ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 220

[3] ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 468

[4] محمد عبد الوهاب وآخرون، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 596-597

[5] سعيد السيد علي ، التعويض عن أعمال السلطات العامة ، مرجع سابق ، ص 225 . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 449.

والخطأ يكون شخصياً إذا صدر عن الشخص التابع للإدارة دون أن يكون للإدارة أي دور في وقوع هذا الخطأ ، ولذلك يتحمل هذا الشخص نتيجة هذا الخطأ الصادر منه [1]، ويكون الخطأ مرفقياً إذا صدر عن الموظف أثناء تأديته عمله ولكن بصورة خاطئة ، وقد يكون هذا الخطأ نتيجة سوء إدارة المرفق ، أو بسبب خلل في التعليمات المطبقة.

وتأسيساً على ذلك يرى جانب من الفقه أن عيب الانحراف في استعمال السلطة إذا كان في صورة يسعى فيها رجل الإدارة إلى غرض بعيد عن الصالح العام ، كالانتقام أو تحقيق مصلحة شخصية ، فإن الخطأ يكون جسيماً وقد يؤدي إلى مسؤولية الموظف الشخصية ، أما إذا كان رجل الإدارة يسعى إلى تحقيق مصلحة للإدارة لم يخوله القانون سلطة تحقيقها ، فهنا نكون أمام خطأ قد يترتب عليه ضرر ليس من العدل أن يتحمله الفرد بعينه ، وهو بذلك يشكل خطأً مرفقياً تتحمل الإدارة آثاره الضارة[2] .

إلا أن المشرع الفلسطيني لم يأخذ بالتفرقة بين الخطأ الشخصي للموظف والخطأ المرفقي وإنما أقر بمسؤولية الإدارة وفقاً لقواعد المسؤولية المنصوص عليها في القانون المدني ، التي حددت مسؤولية الإدارة عن أخطائها المباشرة وذلك بموجب نص المادة (179) من القانون المدني الفلسطيني رقم (4) لسنة 2012 المطبق في قطاع غزة، وأيضا مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها وذلك بموجب نص المادة (193) من القانون نفسه [3]، وكذلك وفقاً للقواعد المنصوص عليها في قانون المخالفات المدنية والتي جاءت تحت عنوان " تبعه المخدوم عن أفعال خادمه " وذلك بنص المادة (12) من قانون المخالفات المدنية الفلسطيني رقم (36) لسنة 1944 .

---

[1] حمدي أبو النور السيد ، مسئولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي2011، ص 93.

[2] سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التعويض ، مرجع سابق ، ص 139.

[3] نصت المادة (193) من القانون المدني الفلسطيني رقم (4) لسنة 2012 على : "1- يكون المتبوع مسئولا عن الضرر الذي يحدثه تابعه بفعله الضار ، متى كان واقعاً منه في حال تأديته وظيفته أو بسببها .

2- تقوم رابطة التبعية ، ولو لم يكن المتبوع حراً في اختيار تابعه متى كانت له سلطة فعلية في رقابته وتوجيهه".

وعلى هذا الأساس فإن وجود عيب الانحراف في استعمال السلطة يؤدي دائما إلى الحكم بالتعويض على الإدارة ، أياً كانت الصورة التي اتخذها هذا العيب ، أي سواء كان القرار الإداري قد صدر بهدف شخصي لرجل الإدارة ، بعيداً عن المصلحة العامة كالمحاباة أو الانتقام ، أو في حالة استهداف المصلحة العامة بغرض تحقيق أغراض مالية ، أو إساءة استعمال الإجراءات[1].

2- الضرر الموجب لمسؤولية الإدارة :

الضرر هو أحد أركان المسؤولية بصفة عامة ، إدارية كانت أم مدينة ، وهو يعني كل إخلال بحق أو مصلحة مشروعة للمضرور ، مادية كانت أم معنوية [2]، ولكي تقوم مسؤولية الإدارة لابد من إثبات الضرر الذي سببه خطأ الإدارة ، حيث يقع على المدعي عبء إثبات الضرر الذي يدعيه.

وأن يكون الضرر الذي ترتب على خطأ الإدارة محققاُ ومؤكداً ، سواء كان هذا الضرر قد وقع بالفعل أو سيقع مستقبلاً مادام أنه محقق الوقوع ، وهذا يعني أن الضرر الاحتمالي لا يكون كافياً للحكم على الإدارة بالتعويض.

