جامعة أحمد دراية أدرار

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الانحراف في استعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام في تخصص : قانون إداري

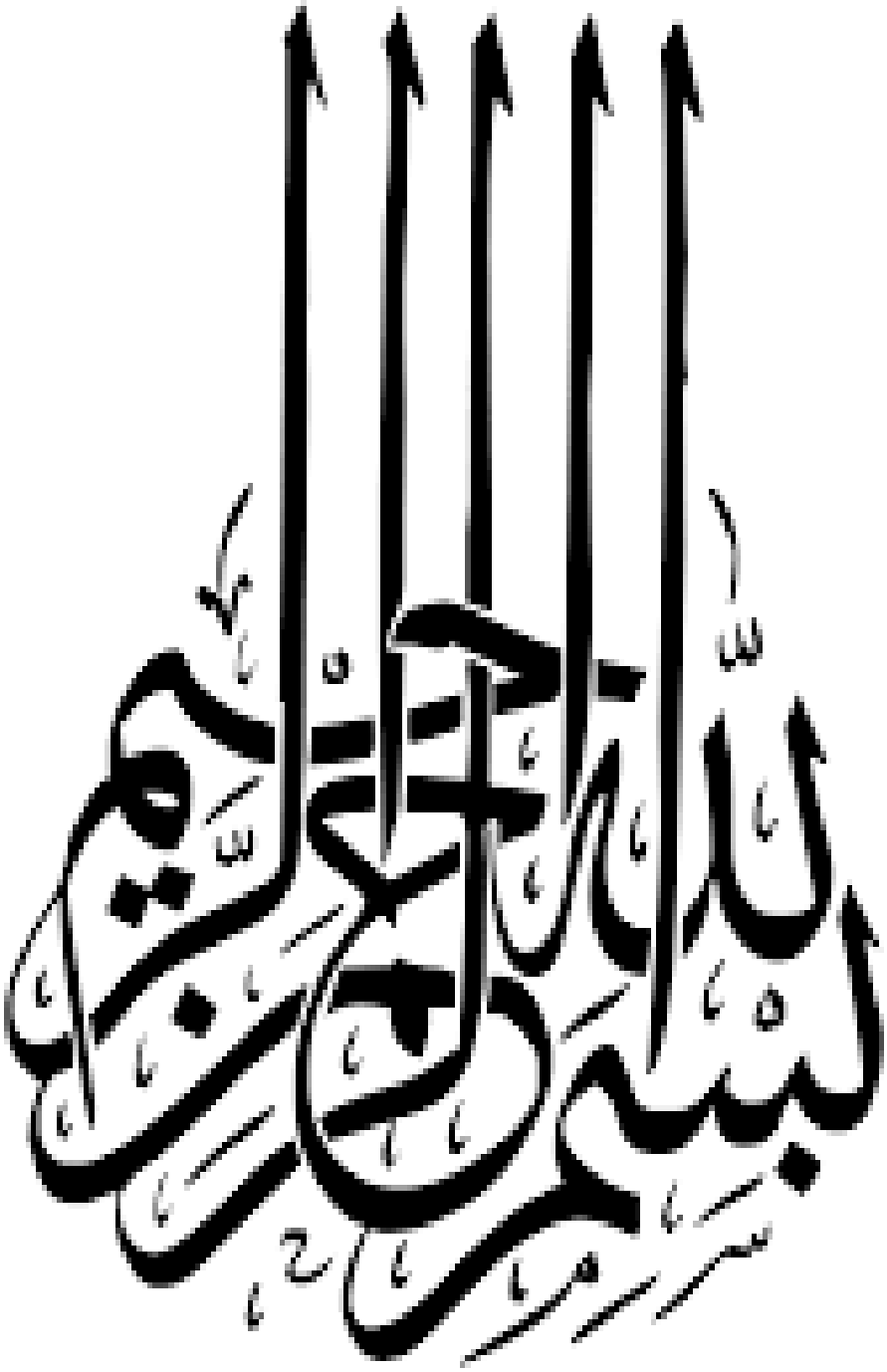
إعداد الطالبتين:
زايكو أمال
زاوي وسيلة

إشراف الدكتور:
باخويا دريس

لجنـــة المناقشـــة:

الدكتور غيتاوي عبد القادر	أستاذ محاضر (أ) ، جامعة أدرار	رئيســـاً
الدكتور باخويا دريس	أستاذ محاضر (أ) ، جامعة أدرار	مشرفاً ومقرراً
الأستاذ الليل أحمد	أستاذ مساعد(أ) ، جامعة أدرار	مناقشـاً

السنة الجامعية
2017-2016م



ربي يسر ولا تعسر عونك يا معين وقل ربي زدني علما

شكر وتقدير

)7عملاً بقوله تعالى{**لَئِنْ شَكَرْتُمْ لأَزِيْدَنَّكُمْ**}إبراهيم الأية (

فإننا نحمد الله تبارك في علاه و نشكره، الذي هدانا وأنار الطريق أمامنا لإتمام هذه المذكرة.

وبفضل الإعتراف بالفضل الجميل فإننا نتقدم بفائق الشكر ووافر الإمتنان إلى الدكتور: **باخويا دريس** الذي أكرمنا بقبوله بالإشراف على هذه المذكرة والذي أفاض علينا بوقته وعلمه وجهده وكان يتخللنا بكلمات تبعث فينا روح البحث والإجتهاد وزودنا بتوجيهات وإرشادات قيمة طيلة فترة إعدادها.

يشهد الله أنه كان ناصحاً أمينا، فجزاه الله خيراً على مانصح وأرشد.

كما نتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بالموافقة على مناقشة هذه المذكرة لأجل تقويمها وإثرائها.

نتقدموا بجزيل الشكر لجميع الأساتذة الذين علمونا طيلة فترة دراستنا وكانو لنا في دربنا خير سراج.

DESIGN-WAREZ.RU

الإهداء

أهدي هذا الجهد المتواضع:

إلى من تخجل الحروف أمام عظمتهما واللذان أُمرنا من فوق السابع السموات ببرهما ومن لا يتمنى أن ينعم برضاهما ودعواتهما، عليهما رحمة الرحمان في الدنيا و الأخرة، منَّا لله أن يتقبلهما قبول حسن وأن يُبارك أن شاء الله في عمرهما ويُمدَّهُما بالصحة والعافية ويُشفيهما.

إلى من أنار دربي بالدعاء وهيأ لي كل الظروف لمتابعة مشواري الدراسي وتحملا مشقتي إلى من ضحيا لأجل أن أحيا في سعادة و هناء متمنيين لي ذلك في كل خطوة من خطواتي بكل تواضع هما: **" أمي و أبي."**

إلى رموز الفخر و الاعتزاز **"إخواني و أخواتي"** الأعزاء الكرماء.

إلى من ساعدني وشجعني كثيراً على مواصلة هذا العمل حتى الأخير، **"زوجي الطيب".**

إلى كل من ساعدني بكلمة، بدعوة حتى ولو ببتسامة و إلى من كان يتخللني بالسؤال في كل لحظة وحين مُتمنياً لي النجاح والتفوق.

"جزاكم الله عني كل خير وشكراً معطر برضى الرحمان."

أمال زايكو

إهداء

إلى من تخجل أمام عظمتهما الحروف ... أمي وأبي

أطال الله في عمرهما ومتعهما بالصحة والعافية

إلى منبع سعادتي وزينة حياتي ... زوجي وابني

إلى رموز الفخر والاعتزاز ... أخواتي وإخواني الأعزاء

إليهم جميعاً أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع

_ وسيلة _

مقدمة

مقدمة

تكتسي عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أهمية بالغة في إرساء دولة القانون لكونها تهدف إلى تحقيق الصالح العام، كما تكتسي هذه الأعمال أيضاً طابع المشروعية عند صدورها، وذلك بغض النظر عن نوع الأعمال التي تأتيها الإدارة سواء كانت قرارات إدارية أو عقود إدارية، وبذلك تمثل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المختلفة أهم ضمانة لحماية مبدأ المشروعية، والذي يقصد به خضوع جميع أعمال الإدارة إلى القواعد القانونية المكرسة في الدولة، فلا يسوغ لأي إدارة من الإدارات أن تمارس اختصاصاً معيناً على الوجه الذي يخالف نصاً دستورياً أو تشريعياً، لذالك جاء الفقه إفتراض أن الأصل في أعمال الإدارة الصحة وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك، وبهذا المفهوم نجد أن مبدأ المشروعية ليس إلاّ تطبيقاً لقاعدة تدرج القوانين في الدولة الحديثة.

فإذا كان الدور الذي تقوم به الإدارة في الدولة المعاصرة أثناء ممارسة مهامها بالوسائل القانونية، يمثل القرار الإداري ركيزتها الأساسية والذي يلزم لمشروعيته استيفاء أركانه القانونية، وذلك بأن يكون صادراً عن سلطة مختصة، ومطابقاً للقوانين والأنظمة شكلاً ومضموناً، ومستنداً إلى سبب يبرره وان يستهدف تحقيق الغاية التي من أجلها منحت الإدارة سلطة إصدار القرار، فإن الأصل في سلطة الإدارة حين إصدارها لقراراتها الإدارية أن تكون مقيدة بالقانون، إلاّ أن المشرع نظراً لمقتضيات المصلحة العامة وضرورة حسن سير العملية الإدارية وتحقيق غايتها، قد منح الإدارة سلطة تقديرية لملائمة القرارات الإدارية، غير أن هذه السلطة سواء كانت تقديرية أو مقيدة، ليست إلاّ وسيلة لتلبية الاحتياجات العامة، فالاعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة لا يعني الاعتراف لها بسلطة تحكمية أو تعسفية، بل يتعين استعمال تلك السلطة في حدود المشروعية، وذلك وفقاً لاعتبارات العدل والمصلحة العامة، ففي كثير من الأحيان تصدر الإدارة قراراتها الإدارية من خلال الصلاحيات التقديرية التي لا تتمتع بها، وقد تستغل الإدارة هذه الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القوانين والأنظمة لتنحرف بها عن المصلحة العامة، وذلك لتحقيق مآرب شخصية غير مشروعة، حيث يشكل هذا التصرف إنحرافاً بغاية القرار الإداري عن المصلحة العامة، ومن ثَمّ يكون القرار الإداري

معيباً بعدم المشروعية لإنحرافها في استعمال سلطتها، ومستوجباً للإلغاء والتعويض عن الضرر الذي يلحق بالأفراد.