كما يشترط في الضرر الموجب لمسؤولية الإدارة أن يكون قد وقع على حق مشروع ، أي يحميه القانون سواء تمثل هذا الحق في مركز قانوني أو مصلحة مالية مشروعة [3] ، وعليه فإذا كان الضرر الناجم عن القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة غير محقق الوقوع أو وقع على حق غير مشروع ، فإنه لا يترتب عليه قيام مسؤولية الإدارة.

---

[1] خالد سيد محمد حماد ، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقديرية ، مرجع سابق ، ص 1000.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوي والمرافعات الإدارية ، الكتاب الأول ، مرجع سابق ، ص 594.

[3] محمد عبد الحميد أبو زيد ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 269

3- علاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر المترتب عليه :

لا يكفي لقيام مسؤولية الإدارة أن يكون هناك خطأ من جانبها ، بل يجب أن يكون الخطأ هو السبب المباشر في وقوع الضرر ، بمعنى أن يكون هذا الضرر قد نتج مباشرة عن خطأ الإدارة [1]، وبالتالي فإذا لم يكن الضرر ناجماً بشكل مباشر عن خطأ الإدارة المتمثل في القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة ، فإنه لا يؤدي إلى قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض .

ويتضح مما سبق أن القرار الإداري المعيب بعيب الانحراف في استعمال السلطة يشكل خطأ إدارياً، وينبغي لكي تقوم مسؤولية الإدارة بالتعويض عن هذا القرار المعيب أن ينتج عن تنفيذه ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ الناجم عن القرار الإداري المعيب بعيب الانحراف في استعمال السلطة والضرر المترتب عليه.

[1] محمد رفعت عبد الوهاب وآخرون ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 231. حمدي أبو النور السيد ، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية ، مرجع سابق ، ص 183.

خاتـــــــــمة

و من خلال هذه المحاولة حيث تناولنا في هذا البحث الذي يدور حول عيب الانحراف في استعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، أن نبرز المكانة الحقيقية التي كان يحظى بها داخل القضاء الإداري ، كوجه من أوجه الإلغاء بالنسبة للقرارت الإدارية المعيبة في أهدافها ، سواء بإستهدافها غاية لا تمتّ للصالح العام بصلة ، أو بمخالفتها لقاعدة تخصيص الأهداف ، أين لاحظت بأن هذا العيب كان يطبّق بصورة واسعة ، ودون أيّ حرجمن القاضي الإداري ، الذي اجتهد في تكريس عدّة وسائل إثبات ، ساهمت بشكل ملحوظ في التقليل من صعوبة إثباته ، على أنّه عيب يتميّز بالدقة والخفاء ، كما سهلت بالمقابل من مسألة الاعتماد عليه من القاضي والمتقاضي على حدّ سواء .

لقد حرص القاضي الإداري منذ ظهور عيب الانحراف في استعمال السلطة على تطبيقه بنفس النسبة تقريبا التي يطبق بها باقي العيوب الأخرى، فلم يكن للصفة الاحتياطية التي يتمّيز بها ايّ تأثير على الأخذ به ، متى استبانت معالمه وقام الدليل عليه.

بل إنّ الملاحظ من خلال استقراء العديد من الأحكام القضائية –سواءا تلك الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي أو عن نظيره المصري ، والتي تتبنى تطبيقا صريحا لعيب الانحراف في استعمال السلطة ، أنّ القاضي الإداري كان يتجاوز في حكمه حلّ النزاع المعروض عليه إلى انتهار الفرصة لإبراز معالم هذا العيب ، من حيث مضمونه وتعداد حالاته ، ووسائل إثباته.

لقد كان لمثل تلك الأعمال القضائية المتميّزة الدور الكبير في إرساء أسس متينة لهذا العيب ، وفتح المجال واسعا أمام القاضي الإداري ، لمراقبة القرارات الإدارية الصادرة في إطار السلطة التقديرية للإدارة من حيث مدى اتجاهها نحو تحقيق المصلحة العامة ، والهدف المخصّص من المشرّع ، وهي بهذا الشكل قد مكنت القاضي الإداري الذي يمنع عليه أن يراقب مدى ملاءمة ذلك النوع من القرارت الإدارية من فرض رقابة على أهداف تلك القرارات ، على اعتبار أنّ الإدارة مقيدة دائما باستهداف المصلحة العامة ولا تملك أيّ تقدير حيال ذلك.

كما تطرّقت في هذا البحث إلى جزاء عيب في استعمال السلطة ، أين حصرته أساسا في إلغاء القرار الإداري المشوب بهذا العيب ، والتعويض عن الأضرار التي لحقت بالفرد من جرائه ، وقد لاحظت بأنّ هذا الجزاء ، وإن كان لا يختلف عمّا يمكن أن يترتب عن باقي العيوب الأخرى ، إلاّ أنه يحوي نوعا من الخصوصية ، خاصة فيما يتعلّق بعملية الإلغاء .