وتبدوا أهمية التعرض بالبحث لهذا العيب من عيوب القرار الإداري، لما وصل إلية درجات إتساع أو شمول رقابة المشروعية في ملاحقتها للقرار الإداري، فمن خلاله يستطيع القضاء الإداري فرض رقابته على سلطة الإدارة التقديرية في إصدار قراراتها الإدارية، وذلك للتأكد من أنها لم تحد عن الهدف المنشود، ألا وهو تحقيق المصلحة العامة بوجه عام، فضلاً عن الهدف المخصص له القرار بوجه خاص، وكذلك لكون هذا العيب يتميز بأنه من العيوب الخفية المستترة عن بقية العيوب الأخرى التي تستتر الإدارة عليها من خلال إضفاء المشروعية على أركان أخرى للقرار الإداري، مما يؤدي إلى إلزام القاضي الإداري فرض رقابة للوصول إلى الهدف الحقيقي الذي قصدته الإدارة من جراء تصرفها، كما تظهر أهميته في اتساع نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فبعد أن كان القضاء يهتم بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري، أصبح يهتم بالبحث عن الدوافع الخفية والنوايا الداخلية التي تدفع الإدارة إلى مباشرة سلطاتها والتي يصعب اكتشافها.

والهدف من دراستنا لموضوع عيب الإنحراف في استعمال السلطة، هو البعد الذي يحظى به هذا العيب كونه يتصل بالغاية من القرار الإداري التي تمثل الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه عند استعمال سلطتها التقديرية، ولأنه يتميز بطابع يميزه عن غيره من العيوب الأخرى، لذلك كان لهذا العيب أهميته في أنه يظهر مدى اتساع نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

وعيب الإنحراف في استعمال السلطة من أشد العيوب صعوبة في الإثبات نظراً لخفائه وارتباطه بنوايا مُصْدِرْ القرار، والتي يصعب الكشف عنها، لذلك كان إثبات هذا العيب لمن يدعي بانحراف الإدارة في استعمال سلطتها أمراً عسيراً، وكذلك مما يصعب على القاضي الإداري أمر إثباته والتأكد من وجوده.

ولأجل الإلمام بهذا العيب عيب الإنحراف في استعمال السلطة، حاولنا ببحثنا هذا الكشف عن هذا العيب والتعرف على خصائصه وصوره، وبيان كيفية إثباته والآثار المترتبة عن إثباته، وذلك من خلال طرح الإشكالية التالية: كيف

يمارس القاضي الإداري دوره في الرقابة على أعمال الإدارة المنحرفة ؟ وهل حدد القانون هدفاً خاصاً لكل طائفة من القرارات الإدارية إلى جانب الهدف العام ؟ وإلى أي مدى يمكن أن تصل سلطات القاضي الإداري بالرقابة على عيب الإنحراف في استعمال السلطة ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية فضلنا الإعتماد على المنهج التحليلي الذي يعكس اهتمامات هذه الدراسة، وبصدد الإلمام بكافة الجوانب المختلفة لموضوع هذه الدراسة المتمثل في الإنحراف في استعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، وذلك من خلال الدراسات الفقهية والأبحاث العلمية وتحليل الأحكام القضائية والنصوص والقوانين ذات الصلة بالموضوع، والاستناد إلى أحكام القضاء الإداري وصولاً إلى الأهداف التي ترمي إليها الدراسة.

وتتطلب دراسة هذا الموضوع خطة مكونة من فصلين، قسمنا كل فصل إلى ثلاث مباحث؛ تناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي لعيب الإنحراف في استعمال السلطة وتأثيره على صحة القرار الإداري، تحدثنا في هذا الفصل عن مفهوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة وطبيعته القانونية في المبحث الأول، وحالات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في المبحث الثاني، وتأثير الإنحراف في استعمال السلطة على صحة القرار الإداري في المبحث الثالث، أما الفصل الثاني فخصصناه للحديث عن إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة آثاره، حيث درسنا قواعد إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في المبحث الأول، ووسائل إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في المبحث الثاني، أما المبحث الثالث فتطرقنا فيه إلى أثار عيب الإنحراف في استعمال السلطة.

أخيراً تعرضنا في خاتمة هذا البحث إلى أهم النتائج التي أفصحت عنها هذه الدراسة وبعض التوصيات المقترحة في هذا الشأن، ومن هنا نرجوا من خلال هذه الدراسة أن نكون قد أسهمنا في الكشف عن عيب الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، ومدى رقابة القاضي الإداري عليه.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لعيب الإنحراف في استعمال السلطة و تأثيره على صحة القرار الإداري

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة وتأثيره على صحة القرار الإداري.

قد يخرج العمل القانوني الذي يصدر عن الإرادة المنفردة للإدارة، والذي يكون تنفذياً ونهائياً عن نطاق المشروعية، وينحرف عن الغاية التي لأجلها مُنح صاحب السلطة هذا الإمتياز ألا وهو إمتياز إصدار القرار.

ونظراً لتعدد أوجه وحالات الإنحراف، إرتأينا في هذا الفصل أن نعرف بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة، وقد قسمنا هذا الفصل إلى ثلاث مباحث حيث عالجنا في المبحث الأول مفهوم الإنحراف في إستعمال السلطة وطبيعته القانونية؛ فقمنا بتعريفه وذكر خصائصه وكذا الطبيعة القانونية لهذا العيب ثم أتبعنا المبحث الأول بمبحث ثان؛ بعنوان صور أو حالات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة، ، أما المبحث الثالث فتطرقنا فيه إلى تأثير الإنحراف في إستعمال السلطة على صحة القرار الإداري.

المبحث الأول

مفهوم عيب الإنحراف في إستعمال السلطة وطبيعته القانونية.

سنتعرض في هذا المبحث لمفهوم عيب الإنحراف في إستعمال السلطة وطبيعته القانونية، وذلك بالتطرق في المطلب الأول إلى تعريفه في فرع أول ثم تسليط الضوء على المميزات والخصائص التي تميزه عن غيره من العيوب الإدارية التي تلحق القرار الإداري، أما في المطلب الثاني فسنتناول الطبيعة القانونية لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري.

المطلب الأول

تعريف عيب الإنحراف في إستعمال السلطة وخصائصه.

إن عيب الإنحراف في إستعمال السلطة يورده الفقه والقضاء في عبارات مختلفة وتعريفات متشابهة ، فتارة يسمى بعيب تجاوز السلطة، وتارة عيب الإنحراف وتارة عيب الغاية وتارة عيب إساءة إستعمال السلطة ، وهوعيب بخلاف العيوب الأخرى خفي ومستتر يتعلق بدوافع شخصية في نفس مُصْدِر القرار، وغالبية فقهاء القانون يطلقون على هذا العيب اصطلاح "الإنحراف في إستعمال السلطة " وسنعالج هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول

تعريف عيب الإنحراف في إستعمال السلطة.

يقصد به أن تهدف السلطة الإدارية مُصْدرة القرار الإداري، هدف أخر غير ذلك الهدف الذي من أجله مُنحت هذه السلطات[1].

فالمفروض، أن يهدف مصدر القرار الإداري للمصلحة العامة، لكنه إذا أتجه إلى تحقيق قصد آخر فإن قراره يكون مشوب بعيب إساءة إستعمال السلطة، إذ أن المشرع عندما منح للإدارة سلطة إصدار القرارات الإدارية، فإنه إشترط ذلك ضماناً لكي يكون الهدف الصالح العام،والخروج عن ذلك يعني التعسف في إستعمال هذه السلطة[2].

1رابحي أحسن، الأعمال القانونية الإدارية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013، ص:6

[2]عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، دار هومه، الجزائر، 2012، ص:59

وعموماً، إن الهيئة التي ترتكب الإنحراف بالسلطة تتخذ قراراً يدخل في إختصاصها، مراعية الأشكال المتعددة، ولكنها تستعمل سلطتها لأسباب أخرى مخالفة لما هو محدد في النصوص المستند إليها[1].

فالموظف عليه أن يسعى بما يصدره من قرارات إلى تحقيق الهدف الذي قصد المشرع تحقيقه بهذه القرارات، فإذا لم يحدد القانون هدفاً معيناً للقرار الإداري وجب على الموظف أن يهدف إلى تحقيق الصالح العام بصفة عامة، فإذا إنحرف عن ذلك وقصد بتصرفه تحقيق هدف أخر وقع قراره باطلاً مستحق للإلغاء[2].

ذلك أن الإدارة قد تستهدف تحقيق مصلحة عامة من قرارها، لكنها غير المصلحة العامة المحددة التي نص عليها المشرع لنوع معين من القرارات، والأصل أن تكون المصلحة العامة هي الغاية التي يستهدفها القرار الإداري وإلا كان القرار معيباًفي غايته،ذلك أن السلطات التي تتمتع بها الإدارة ليست إلا وسائل لتحقيق غاية هامة هي المصلحة العامة[3].

وتزداد فرصة إنحراف السلطة أمام مصدر القرار في مجال السلطة التقديرية حيث يكون للموظف أن يتدخل أو يمتنع، و يحدد نوع تدخله إذا هو قدر التدخل، غير أن ذلك لا يمنع من إمكان وجود هذا العيب حتى في مجال الاختصاص المقيد، فإذا كان القانون في هذا المجال يحدد شروطاً ويوجب على الموظف إصدار القرار عند توافرها، فإن هذا الأخير يستطيع مع ذلك أن يؤول عمداً للقانون فيصرفه عن المعنى الذي قصده المشرع، كما يستطيع أن يدعي عدم توافر الشروط التي حددها القانون أو يسُيء تكييفها[4].

الفرع الثاني

خصائص عيب الإنحراف في إستعمال السلطة.

يتميز عيب الإنحراف في إستعمال السلطة بعدة سمات تتداخل فيها بينها، لابد من توافرها لقيامه، وتتمثل في:

---

[1] أحمد محيو،المنازعات الإدارية،الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2003، ص:191

[2] ماجد راغب لحلو،القضاء الإداري،دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية،ص:406

[3] نوان كنعان،القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص: 310

[4] ماجد راغب لحلو، المرجع السابق، ص: 406،407

1)الصفة الإحتياطية لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة:

إن إعتماد المدعي على عيب الإنحراف بالسلطة توصل إلى بطلان القرار الإداري المتنازع فيه هو أمر نادر، إذ يتطلب البحث في نية الإدارة، ولهذا فإن إدانة الإنحراف بالسلطة يظل السلاح النهائي للقاضي الإداري عندما يريد إدانة موقف الإدارة الصارخة، بصفة خاصة لا يوجد أساس آخر للإدانة[1].

ويأخذ عيب الإنحراف في إستعمال السلطة السمة الاحتياطية لصعوبة إثباته، بالمقارنة مع غيره من العيوب الأخرى المؤدية لإلغاء القرار الإداري، ومن ثم فإن إثبات عيب الإنحراف بالسلطة يتطلب البحث عن مصدر القرار، وهذا الأمر يصعب على القاضي القيام به، كما يرجع الأمر في إضفاء الصفة الاحتياطية لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة، لخطورة القضاء به بالنسبة للإدارة، فالحكم عليها بأنها تعسفتفي إستعمال السلطة المخولة لها،ينال من مهابتها لدى الأفراد، ويزعزع ثقتهم فيها[2].

ومن ثم يفضل القاضي الإداري أثناء حقبة مشروعية القرار الإداري، البحث عن أخطاء قانونية تمس مشروعية القرار مساساً مثل الخطأ في القانون، أوخطأ في الواقع، أو وجود عيب الشكل، تاركاً عيب الإنحراف بالسلطة كحل أخير، بحيث يمكن الاستغناء تماما عن اللجوء إليه[3].

2) الصفة القصدية لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة:

إن إساءة إستعمال السلطة أو الإنحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة إستعمال السلطة أو الإنحراف بها، فعيب إساءة إستعمال السلطة الذي يبرره إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها، بأن تكون جهة الإدارة قد إنحرفت عن وجه المصلحة العامة التي يبتغيها القرار، أو تكون قد

---

[1] عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومه،الجزائر،2012، ص:164،163

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف في إستعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001، ص:59، 60.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف في إستعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص:60

أصدرت القرار بباعث لايهدف لتلك المصلحة، وعلى هذا الأساس فإن عيب إستعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض وقوعه[1].

فالإنحراف بالسلطة هو عيب خاص من عيوب القرار الإداري، يشترط لقيامه أن يثبت إتجاه نية الإدارة، وفي حالة عدم توفر تلك النية يكون قراراً مشوباً بعيب مخالفة القانون[2].

3) إقتران عيب الإنحراف في إستعمال السلطة بالسلطة التقديرية للإدارة:

ويعني ذلك أن إحتمال وقوع هذا العيب يكون عندما يمنح المشرع سلطة تقديرية للإدارة في إصدار قراراتها من حيث إختيار بديل معين من عدة بدائل و إختيار وقت التدخل لإصدار القرار، وكذلك تقرير الوقائع و ما يناسبها من إجراءات، أما إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة فلا يوجد مثل هذا الإحتمال لأن مصدر القرار في هذه الحالة لا يملك الحق في إختيار قراره[3].

وبالتالي، يصيب القرار الإداري عيب الإنحراف في إستعمال السلطة إذا كانت السلطة الإدارية مصدرة القرار قد استهدفت غرضا أو أغراضا غير الغرض الذي مُنحت من أجله تلك السلطة، وذلك منخلال إعطاءها سلطة إصدار القرار، ويعتبر عيب الإنحراف في إستعمال السلطة أحدث عيب وأحدث حالة وسبب من أسباب وحالات الحكم بالإلغاء[4].

4) إرتباط عيب الإنحراف في إستعمال السلطة بركن الغاية في القرار الإداري:

ركن الغاية في القرار الإداري هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها وعن طريق الأثر القانوني المباشر لقرارها[5].

---

[1] حمدي ياسين عكاشة،القرار الإداري في قرار مجلس الدولة،منشأة المعارف،الإسكندرية، 1987،ص:565

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة،نفس المرجع السابق، ص:72

[3] منصور إبراهيم العتوم، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2013، ص: 169

[4] عمار عوابدي، النظرية العامة للقرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه،الجزائر،ص:179

[5] سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 2006،ص:363

وترتيباً على ذلك تبدو الصلة واضحة بين هذا العيب وركن الغاية في القرار الإداري، إذ أن هذا العيب يتحقق إذا ما خالفت الإدارة الهدف أو الغاية التي تعتبر ركنا أساسيا من أركان القرار الإداري، سواء تمثلت هذه المخالفة في إستهداف القرار غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو إستهداف غاية غير الغاية المحددة بالذات للقرار بنص القانون و بذلك يمثل هذا العيب إنحراف الإدارة في إستعمال سلطتها عن غاية القرار الإداري[1].

5)عدم تغطية الظروف الإستثنائية لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة:

أصبحت نظرية الظروف الإستثنائية جزء لايتجزء من النظام القانوني لأية دولة ديمقراطية في عالم اليوم، إذ أصبح من المستحيل على أي نظام قانوني ديمقراطي العيش أو الإستمرار دون وجود هذه النظرية التي يُؤدي عدم إعمالها، بصفة خاصة في ظل الأنظمة الديمقراطية إلى إنهيارها وتصدع بنائها الديمقراطي[2].

وتُعرّف الظروف الإستثنائية بأنها حالات واقعية تمر بها البلاد على درجة عالية من الجسامة والفجائية، بحيث يكون من غير الممكن مواجهتها بالوسائل القانونية المعمول بها في ظل قواعد المشروعية العادية، الأمر الذي يجعل من الضروري مواجهتها بتصرُفات هي في الأصل غير مشروعة في ظل قواعد المشروعية العادية[3].

ويشترط لوقوع نظرية الظروف الإستثنائية وقوع حالة تمثل خطراً جسيماً يهدد المصلحة العامة، أو يُعيق سير المرافق العامة بحيث لاتستطيع الإدارة دفع هذا الخطر بإتباع قواعد المشروعية العادية لعدم كفايتها، ويجب أن تكون الإجراءات الصادرة من جانب الإدارة تهدف إلى حماية المصلحة العامة وذلك بتأمين النظام العام والمرافق ودفع الخطر المحدق بهما.

---

[1] نواف كنعان، المرجع السابق، ص: 310

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة،دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع،بيروت،2011،ص:196

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري وإيقاف طلبات تنفيذه، المرجع السابق،ص:196

فإذا توافرت تلك الشروط يمكن الإستناد إلى نظرية الظروف الإستثنائية والتي بمقتضاها تكون تصرفات الإدارة غير مشروعة في الظروف العادية مشروعة في ظلها، بمعنى أن هذه النظرية توسع في مجال الشرعية العادية لتنشئ مايسمى بالشرعية الإستثنائية في ظل الرقابة القضائية[1].

6)عدم تعلق عيب الإنحراف بإستعمال السلطة بالنظام العام:

هذا يعني أنه غير مرتبط بالنظام العام حيث أن القاضي الإداري لايتصدى له من تلقاء نفسه[2]، أي أن القاضي لايتعرض له من تلقاء نفسه إن لم يتعرض له الخصوم عند تأسيس طلباتهم[3]،حيث أن سلطاته في هذا الشأن مقيدة بسبب كون الإجراءات أمامه كلها كتابية، وبالتالي فليس أمام المجلس فرصة إستدعاء مصدر القرار أو مناقشته، أو التحقق منه أو إستدعاء شهود، أو غير ذلك من الوسائل التي سيضطر إلى الإحتجاج إليها، إذا حاول إثارة مسألة الإنحراف من تلقاء نفسه[4].

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة.

يعتبر عيب الإنحراف بالسلطة من أخطر العيوب التي تصيب القرار الإداري لأنه لا يتعلق بمظهر القرار ومدى موافقة عناصره للقانون، وإنما إلى ما يتصل بالإرادة الباطنة بمُصْدِر القرار، إذ أن القصد والنية أمر كان في نفسية مُصْدِر القرار لا تكشف عنه إلا أَمَارات خارجية ، يطلق عليها الإرادة الظاهرة أو التعبير الخارجي الذي يكشف عن هذه المكنونات .

لذا يتعين بداية أن نبين طبيعة عيب الإنحراف بالسلطة، فيما إذا كانت طبيعته شخصيةأو موضوعية، ومعرفة طبيعة الرقابة هل تندرج ضمن مجال رقابة

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة،نفس المرجع السابق،ص:196،197

[2] فريجة حسين،شرح القانون الإداري(دراسة مقارنة)،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2007،ص:161

[3] نواف كنعان، المرجع السابق،ص:245

[4] بوحميدة عطاء الله،الوجيز في القضاء الإداري(تنظيم عمل وإختصاص)،دار هومه،الجزائر، ص:70

الأخلاق الإدارية أم رقابة المشروعية، وهذا ما سنوضحه من خلال الفرعين التاليين[1]:

الفرع الأول

الطبيعة الشخصية والموضوعية لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة .

سنتطرق في هذا الفرع للطبيعة الشخصية لهذا العيب ، ثم للطبيعة الموضوعية.

أولاً:الطبيعة الشخصية لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة:

يُميز عيب الإنحراف بأنه ذو طبيعة شخصية فهو لايندرج ضمن دائرة الوقائع المحددة، بل يندرج ضمن ميدان الوقائع والنوايا والأهداف والغايات[2].