حاولت في آخر هذا البحث أن اشير بوضوح إلى أنّ عيب الإنحراف في استعمال السلطة ، لم يعد يطبّق في وقتنا الراهن بنفس النسبة التي كان يطبق بها في وقت مضى ، بل إنّ الفرق شاسع بين سنوات الأربعنيات والخمسينيات ، وبين ما نلاحظه اليوم ، فالقاضي الإداري صار يتحاشى بصورة متعمّدة تطبيق هذا العيب ، على الرغم من أهّميته الكبيرة التي لا يمكن أن تتراجع مهما مرّ الزمن .

لقد وضحت قبل التطرق إلى هذه الأزمة – كما سبق وأن عيب الانحراف في استعمال السلطة في وقت إزدهاره وانتشاره داخل القضاء الإداري ، وركزت بالخصوص على القضاء الإداري الفرنسي والمصري ، وهذا راجع إلى اتساع دائرة تطبيق هذا العيب في كلّ كم الدولتين ، كما أنّ القاضي الإداري سواءا في فرنسا أو مصر يقدم –كما سبقت الإشارة إليه – عملا قضائيا يتميّز بالدقة والوضوح ، عكس ماهو عليه الحال عندنا ، اين نجد الفرق شاسعا بين ما يكتبه رجال القانون في مادة المنزعات الإدارية ، ومانلاحظه يوميا من قرارات قضائية صادرة عن قمة هرم القضاء الإداري ، لاتتماشي في أكثرها مع ما هو مكرس في الفقه أو في القضاء الإداري المقارن ، وأمام هذه الحقيقة المؤسفة – التي لست سباقا لاكتشافها وكشفها – أدعو إلى مراجعة جهاز القضاء الإداري في بلادنا ، ليس في هيكلته – كما يحدث اليوم – وإنّما في سلطاته وأشخاصه ، فتخصّص القاضي الإداري في مادة المنازعات الإدراية صار أمرا أكثر من مطلوب لتفعيل الرقابة القضائية عندنا ، وإعطائها مركزها المستحق ، إلى أقصى الحدود.

سيبقي انحراف الإدارة بسلطتها أمرا قائما ومنتشرا ، ومادام القاضي الإداري يتحاشى مراقبة أهداف القرارات الإدارية وسيبقى بذلك الفساد الإداري منتشرا، أمام تخاذل من لهم القدرة الكافية على الوقوف في وجهه.

لا يتحمّل المشرّع بالدرجة الأولى مسؤولية تراجع الاعتماد على هذا العيب ، بل المسؤولية على القاضي الإداري ، الذي جعل عيب الانحراف في استعمال السلطة عيبا

أحتياطيا ، لا يلجأ إليه إلا إليه إلا إذا تأكد من خلو القرار الإداري من باقي العيوب الأخرى ، محتجا بصعوبة أثباته ظاهرا ، وفي الخفاء يحتج بخطورة اتهام الإدارة به ، وهو بهذا يغفل عن الخطر الأكبر الذي يحيط بحقوق الأفراد وحريّاتهم ، من جراء انحراف الإدارة في استعمال سلطتها.

عندما أقول أنّ القاضي الإداري جعل عيب الانحراف في استعمال السلطة عيبا إحتياطيا ، فإنني أقصد بهذا القاضي الإداري في فرنسا ومصر ولا أقصد القاضي الإداري جعل عيب الإنحراف في استعمال السلطة عيبا إحتياطيا ، فأنني أقصد بهذا القاضي الإداري في فرنسا ومصر ، ولا أقصد القاضي الإداري الجزائري ، فهذا الأخير لايكاد يأخذ بهذا العيب على الإطلاق ، وإن كانت هناك بعض التطبيقات القليلة – التي توحي بوجود مايشبه التطبيق لهذا العيب – فالأكيد أن القارئ قد لاحظ غموضها ، وانه ليس من السهل استساغة ربطها بعيب الانحراف في استعمال السلطة .