أي إنها تمتد إلى الأسباب الخفية والدوافع الباطنية التي دفعت الموظف إلى إصدار قراره، بحيث لا يكون ظاهراً الهدف الحقيقي أو الغاية التي يسعى الموظف إلى تحقيقها، فقد يصدر هذا الأخير قراراً معيناً مُتفَقاً وأحكام القانون ومستوفياً للشروط التي أوجبها المشرع على صاحب الإختصاص لإصدار مثل هذا القرار، وتكون الغاية الظاهرية منه مشروعة، إلا أن الغاية الحقيقية والهدف المقصود للموظف من هذا القرار هو تحقيق غاية في نفسه، لايكون في إطار الصالح العام[3].

ثانياً: الطبيعة الموضوعية لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة:

إن عيب الإنحراف في إستعمال السلطة يَرِدُ على الغاية من القرار الإداري، وهذه الغاية

محددة بطريقة موضوعية، حيث أن الإدارة عندما تنحرف عن الهدف المشروع، ولو كان ذلك عن حسن نية وبغرض نبيل في ذاته يعد قرارا معيباً، أو أن البحث عن الدوافع الشخصية لإتخاذ القرار الإداري، يكون في مجال تلمس الدليل على الإنحراف الذي يتميز في نهاية الأمر بطبيعة موضوعية[4].

---

[1] عبد الحكم فودة، المرجع السابق، ص:250-251

[2] حسن خالد محمد الفليت،الإنحراف في إستعمال السلطة وأثره على القرار الإداري،مذكرة ماجستير في القانون العام،غير منشورة،كلية الحقوق،جامعة الأزهر غزة،2014،ص:30

[3] إبراهيم سالم العقيلي،إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 2008،ص: 99-100

[4] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق،ص:31

فالقاضي الإداري عند بحثه لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة، يضع أمام عينه هدفين لا هدف واحد، الهدف المشروع الذي حدده المشرع للقرار الإداري، والهدف غير المشروع الذي يسعى الموظف لتحقيقه، فإن لم يتطابق هذا الهدفان كان القرار مشوباً بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة، ويقوم الدليل على ذلك من البواعث والدوافع الشخصية التي أدت الموظف إلى إصدار القرار، فالرقابة هنا رقابة شخصية، أما إذ أثبت أن الظروف المادية التي تدخل على الموظف أساسها تقطع بأنه لم يَكُنْ في وسع مُصدر القرار أن يحقق الهدف الذي قرره المشرع فالرقابة هنا موضوعية1.

الفرع الثاني

الرقابة الخلقية ورقابة المشروعية لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة .

وسنتعرض من خلال هذا الفرع إلى الرقابة الخلقية ، ثم إلى رقابة المشروعية.

أولاً : الرقابة الخلقية لعيب إساءة إستعمال السلطة

إن الرقابة على إساءة إستعمال السلطة رقابة دقيقة، ومهمة القاضي الإداري فيها شاقة وعسيرة، إذ أنها لاتنحصر في فحص مشروعية الخارجية أو الظاهرية، وإنما تمتد إلى البحث عن الغرض[2]. والهدف الحقيقي الذي إتخذته الإدارة القرار من أجله بعيداً عن المصلحة العامة، حيث أن هذا العيب قد حظي بأهمية كبيرة وأحتل نطاقاً واسعاً للتطبيق[3].

وهذا ما دفع البعض من الفقه بإدراجه في مجال الرقابة الخلقية لأعمال الإدارة حيث تتطلب الرقابة الخلقية لأعمال الإدارة، أساساً الغرض الذي يهدف إليه الموظف، وهي رقابة خلقية قطعاً، لأن كل تقدير يسعى إليه كائن حر، وهو حكم أخلاقي قبل كل شيء[4].

ثانياً:رقابة المشروعية لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة :

[1] إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع السابق ،ص: 106-107

[2] عبد الغاني بسيوني عبد الله،القضاء الإداري،الدار الجاميعية،الإسكندرية،1993،ص:84

[3] عبد الغاني بسيوني عبد الله، نفس المرجع السابق،ص:367

[4] سليمان الطماوي، نظرية التعسف في إستعمال السلطة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص:84

يتعلق عيب الإنحراف في إستعمال السلطة بهدف العمل الإداري وغايته في ميدان السلطة التقديرية للإدارة، أي في الأحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة جانبا من الحرية في التدخل أو عدمه وفي إختيار الوقت الملائم للتدخل[1].

فهكذا نرى أن عيب الإنحراف في إستعمال السلطة،كعيب يلحق القرار الإداري، ويتميز بطبيعته المختلفة التي تميزه عن غيره من العيوب الأخرى في القرارات الإدارية حيث لايكون فقط حين يكون القرار الإداري مخالفا للنفع العام، بل يتحقق هذا العيب أيضا إذا كانت غايته مخالفة لروح القانون .

فالقرار الإداري إذا شابه عيب من العيوب الظاهرة كعيب الشكل أو عيب مخالفة القانون في محله أو عيب الإختصاص أوعدم توافر الأسباب التي تبرره، فإنه غير مشروع لمخالفته

مبدأ المشروعية ومستوجباً للإلغاء، بسبب مخالفته القواعد القانونية، مخالفة مباشرة أو ظاهرة [2].

المبحث الثاني

حالات الإنحراف في استعمال السلطة

يتوجب على الإدارة أن تستهدف من إصدار القرار الإداري تحقيق الغاية التي من أجل تحقيقها أنيطت بها صلاحية إصدار ذلك القرار، وإلا كان قرارها مشوبًا بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، فإذا استخدمت الإدارة سلطتها لتحقيق غاية غير مشروعة بعيدة عن المصلحة العامة، أو عندما تسعى الإدارة إلى تحقيق هدف مغاير للأهداف المحددة لها قانونا، وكذالك إذا انحرفت الإدارة عن الإجراءات الإدارية التي عينها القانون[3]، ذلك ما يشكل

[1] عبد الغاني بسيوني عبد الله، نفس المرجع،ص:366
[2] إبراهيم العقيلي، المرجع السابق، ص: 99-100
[3] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق ، ص: 47.

الحالات التي يظهر فيها عيب الانحراف في استعمال السلطة في الحياة العملية[1].

واستنادًا إلى ما تقدم فإن حالات عيب الإنحراف في استعمال السلطة تتمثل في الإنحراف عن المصلحة العامة، والإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وكذلك الإنحراف في استعمال الإجراءات الإدارية، ومن ثم سنتناول هذه الحالات الثلاث من خلال تقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب على النحو التالي: نتناول في المطلب الأول: الإنحراف عن المصلحة العامة، أما المطلب الثاني: الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، ثم المطلب الثالث: الإنحراف في استعمال الإجراءات الإدارية.

المبحث الثاني

حالات الانحراف في استعمال السلطة

يتوجب على الإدارة أن تستهدف من إصدار القرار الإداري تحقيق الغاية التي من أجل تحقيقها أنيطت بها صلاحية إصدار ذلك القرار، وإلا كان قرارها مشوبًا بعيب الانحراف في استعمال السلطة، فإذا استخدمت الإدارة سلطتها لتحقيق غاية غير مشروعة بعيدة عن المصلحة العامة، أو عندما تسعى الإدارة إلى تحقيق هدف مغاير للأهداف المحددة لها قانونا، وكذالك إذا انحرفت الإدارة عن الإجراءات الإدارية التي عينها القانون[2]، ذلك ما يشكل الحالات التي يظهر فيها عيب الانحراف في استعمال السلطة في الحياة العملية[3].

[1] سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص: 737

[2] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق ، ص: 47.

[3] سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص: 737

واستنادًا إلى ما تقدم فإن حالات عيب الانحراف في استعمال السلطة تتمثل في الانحراف عن المصلحة العامة، والإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وكذالك الانحراف في استعمال الإجراءات الإدارية، ومن ثم سنتناول هذه الحالات الثلاث من خلال تقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب على النحو التالي: نتناول في المطلب الأول: الإنحراف عن المصلحة العامة، أما المطلب الثاني: الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، ثم المطلب الثالث: الإنحراف في استعمال الإجراءات الإدارية.

المطلب الأول

الانحراف عن المصلحة العامة

القاعدة العامة أن كل القرارات الإدارية بغير استثناء يجب أن تستهدف المصلحة العامة، وهذه القاعدة ليست في حاجة إلى تأكيد من المشرع بواسطة قوانين أو من السلطات الإدارية بما تضعه من لوائح؛ لأنها قاعدة بديهية في القانون الإداري، فإن كان القانون المدني يسمح للأفراد في شؤونهم الخاصة أن يستهدفوا تحقيق مصلحتهم الخاصة، فإن الأمر يختلف بالنسبة للقانون الإداري؛ ذلك أن كل قرار إداري يخالف هذه القاعدة ويستهدف أمر آخر غير المصلحة العامة يُعتبر قرارًا معيبًا بعيب الانحراف في استعمال السلطة[1].

فالقانون لم يُعْطِ للإدارة السلطات والامتيازات إلا باعتبارها وسائل تساعدها على تحقيق الغاية الأساسية التي تسعى إليها؛ وهي المصلحة العامة، فإذا ما حادت الإدارة عن هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية أو بقصد الانتقام، فان قراراتها تكون معيبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة[2]، أو لغرض سياسي أو ديني، أو للتحايل على تنفيذ الأحكام القضائية .

الفرع الأول

استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي

ويتحقق ذلك في حالة قيام الموظف المختص باستغلال صلاحياته بإصدار قرار إداري الهدف منه تحقيق نفع شخصي له أو لغيره، ومن تطبيقات ذلك ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي بحكمه الصادر بتاريخ 1984/7/13 من أن"قرار العمدة بالموافقة على خطة استيلاء البلدية على الأرض التي يملكها هو وعائلته لإجراء تعديل على تنظيمها بهدف رفع الحد

[1] مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص: 818.

[2] عبد الغاني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص: 664.

الأقصى لارتفاع المباني التي يمكن إقامتها عليها مشوب بإساءة استعمال السلطة لكون العمدة وعائلته مالكين لهذه الأرض، وأن التعديلات التي اقترحها بقراره لا يبررها هدف المصلحة العامة[1].

ولهذا فإن الموظف حينما يصدر قرارًا لتحقيق مصلحته أو إفادة غيره، لا يشترط استفادته بشكل مباشر نتيجة لإصدار هذا القرار غير المشروع ، لأن العبرة في تقرير عدم المشروعية أن يكون القرار باعثه نفع شخصي له أو للغير، وليس للمصلحة العامة، ويستوي في ذلك أن يكون الغير تربطه صلة بمصدر القرار أم لا[2].

من جانب آخر قد يكون الانحراف بالسلطة ليس فقط لتحقيق نفع شخصي وإنما لتحقيق نفع للغير، ويظهر ذالك عند قيام الموظف بإصدار قرار يصب في منفعة من صدر فيه القرار حيث يكون هذا الأخير على علاقة وطيدة بـِمُصْدِر القرار، حيث تجمعهما علاقة ما، علاقة قرابة أو وساطة أو الدين أو الصداقة، ومثال ذلك: كأن يقدم الموظف الخدمة لشخص أتاه عن طريق صديق له فيقوم الموظف بخدمته على حساب أشخاص آخرين كانوا أولى منه بتلك الخدمة، وكثيرًا ما نجد مثل هذه الحالات في الطوابير التي يكون فيها المواطن في حاجة ماسة إلى الانتفاع بخدمات ذلك المرفق العام في أقرب وقت وأقل جهد، فيلجأ صاحب الحاجة إلى الطرق الملتوية للوصول إلى غايته في أقل وقت ممكن، فتراه يبحث عَمن يعرفه ليقدم له الخدمة فان لم يجد فيبحث عن وسيط، ثم بعد ذلك يحصل الانحراف بالسلطة من الموظف الذي يؤدي الخدمة للغير على حساب أشخاص آخرين كانت لهم الأولوية على من قدمت له الخدمة[3].

---

[1] نقلا عن : منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص :170.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص:166_ 167.

[3] هاني الصادق، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة ماستر في القانون العام تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، غير منشورة، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2014، ص ص:37_38.

الفرع الثاني

استعمال السلطة بقصد الانتقام

يقع ذالك عندما يستهدف مصدر القرار التشهير أو الإطاحة بموظف معين والإضرار به لأسباب لا تتعلق بالمصلحة العامة، وبدوافع متعددة ؛ فمثلًا قد تكون ناتجة عن اختلاف في الرأي أو العقيدة أو تنافس في مجال معين، وأكثر تطبيقات هذه الصورة في مجال الوظيفة العامة ، وعلى سبيل المثال: حالة أحد المحافظين الذي لم يكد يُعَين حتى سارع إلى إصدار قرار بفصل أحد الموظفين، ونفذ قراره في اليوم التالي لإصداره وكل ذلك قبل أن يتسلم منصبه (في قضية Damelaurent 3 مارس 1939)[1].

ونظرا لخطورة هذه الصورة من صور الانحراف عن المصلحة العامة، وذلك لما تُلْحِقُهُ من أذى بحقوق الأفراد يقع من موظف يُفترض أنه يستعمل سلطاته في إطار ما يقرره القانون، فقد ذهب جانب من الفقه[2] إلى ضرورة أن يتدخل المشرع، ويجعل من هذه المخالفة جريمة جنائية يعاقب عليها الرئيس الإداري الموظف مصدر القرار، بمقتضى الحكم الصادر بالإلغاء مع تحمله النتائج المالية المترتبة؛ لأن تأخير القضاء في إصدار حكم الإلغاء لسنوات طويلة، يغري كثير من الرؤساء سَيِيؤُ النية بالانحراف اعتمادًا على تغيير الظروف والنسيان خلال المدد الطويلة التي تمضي بين وقوع الانحراف وصدور الحكم، وهي مُدَد تتجاوز بكل أسف عشر سنوات في بعض الأحيان، مما يجعل قيمة الإلغاء للانحراف نظرية في كثير من الحالات.

وهذه الحالة تجد تطبيقاتها بالنسبة للموظفين عند استعمال الهيئات الرئاسية لسلطاتها التأديبية، رغم أن هذا الاختصاص التقديري ما اعترف للإدارة إلا لخير المرفق العام وتحقيق الإنسجام، فإذا خرج الرئيس الإداري

[1] نقلا عن: سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص: 739.
[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف في استعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص: 126_ 127.

عن هذا الهدف واتخذ منه سلاحاً يسلطه على أعدائه؛ فإن ذلك يؤدي إلى شيوع الفوضى في صفوف الإدارة، ويُعدم الثقة بين أفرادها؛ لأن الموظف جزء أصيل من الإدارة[1].

الفرع الثالث

استعمال السلطة لغرض سياسي أو ديني

يجب أن تهدف قرارات الإدارة إلى تحقيق المصلحة العامة، دون الميول لأي اتجاه سياسي أو عقائدي، فإذا حاد الموظف عن هذه القاعدة وابتغى بقراره التعبير عن انتمائه السياسي، خرج قراره عن إطار المشروعية، وصار معيبًا بعيب الإنحراف في استعمال السلطة الموجِب للإلغاء، وألا يسعى الموظف بقراراته إلى محاباة حزب على آخر، والهدف من ذالك هو المحافظة على استمرارية أداء العمل الإداري دون تأثر بتغير الحزب القائم بإدارة الشؤون السياسية للبلاد، فالأحزاب تتغير أما العمل الإداري فلابد أن يتسم بالتبات لتحقيق المصلحة العامة[2]، لذلك يتعين على الموظف أن يفصل بين ميوله السياسي وما يؤمن به من أيدلوجيات وعمله الإداري، الذي ينبغي أن يكون الهدف في ممارسته

له هو تحقيق المصلحة العامة[3].

ومن أمثلة قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه بإلغاء قرار صادر بنقل موظف، هو عمدة إحدى القرى في نفس الوقت، لمجرد منعه من ممارسة واجبات هذه الوظيفة الأخيرة، مع مراعاة أن منصب العمدة يتم بالانتخاب في فرنسا(27 أبريل 1928 في قضية (Georgin)، والقرار

[1] مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص: 819.
[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص: 172_ 173.
[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، الإسكندرية، 2008، ص:167.

الصادر من أحد العمد بمنع خروج أحد المواكب الدينية الذي اعتبره مظاهرة سياسية ضده (13 مارس 1930 في قضية (abbé petlit)[1].

الفرع الرابع

استعمال السلطة للتحايل على تنفيذ الأحكام القضائية

على الإدارة احترام الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به في قراراتها، فإن لم تحترم هذه الأحكام، تكون قراراتها مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، لكن قد تقوم الإدارة أحياناً بالتحايل على الأحكام القضائية بحيث تتهرب من تنفيذها بطريق غير مباشر[2].

ومثال ذلك كأن تقوم الإدارة بإصدار قرار يقضي باستملاك عقار معين مستأجر من قبلها بهدف تعطيل حكم المحكمة القاضي بإخلاء ذلك العقار[3].

وقد قضت المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) في الجزائر بتاريخ 15 ديسمبر 1991 (قضية ب.ع ضد وزير التعليم العالي والبحث العلمي) بإبطال قرار رفض إعادة إدماج المدعي في منصب عمله على أساس وجود انحراف بالسلطة[4].

ويمكن للإدارة أن تصدر قرارًا بهدف التحايل على تنفيذ حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به بهدف التهرب من تنفيذه، فلقد ألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر قرار استصدره محافظ الشرقية بالاستيلاء على عقار بعدما تبين للمحكمة أن الباعث أو الهدف الذي حدا بالمحافظ للسعي

---

[1] نقلا عن: سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق، ص: 125.

[2] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص: 149.

[3] نقلا عن : منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص: 172_173.

[4] لحسين بن شيخ اث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"، دار هومه، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2009 ، ص :336

لاستصدار القرار هو الحكم الصادر بإخلاء المبنى المطلوب الاستيلاء عليه ، لصالح مالك العقار؛ لأن الإدارة قصدت تعطيل تنفيذ هذا الحكم[1].

المطلب الثاني

الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

من صور الإنحراف بالسلطة مُخالفة قاعدة تخصيص الأهداف؛ حيث لا يكتفي القانون في كثير من أعمال الإدارة بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع، بل يخصص لها هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب، بل أيضًا الهدف الخاص الذي بَينَهُ القانون لرجل الإدارة عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رُسِمَتْ له[2].

فللقرارات الإدارية عادة هدفين: هدف عام دائم وهو تحقيق المصلحة العامة، والآخر هو هدف مخصص بنص القانون، ولكي يكون القرار الإداري غير مَشُوب بعيب الانحراف بالسلطة عليه أن يكون سليماً في هدفه العام والمخصص[3].

هذا وتتمثل حالات أو صور الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف في:الإنحراف في استعمال السلطة في مجال الضبط الإداري (الفرع الأول)، وفي مجال الوظيفة العامة (الفرع الثاني)، وفي سلطة الاستيلاء(الفرع الثالث) على النحو التالي:

---

[1] نقلا عن :عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص: 168.

[2] هاني الصادق، المرجع السابق، ص: 43.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، نفس المرجع، ص: 168

الفرع الأول

الإنحراف في استعمال السلطة في مجال الضبط الإداري

إن سلطات الضبط الإداري تقررت للإدارة قصد المحافظة على النظام العام، ومن ثَم فإن المحافظة على النظام العام يُعتبر هدف خاص لأي قرار إداري يصدر في مجال الضبط الإداري، فإذا خرجت الإدارة عن هذا الهدف الخاص ولو كانت تبتغي المصلحة العامة كتحقيق مصلحة مالية للدولة، فإن القرار يُعد باطلاً لخروجه على قاعدة تخصيص الأهداف[1]، لذا فإن الأمر يستوجب أن نتناول تعريف الضبط الإداري، ثم نتناول الإنحراف بسلطة الضبط الإداري، وذلك على النحو التالي:

أولا: تعريف الضبط الإداري:

الضبط الإداري هو مجموعة القواعد التي تفرضها السلطة الإدارية على الأفراد قصد تنظيم حرياتهم الأساسية بما تتضمنه هذه القواعد من أوامر وتوجيهات ملزمة للأفراد، بهدف صيانة النظام العام بعناصره الثلاثة ؛ الأمن العام، السكينة العامة والحفاظ على الصحة العامة[2].