أرجع أغلب فقهاء القانون العام أزمة عيب الانحراف في استعمال السلطة إلى ظهور القرار الإداري ، وإلى تراجع القاصي الإداري عن موقفه من انحراف الإدارة بسلطتها للمصلحة المالية ، وإن كان الأمر مستساغا بالنسبة إلى السبب الأخير ، فأنه مستساغ بالنسبة لسبب الأول ، ذلك لأن عيب السبب لايغني عن الاعتماد على عيب الانحراف في استعمال السلطة ، بل إنّ النعي على القرار الإداري بأنه مشوب بعيب في أسبابه بدل أهدافه يهوّن من خطورة الجرم الذي ارتكبه مصدر ذلك القرار (ونحن هنا بصدد الإشارة إلى

حالة الإنحراف عن المصلحة العامة كلية) ، فالقرار الإداري الذي يتعّد مصدره بناءه على أسباب غير موجودة من أجل تحقيق أغراض تجانب المصلحة العامة ، يجب أن يلغى على أساس عيب الانحراف في استعمال السلطة ، لا على أساس عيب السبب ، وذلك من أجل دفع الإدارة إلى أغراض تجانب المصلحة العامة ، يجب أن يلغى على أساس عيب الانحراف في استعمال السلطة ، لا على أساس عيب السبب ، وذلك من أجل دفع الإدارة إلى اتخاذ عقوبات تأدبيبة ضد من اتخذمن وظيفته ووسائل القانون العام مطيّة نحو بلوغ أهدافه الشخصية ، ومن هذا الباب تظهر الاهمّية الكبيرة للإبقاء على الانحراف في استعمال السلطة ، بدل الاستعاضة عنه بعيب لا يمكن أن يؤدي هذه الوظيفة على الوجه المطلوب

كما توصلت من خلال بحثي في هذا الموضوع ، تطور الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة أدى بدوره إلى تراجع الاعتماد على عيب الانحراف في استعمال السلطة كونه كان العيب الأكثر فعالية من حيث التقليل من خطورة ممارسة هذا النوع من السلطة ، وذلك بضمان الإدارة نحو هدف المصلحة العامة ، وقد تمثل هذا التطور على وحه الخصوص في ظهور الرقابة على الخطأ الواضح في التقدير ، وكذا الرقابة على الموازنة بين المزايا والتكاليف، ولعلّ لهاتين الوسيلتين أهميّة لايمارى فيها الحدّ من خطورة ممارسة السلطة التقديرية من الإدارة ، غير أن هذا لايبرّر التخلّي عن الاعتماد على عيب الانحراف في استعمال السلطة ، كونه – كما سبق وأن أشرت – العيب الأقدار على كشف فساد الموظف الإداري ، فهو بهذا يساهم في تطهير الوسط الإداري من الموظفين

الين يسعون من وراء وظيفتهم إلى تحقيق منافع شخصية غير مشروعية ، ملحقين بذلك ضررا بالغا بحقوق الأفراد وحريّاتهم .

قائمة المراجع و المصادر

المصادر :

1. أبي الحسين أحمد بن فارس بن فارس بن زكريا : معجم المقاييس في اللغة ، تحقيق شهاب الدين أبو عمرو دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت لبنان .
2. علي خطار شنطاوي : موسوعة القضاء الإداري ، ج2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2008 ، ط1، إ2.
3. الفيروز أبادي ، القاموس المحيط دار الجيل ، مصر .
4. محمد أبي بكر بن عبد القادر الرازي : مختار الصحاح ، دار ومكتبه الهلال ، بيروت ، 1988.

المراجع :

أولا : الكتب :

1. أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز انجق وبيوض خالد ، الطبعة الخامسة ، ديوان المطبوعات الجماعية ، الجزائر ، 2003.
2. أحمد محيو : المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنجق وبيوض خالد ، دم ج ، ط6، الجزائر 2005.
3. حمدي أبو النور السيد، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2011.
4. حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، الدار الجامعية ، 2001 .
5. زروقي ليلي ، صلاحيات القاضي الإداري على ضوء التطبقات القضائية للغرفة الإدارية للمحكمة العليا " نشرة القضاء ، العدد 54 ، الجزائر ، 1999 .

6. سامي جمال الدين ، الدعاوي الإدارية والإجراءات أمام القاضي الإداري – دعوى الإلغاء – منشأة المعارف بالاسكندرية ، سنة 1991.

7. سامي جمال الدين : الوسيط في دعوى إلغاء الإدارة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2004.

8. سامي جمال الدين : منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2005.

9. سعيد السيد علي ، التعويض عن أعمال السلطات العامة ، دارسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة 2012 .

10. سلامي عمور : المنازعات الإدارية ، مطبوعة جامعية لطلبة السنة الثالثة ، كلية الحقوق بن عكنون ، السنة الدارسية 2002-2003.

11. سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة – الانحراف بالسلطة – دراسة مقارنة – ط3، مطبعة جامعه عين شمس ، مصر ، 1978.

12. طعيم الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الغدارة العامة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1970.

13. عبد العزيز عبد المنعم خليفة : الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرارات الإدارية ، دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية 2001.

14. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، ط3 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2006 .

15. عبد الغني بسيوني عبد الله : القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) ، الدار الجامعية ، 1993 .

16. عبد القادر عدو : المنازعات الإدارية دار هومة للطباعة والنشر ، الجزائر 2012، ص 159

17. عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري) ، المطبعة الجديدة ، دمشق ، 1979 .

18. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار جسور للنشر والتوزيع ، ط2 الجزائر 2007.

19. عمار بوضياف القرار الإداري (دراسة تشريعية ، قضائية ، فقهية) ، جسور لنشر والتوزيع ، الجزائر 2007.

20. فريدة أبركان ، مدى رقابة القضاء على الأعمال الإدارية ، متلقى قضاء الغرف الإدارية ، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، 1992.

21. كمال رحماوي : تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هومة ، الجزائر ، 2004.

22. كمال رحماوي : ضوابط تأثيم الموظف العام في القانون الجزائر ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 03، 1999.

23. مارسلون وآخرون ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة أحمد يسري ، ط10، دار الفكر العربي الإسكندرية، 1995.

24. محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة 2005.

25. محمد حلمي الدقوقي ، رقابة على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، 1989.

26. محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة ، الرقابة القضائية ، دار النهضة العربية ، مصر 1986 .

27. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1993 م. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، قضاء التعويض وطرق الطعن

في الأحكام ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1996 ، ص 139،سعيد السيد علي ، التعويض عن أعمال السلطات العامة ، دارسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية . 2012

28. مصطفي أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الطبعة الثالثة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية 1996.

ثانيا : المذكرات :

1. أحمد يوسف ، قضاء الإلغاء أمام مجلس الدولة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2002 فاطمة الزهراء فيرم ، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، القسم العام ، فرع الإدارة والمالية ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، السنة الجامعية : 2003-2004.

2. سكينة عزوز ، عملية الموزانة بين أعمال الضبط الإداري والحريات العامة ، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارية المالية جامعة الجزائر ، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ، 1990.

3. عطاء الله أبو حميدة ، الفصل غير التأديبي في قانون الوظيفة العامة والقانون الاساسي العام للعامل " دراسة مقارنة " ، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، السنة الجامعية : 1989-1990.

ثالثا: المجلات

1. عمّار عوابدي، الطبيعة الخاصة لقانون الإجراءات القضائية الإدارية ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد 01، الجزائر ، 1994 .

2. عمار عوابدي الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، العدد XXV ، رقم 04 ديسمبر 1987 .

3. عمار معاشو ، إشكالات التقاضي في النزاع العقاري أمام القضاء الإداري ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 08 ، 2008.

4. عمور سلامي ، الضبط الإداري البلدي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة ، جامعة الجزائر ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، 1988 .

5. ليلي زروقي : دور القاضي الإداري في مراقبة مدي احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العمومية ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 03، جانفي – جوان 2003.

6. مراد بدران ، الطابع التحقيقي للإثبات في المواد الإدارية ، مجلّة مجلس الدولة ، العدد 09،سنة 2009 .

7. مقداد كروغلى : نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية ، المجلة القضائية ، العدد الثاني ، سنة 1996 .

رابعا : المراسيم و القوانين:

1.القانون رقم 11/91، مؤرخ في 27 أبريل سنة 1991، يحدّد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية .

2.الأمر رقم 03/06، مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 يتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

3.القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م .

الفهـــرس

الفهرس

إهداء	
شكر و عرفان	
مقدمة	
الفصل الأول : مفهوم و مظاهر عيب الإنحراف في إستعمال السلطة	
المبحث الأول : مفهوم عيب الإنحراف في إستعمال السلطة	
المطلب الأول : تعريف عيب الإنحراف في إستعمال السلطة	
المطلب الثاني : خصائص و ذاتية عيب الإنحراف في إستعمال السلطة	
المبحث الثاني : حالات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة	
المطلب الأول : الإنحراف في إستعمال السلطة عن المصلحة العامة	
المطلب الثاني : الإنحراف في إستعمال السلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف	
الفصل الثاني : مدى صعوبة إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة	
المبحث الأول : إثبات الإنحراف في إستعمال السلطة	
المطلب الأول : الإثبات المباشر لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة	
المطلب الثاني : الإثبات غير المباشر لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة	
المبحث الثاني : الآثار المترتبة على إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة	
المطلب الأول : إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة	
المطلب الثاني : التعويض عن القرار المشوب بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة	
الخاتمة	
قائمة المراجع	
الفهرس	