وإذا لم يكن الهدف المخصص لإصدار القرار محدد تشريعاً؛ وثار نزاع بوجود هذا الهدف، فبوسع القاضي الكشف عنه مستعملاً سلطته التقديرية في هذا الشأن بالرجوع إلى الأعمال التحضيرية والمذكرات التفسيرية، وقد أكد القضاء الإداري على احترام القرارات الإدارية لضرورة الهدف المخصص لإصدارها، وإلا قُضِيَ بإلغائها لمخافتها لقاعدة تخصيص الأهداف[3].

---

[1] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص: 65.

[2] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص:154_155.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص:171_172.

ثانياً: الإنحراف بسلطة الضبط الإداري:

يُعَد استخدام سلطة الضبط الإداري لتحقيق أهدافها المالية من أخطر صور هذا النوع من الإنحراف؛ حيث يصعب على الأفراد اكتشافه، فالإدارة تحت ستار أهداف الضبط الإداري تلجأ إلى تحقيق مصالحها المالية[1]، ومن أمثلة ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الذي الغي بموجبه القرار الصادر عن العمدة الذي يمنع فيه على الأفراد الذين يرغبون في الاستحمام خلع ملابسهم على الشاطئ خلافاً للكبار، وكذلك حكمه بإلغاء القرار الصادر برفض الترخيص ببناء دار عرض للسينما بسبب احتمال منافستها لمسرح البلدية[2].

ومن أمثلة ذلك أيضاً أن يستهدف الإجراء الضبطي حماية المال الخاص المملوك للإدارة، حيث توجد وسائل أخرى يمكن للإدارة من خلالها حماية هذا المال كتوقيع الجزاء الجنائي على من يعتدي على أملاكها الخاصة، أو أن يستهدف الإجراء الضبطي شرطاً من شروط الترخيص الخاصة بممارسة نشاط معين يترتب عليه تحميل صاحبه مسؤولية كانت أصلاً واقعة على الإدارة، أو يستهدف الإجراء الضبطي تكليف الأفراد بأعباء مالية كان ينبغي على الإدارة أن تتحملها، ففي جميع هذه الحالات تستهدف سلطات الضبط الإداري من تدخلها تحقيق مصلحة عامة، إلا أنها ليست داخله ضمن أهداف الضبط الإداري[3].

وحتى لا تنحرف سلطات الضبط الإداري عن الهدف المحدد لها، ينبغي عليها الالتزام بعدة ضوابط سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية؛ ففي الظروف العادية يجب أن تتقيد أعمال وقرارات الضبط الإداري على مختلف مستوياتها بمبدأ المشروعية؛ أي ضرورة احترام النظام

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص:231.

[2] منصور ابرهيم العتوم، المرجع السابق، ص: 174.

[3] نواف كنعان، المرجع السابق، ص : 230.

القانوني السائد بالدولة ، فالإدعاء بالحفاظ على النظام العام لا يُخول للإدارة الخروج عن القانون والإنحراف بسلطتها ، كما يجب على سلطات الضبط الإداري في مواجهة الوقائع والحالات التي تهدد النظام العام بما يلائمها ويُناسبها من الوسائل والإجراءات، فلا يجوز لها استخدام وسائل صارمة لمواجهة خلل بسيط لا يمثل خطورة كبيرة على النظام العام، بالإضافة إلى أن يكون الإجراء المُتخذ مبنياً على أسباب جدية وصحيحة[1].

الفرع الثاني

الإنحراف في استعمال السلطة في مجال الوظيفة العامة.

إن النشاط الإداري في مجال الوظيفة العامة لا يقل أهمية عن النشاط الضبطي للإدارة تحقيقاً للصالح العام، إلا أنه قد يحدث في كثير من الأحيان أن تستعمل الإدارة سلطتها في مجال الوظيفة العامة تحقيقاً لأغراض لا تدخل ضمن اختصاصها، ومن تم تنحرف عن الغاية الأساسية التي منحت السلطة من أجلها[2]، ويظهر الإنحراف في استعمال السلطة في مجال الوظيفة العامة في صور مختلفة أهمها: انحراف الإدارة في استعمال سلطتها في نقل الموظفين، وانحرفها في استعمال سلطة فصل الموظف، والانحراف في استعمال سلطة الإحالة على التقاعد، وسنوضح ذالك على النحو التالي:

أولا: الإنحراف في استعمال سلطة نقل الموظفين:

لكي تقوم الإدارة بتوقيع عقوبة تأديبية على الموظف تستخدم سلطتها في نقل الموظف نقلاً مكانياً أو نوعياً ، بهدف حسن سير العمل لتحقيق المصلحة العامة، لكن ليس عليها أن تصدر قرار النقل بهدف معاقبة الموظف تأديبياً دون اللجوء إلى الإجراءات التأديبية؛ لأنها طويلة ومعقدة، فهنا يكون

[1] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص: 66.
[2] حسن خالد محمد الفليت، نفس المرجع، ص: 69.

قرار الإدارة بالنقل مبني على عقوبة تأديبية مقنعة، وبالتالي مَشُوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة[1].

ثانيا: الإنحراف في استعمال سلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة:

في حالات محدودة تملك الإدارة سلطة الاستغناء عن الموظف في حالة إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها، فقد تستغل الإدارة هذه السلطة للتخلص من بعض الموظفين بإلغاء بعض الوظائف ظاهرياً ثم إعادتها متى تشاء[2]، وقد ترتكب الإدارة أيضاً انحرافاً فيما يخص إجراءات سلطة فصل موظف لإلغاء الوظيفة، ويكون عندما يرتكب الموظف أخطاء تبرر توقيع جزاء تأديبي عليه، فبدلاً من أن تقوم الإدارة بتوقيع جزاء تأديبي عليه؛ فإنها تقوم بإلغاء الوظيفة التي كان يشغلها ، وبالتالي إزاحة الموظف عن منصبه بطريقة غير مشروعة قانونا[3].

ثالثا: الإنحراف في استعمال سلطة الإحالة على التقاعد:

الأصل أن إحالة الموظف على التقاعد تكون في حالة عدم القدرة على أداء الخدمة التي من شأنها تسيير المرفق العام، ويصبح معها عديم النفع للوظيفة التي يشغلها، و تعد الإحالة على التقاعد بقرار من الإدارة أحد الأسباب الموجبة لإنهاء خدمة الموظف وفقاً للقانون، والهدف الذي يبتغيه المشرع من منح الإدارة صلاحية إحالة الموظف على التقاعد هو إبعاد من لم يعد وجوده محققا للصالح العام ، ومن ثم فإنه عندما يحال الموظف على التقاعد لهدف آخر غير المصلحة العامة، فإن الهدف المخصص من الإحالة على التقاعد يكون غير متوفر، ويكون القرار مخالف لقاعدة تخصيص الأهداف ومشوبًا بعيب الانحراف في استعمال السلطة[4].

---

[1] منصور ابراهيم العتوم، المرجع السابق، ص: 174_175

[2] سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص :760.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص: 250_251.

[4] حسن محمد خالد الفليت، المرجع السابق، ص :72.

الفرع الثالث

الإنحراف في استعمال السلطة في سلطة الاستيلاء

يعد الاستيلاء من الوسائل الخطيرة التي تملكها السلطة الإدارية، والتي يمكن أن تهدد ملكية الأفراد وحقوقهم المالية، وبالتالي فإنه من المحتم أن تنفذ تنفيذًا دقيقًا في حدود القانون، ودواعيه والبواعث المشروعة ، لدى الإدارة لإعمال هذا الامتياز على خطورته، يمكن أن تجد الإدارة تبريرها في أن الإدارة على بعض احتياجاتها، التي أعوزتها الوسائل العادية في الحصول عليها وقد يكون وسيلة لمواجهة ظروف طارئة قد تهدد الأمن الداخلي أو الخارجي أو لمواجهة كارثة عامة، وقد عرف الفقهاء الاستيلاء بأنه : "عملية تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحد وبإرادته المنفردة في مواجهة شخص طبيعي أو معنوي، يلزم هذا الأخير بموجبها بان يقدم لها أو للغير خدمة معينة، أو عقارً معيناً أو منقولاً لاستخدامه أو تملكه، وذلك من أجل إشباع احتياجات طارئة ومؤقتة تتعلق بالمصلحة العامة ، في ظل الشروط المقررة قانونا[1].

فقد تُسِيء الإدارة استعمال هذه السلطات المشروعة وتستغلها لتحقيق أغراض أخرى فتخالف بذلك الهدف الذي قصده المشرع لاستعمال سلطة الاستيلاء، ومن أمثلة ذلك حالة الاستيلاء على العقارات المملوكة للأفراد ونزع ملكيتها للمنفعة العامة ، فيجب أن يكون هدف الإدارة من الاستيلاء على عقارات الأفراد هو تحقيق غرض معين في سبيل المنفعة العامة، أما إذا نزعت الإدارة الملكية بقصد تحقيق نفع مادي لها بالرغم من أنها تتمتع بحرية

[1] شنافي خالد، إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، غير منشورة، جامعة محمد خيضر بسكرة، الموسم الجامعي 2013/ 2014 ، ص:50.

تقدير ملائمة المشروع المراد تنفيذه ، إلا أن القضاء الإداري له الحق في الرقابة القضائية لمبدأ المشروعية[1].

ولقد فرق القضاء بين الاستيلاء المؤقت والاستيلاء الدائم؛ فالاستيلاء المؤقت له هدف محدد وهو تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، أما إذا إستغلت الإدارة الاستيلاء كعقوبة توقع على أصحاب العقارات المتأخرين عن تقديم ما طلبته الإدارة من مقررات فهنا يعد انحرافاً في استعمال السلطة[2].

المطلب الثالث

الإنحراف في استعمال الإجراءات الإدارية

المقصود بهذه الصورة أن تلجأ الإدارة إلى إجراء قرره القانون لغاية أخرى قصد تحقيق غاية معينة، وهذا لغرض التخلص من شكليات معينة أو ضمانات مقررة للأفراد[3]، ويتحقق الانحراف بالإجراء في حالة استخدام الإدارة لإجراءات إدارية لا يجوز لها استعمالها من أجل تحقيق الهدف الذي تسعى إليه، ويعد الانحراف بالإجراء أحد صور الانحراف في استعمال السلطة، ولكنه يحدث في ميدان الإجراءات الإدارية، عندما تلجأ الإدارة إلى استعمال إجراء إداري معين تراه أيسر من الإجراء المحدد لها قانوناً لانجاز هدف معين[4].

ومهما كانت التبريرات فان الإدارة تكون قد خالفت الإجراءات التي حددها القانون، ويكون تصرفها مشوبا بعيب الإنحراف في استعمال السلطة في صورة الانحراف بالإجراءات[1].

---

[1] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص :175-176.

[2] نقلا عن: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص: 227.

[3] عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص: 163

[4] عبد الغاني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص: 672.

ومن أمثلة ذلك قضاء المجلس الأعلى في 03 مارس 1967 قضية بربارة ، أين أصدر محافظ عمالة المدية قرارين بتسخير ملكيتين عقاريتين من أجل إقامة مجمع الهاتف بالاستناد إلى قانون 11 يوليو 1638 المتعلق بتنظيم الأمة في زمن الحرب، لكن مقتضيات هذا القانون لا تنص على التسخير إلا للإستعمال المؤقت، وليس للاكتساب النهائي، ويشكل إحجام الإدارة عن ذلك انحرافاً بالإجراءات المتعلقة بالتسخير تحقيقا لهدف أخر، وبالتالي فإن الإجراءات المتخذة غير مشروعة، كما
قام بإبطال مقرر والي ولاية تيزي وزو المؤرخ في 18جانفي1986 لكونه مشوب بعيب الانحراف في الإجراءات[2].

وكثيراً ما تلجأ الإدارة إلى إساءة استعمال الإجراءات التأديبية بحق الموظفين، وتصدر قرارات تنطوي على إجراءات تأديبية مقنعة ، في ظاهرها قرارات إدارية سليمة وفي باطنها إجراءات تأديبية مقنعة بثوب قرارات النقل أو الندب، دون اللجوء إلى إجراءات التأديب المقررة قانونا[3].

المبحث الثالث

تأثير الإنحراف في استعمال السلطة على صحة القرار الإداري

تقوم دولة القانون على مبدأ المشروعية، إلا أن هذا المبدأ قد يعرقل من نشاط الإدارة لذلك كان لابد من إعطاء الإدارة قدراً من الحرية لتقدير التصرف على سبيل المصلحة العامة في الظروف العادية لذلك وجدت نظرية السلطة التقديرية، أما في الظروف الاستثنائية فلابد من إعطاء الإدارة حرية ومجال أوسع للتحرر من مبدأ المشروعية لمواجهة طبيعة هذه الظروف وفي حدود المصلحة العامة[4]، بناء على ذلك نتطرق في هذا المبحث للإنحراف في

---

[1] مازن ليلو راضي، القضاء الإداري دراسة الأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، دار قنديل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2009، ص: 217.

[2] نقلا عن: لحسين بن شيخ اث ملويا، المرجع السابق، ص :347_ 348.
[3] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص 181.
[4] إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع ، ص:187.

استعمال السلطة في الظروف العـــادية (المطلب الأول)، ثم للإنحراف في استعمال السلطة في الظروف الاستثنائية(المطلب الثاني)

المطلب الأول

الإنحراف في استعمال السلطة في الظروف العادية

إن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية لا يعني تقييد نشاطها بشروط من شأنها عرقلة الإدارة، بحيث تصبح آلة صماء تقوم بأداء مهامها بدون أية حرية لتقدير الأمور، وبما يحقق المصلحة العامة، لهذا كان لابد من إعطاء الإدارة مجالا أوسع من الحرية في مباشرة مهامها ليتماشى مع الظروف والأحوال المحيطة بها حتى تتمكن من أداء أعمالها بصورة سليمة[1]، لذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين: نتطرق في الأول للسلطة التقديرية للإدارة، أما الثاني فللسلطة المقيدة للإدارة

الفرع الأول

عيب الإنحراف في استعمال السلطة في السلطة التقديرية للإدارة

لقد أعطى المشرع للإدارة قدراً من الحرية في التصرف لممارسة أعمالها دون تقييدها، والهدف من ذلك هو أداء مهامها متناسبة مع الظروف العادية، لكن هذه السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة هي مجرد أداة لتطبيق القانون وتجسيد مبدأ المشروعية، بينما إن تم تحديد نشاط الإدارة بطريقة معينة أو أسلوب معين هنا تكون الإدارة مقيدة بالالتزام بالقانون[2] .

يذهب غالبية الفقه إلى أن انحراف الإدارة في سلطتها لا يتصور إلا حيث تكون للإدارة سلطة تقديرية، على اعتبار أن هذه السلطة تترك لرجل الإدارة قدراً من الحرية في التدخل أو الامتناع، وفي اختيار الذي يراه مناسبا

[1] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص:189.

[2] الأستاذ بابي عبد القادر ، مجلة دفاتر السياسة والقانون، حدود التشابه والاختلاف بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة، ، جامعة الدكتور الطاهر مولاي، سعيدة، العدد13جوان 2015، ص:01.

للتدخل، مع حريته في تقدير خطورة بعض الوقائع وأهميتها وما يناسبها من وسائل مشروعة، إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة، وإنما هي مقيدة بضرورة استهداف الصالح العام أو الغرض الذي حدده القانون للقرار الإداري[1].

وبالرغم من أهمية السلطة التقديرية إلا أن بعض الفقهاء تخوفوا من إطلاق حرية التقدير، لما قد يترتب عنها من تجاوز للإدارة لحدود سلطاتها، لكن لا مجال للتخوف فمهما بلغت سلطة الإدارة التقديرية، فإن تلك السلطة لا تكون مطلقة فهي ملزمة بحدود سلطتها التقديرية، فإذا تجاوزت الحد المسموح لها من طرف القانون فإن عملها يعد غير مشروع، لذلك فالسلطة التقديرية للإدارة خاضعة لقيد هام وهو تحقيق المصلحة العامة وإلا كان قرارها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة[2].

تعد السلطة التقديرية من أهم المبادئ التي يقوم عليها القانون الحديث، وهذا بفضل فقهاء القانون وقُضَاة مجلس الدولة الفرنسي، فلقد حظي البحث في موضوع السلطة التقديرية باهتمام فقهي واسع، واختلاف فقهاء القانون الإداري في تعريفها، تبعاً لإختلافهم في تحديد المجال الذي يترك فيه القانون للإدارة قسطا من حرية التصرف[3].

و المقصود بالسلطة التقديرية هو إعطاء الإدارة حرية من التصرف في اختيار بعض الأعمال والقرارات أو الامتناع عن ذلك، وهذا عندما تقوم بممارسة مهامها والصلاحيات المنوطة بها، فلها حرية اتخاذ القرار الذي تراه مناسبا للحالة المعروضة عليها[4].

---

[1] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص:23.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص:16.

[3] مخاشف مصطفى، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية، مذكرة ماجيستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد، غير منشور، تلمسان، 2008/2007، ص:10.

[4] أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة ماجيستر في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010- 2011، ، ص:102.

فإذا كان الأصل أن سلطة الإدارة في إصدار القرارات الإدارية مقيدة بالقانون، إلا أنه نظراً لمقتضيات المصلحة العامة ولضرورة حسن سير العمل الإداري، لقد منح المشرع لإدارة سلطة تقدير ملاءمة القرار الإداري، فالاعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة يستلزم استعمال تلك السلطة في حدود المشروعية، فكثيرا من الأحيان تستغل الإدارة هذه الصلاحيات التقديرية التي تتمتع بها وتصدر قرارات إدارية تنحرف بها عن المصلحة العامة، من أجل تحقيق أغراض شخصية آو غير مشروعة، وبذلك يعد هذا التصرف انحرافا عن المصلحة العامة ومن تم كان قرار الإدارة معيبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة[1].

الفرع الثاني

عيب الإنحراف في استعمال السلطة في السلطة المقيدة للإدارة

السلطة المقيدة هي تلك السلطة التي يقرر فيها المشرع اختصاصا معينا لموظف أو هيئة ويبين الغرض الذي يجب على الموظف أن يتبعه للوصول إلى هذا الغرض، وهذا ما عبر عنه الأستاذ جيرو بقوله:"إن السلطة المقيدة توجد حينما لا يترك القانون للإدارة أي حرية في التقدير بل يفرض عليها بطريق الأمر التصرف الذي يجب أن تسير وفقا له"[2].

فإذا نص القانون في سبيل قيامها بعملها الإداري على تقييد الإدارة وذالك بإلزامها عند توافر ظروف معينة القيام بعمل وفق شروط معينة، فلا يجوز للإدارة مخالفة هذه الشروط أو الامتناع بالقيام عن هذا العمل، كثيراً من الأحيان أيضاً يقوم القضاء الإداري من الحد من نشاط الإدارة في مجال معين، لذلك لابد أن يكون للإدارة قدرا من الحرية في التصرف منعاً للجمود وفي نفس الوقت فرض بعض القيود القانونية على تصرفات الإدارة، وهذا ضماناً لعدم تجاوز حدود سلطتها وعدم التعدي على حقوق الأفراد وحرياتهم، لذلك أقر بعض الفقهاء أن السلطة التقديرية للإدارة في تأديتها لنشاطها هو

[1] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص:01-24.
[2] نقلا عن : الأستاذ بابي عبد القادر، المرجع السابق، ص:03.

الأصل،أما الاختصاص المقيد هو الاستثناء، فلا يجوز تقييد اختصاص الإدارة إلا على نص قانوني[1].

فالسلطة المقيدة تعد أكبر ضماناً لحماية حرية الأفراد من تعسف الإدارة، على عكس السلطة التقديرية، فيكفي هنا أن يثبت الفرد الشروط المادية التي يتطلبها القانون، لكي يتحتم على الإدارة أن تستجيب لطلباته فإذا انحرفت عن الطريق الصحيح فالقضاء هو الذي يردها، دون أن يكون لها درع تَسْتَر خلفه، لهذا وسعت القوانين الحديثة من نطاق السلطات المقيدة، لكن الإسراف في تقييد الإدارة تقييداً كبيراً يؤدي إلى عواقب وخيمة لذالك فالسلطة التقديرية لازمة لحسن سير الإدارة[2].

المطلب الثاني

الإنحراف في استعمال السلطة في الظروف الاستثنائية

الظروف الاستثنائية تتمثل في وجود أفعال أو مجموعة أفعال تشكل خطرً يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانوناً، بحيث لا يكون لإرادة صاحب المصلحة المهددة دخل في وقوع هذا الفعل أو تلك الأفعال[3]، ولقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية لكي يجعل القرارات

الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف مشروعة، رغم ما يشوبها من عيوب،

هذه القرارات لو عرضت عليه في الظروف العادية لقضى بعدم مشروعيتها[4]

.

ولقد استقر القضاء الإداري على أن نظرية الظروف الاستثنائية، تغطي عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات، وعيب مخالفة

[1] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص:193-195.
[2] سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق، ص:43.
[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص:93.
[4] عبد الغاني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص:46

القانون، أما عيب السبب وعيب الانحراف في استعمال السلطة، فهذه النظرية لا تغطي أياً منها، ومرد ذلك أن حكمة اتساع المشروعية لا تتوافر في كليهما، فالإدارة وان كانت في حاجة سلطات واسعة في ظل الظروف الاستثنائية، فإن أسباب قراراتها يجب أن تكون دائماً صحيحة، فهذه الظروف لا تعني جواز أن تبنى القرارات الإدارية على وقائع ليس لها وجود، كما أن جميع السلطات الواسعة التي تتمتع بها الإدارة يجب أن تستهدف المصلحة العامة، وهذا هو الهدف العام الذي يجب أن يتشدد القضاء الإداري في توافره، ويجب أن تستهدف بعد ذلك الظروف الاستثنائية، ومواجهتها للمحافظة على كيان الجماعة البشرية، وهذا هو الهدف الخاص، فإذا أخلت الإدارة بهذين الهدفين كان تصرفها مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة[1].

ولهذا فإن انحراف الإدارة في استعمال سلطتها، لا يبرر حتى في ظل الظروف الاستثنائية، حيث أن انحراف الإدارة في استعمال سلطتها يمثل انتهاكاً للمصلحة العامة، ونظرية الظروف الاستثنائية تعتبر بمثابة حماية لتلك المصلحة[2].

[1] دادو سمير، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة ماجيستر في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية،مذكرة غير منشورة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012 ، ص:26

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص:95.

الفصل الثاني

إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة و آثاره

الفصل الثاني

إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة وآثاره

من الخصائص المميزة لعيب الإنحراف في استعمال السلطة أنه من العيوب الخفية نظراً لاتصاله بنوايا مُصْدِر القرار الإداري، وما أراد تحقيقه من خلال إصداره لهذا القرار، ومن هنا تتجلى صعوبة إثبات هذا العيب خلافاً للعيوب الأخرى التي تصيب القرار الإداري كعيب عدم الاختصاص والمحل والسبب[1].

إن مسألة الإثبات تعد من المسائل المهمة في موضوع عيب الانحراف في استعمال السلطة، وبدون هذا الإثبات يظل القرار المَشُوب بمنأىً عن الإلغاء؛ لأن الأصل في القرار أنه صَدَر صحيحاً مُتَفِقاً مع أحكام القانون إلى أن يثبت العكس، إلا أن هذا الإثبات لا يخلو من صعوبة الطبيعة الخاصة لعيب الانحراف في استعمال السلطة، ولكن القضاء الإداري تأكيداً لدوره في إقرار مبدأ المشروعية وفرض رقابته على القرارات الإدارية؛ لَطفَ من صعوبة إثبات هذا العيب وذالك بالتوسع في وسائل الإثبات تخفيفاً عن كاهل المدعي الملقى عليه عبء إثبات الانحراف في استعمال السلطة[2]. لذلك فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث: نتناول في المبحث الأول: قواعد إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة، أما المبحث الثاني: وسائل إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة، ثم المبحث الثالث: أثار عيب الإنحراف في استعمال السلطة.

[1] نواف كنعان، المرجع السابق، ص: 324.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص :277.

المبحث الأول

قواعد إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة

يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة أشد عيوب القرار الإداري صعوبة في الإثبات، لأنه يتعلق بالغاية أو الهدف التي قصدت إليها الإدارة من إصدار القرار، وإثبات المقاصد والنوايا مسألة صعبة وعسيرة، وهذا يوضح مدى معاناة المدعي لإثبات سوء نية الإدارة[1]، الأمر الذي يستلزم دراسة صعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة وعبء إثباته من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: نتطرق في المطلب الأول لصعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة، أما في المطلب الثاني نتطرق إلى عبء إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة.

المطلب الأول

صعوبة إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة

إن إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة يعد أمر 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 عدم الاختصاص الجسيم، وليس من العيوب الموضوعية كعيب السبب أو المحل بحيث يمكن استخلاصه بسهولة، ولكنه على خلاف ذلك، عيب شخصي يكمن في نوايا ومقاصد الموظف، ويتوقف وجوده على سلامة هذه النوايا، وتلك المقاصد، ومن هنا تكمن صعوبة إثباته[2].

وعن صعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة 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،

[1] عبد الغاني عبد الله بسيوني، المرجع السابق، ص: 684.
[2] هاني الصادق، المرجع السابق، ص:33.

ويظهر جليا وواضحاً من أحكام القضاء الصادرة برد إدعاءات المستدعي بالانحراف"[1].

لذلك من الأهمية تحديد مدى صعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة بالنسبة للقاضي، وكذلك بالنسبة للمدعي، الأمر الذي يستوجب تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: نتطرق في الفرع الأول لصعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة بالنسبة للقاضي ثم لصعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة بالنسبة للمدعي في الفرع الثاني.

الفرع الأول

صعوبة إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة بالنسبة للقاضي.

يواجه القاضي الإداري صعوبة في الكشف عن عيب الإنحراف في استعمال السلطة، نظراً لارتباط هذا العيب بنوايا ومقاصد مُصْدِر القرار الإداري، نظراً لأن هذا العيب ليس من العيوب الشكلية كعيب الشكل أو عيب عدم الاختصاص يسهل الكشف عنه، لأنه عيب شخصي يكمن في نوايا ومقاصد الموظف ويتوقف وجوده على سلامة هذه النوايا والمقاصد، لذلك كان عيباً عسير الإثبات[2].

ومما يزيد من صعوبة إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة أن القاضي الإداري لا يستطيع إثارة هذا العيب من تلقاء نفسه، بل لابد أن يطلب المدعي ذلك، أن القاضي لا يقتنع بوجود انحراف في استعمال السلطة لمجرد أن أحد الأفراد قد أثار أمامه شبهة وجود الانحراف، لما لهذا العيب من خطورة، بحيث لا يملك القاضي أن يقضي بوجوده دون أن يتحقق منه أخذاً في الاعتبار بالاستقرار في النظام القانوني وفي العلاقات الإدارية بالأفراد، وخاصة عندما يجد نفسه أمام قرار إداري تبدو عليه خارجياً مظاهر الصحة مستوفياً لكافة أركانه القانونية[3]، لأن الطاعن في هذه الحالة يتهم الإدارة بأنها حادت عن الطريق السليم

[1] علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص:829.

[2] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص:87.

[3] حسن خالد محمد الفليت، نفس المرجع، ص:87.

ورمت إلى تحقيق أغراض غير مشروعة، فإذا فتح الباب على مصراعيه لقبول مثل هذه الاتهامات الخطيرة فان ذلك يؤدي إلى تهديد الاحترام الواجب للإدارة، وينال من هيبتها أمام الجمهور، وقد يؤدي إلى تعطيل وشل حركتها وإعدام روح الابتكار والتجديد فيها[1].

وفي هذا المقام يرى جانب من الفقه[2] - بحق- أنه من غير المتصور ترجيح الحفاظ على هيبة الإدارة على الاحترام الواجب لحقوق الأفراد التي تهدرها الإدارة بالانحراف في استعمال سلطتها عن الهدف الذي لأجله منحت السلطة، والحفاظ على هيبة الإدارة لا يكون عن طريق تستر القضاء على انتهاكها لمبدأ المشروعية، وإنما ينبع ذلك من الإدارة نفسها، وذلك بان تبتعد عن الانحراف بالسلطة حتى تتجنب حرج إلغاء قراراتها الإدارية.

الفرع الثاني

صعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة بالنسبة للمدعي

تكمن صعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة بالنسبة للمدعي، في أن الإدارة تحوز في الغالب على الأوراق والوثائق والمستندات التي يمكن للمدعي الاعتماد عليها في الإثبات، إذ تشكل هذه الوثائق الدليل الذي يمكن تقديمه للقاضي لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون فيه، حيث يؤدي وجود تلك الوثائق والمستندات في حيازة الإدارة إلى جعل مهمة الإثبات عسيرة، بل أحياناً مستحيلة، وهذه الصعوبة إذا كانت تطبق على جميع عيوب القرار الإداري، فإنها تتجلى بصورة أكثر وضوحاً بالنسبة لعيب الانحراف في استعمال السلطة[3].

كما يزيد من صعوبة إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة بالنسبة للمدعي، قرينة الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية، فالأصل في القرار الإداري أنه مشروع حتى يقوم الدليل على خلاف ذلك، وتستند هذه القرينة إلى اعتبارات المصلحة العامة التي تقتضي منح قرارات الإدارة صفة المشروعية،

[1] سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق، ص:147.
[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص:284.
[3] علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص:605.

ولكن هذه القرينة قابلة لإثبات العكس، فعلى من يدعي عكسها ان يقدم الدليل على ذلك[1].

ومن ثم فإن عيب الإنحراف في استعمال السلطة وإن كان يتسم بصعوبة الإثبات بالنسبة للقاضي والمدعي على حد سواء، فإن هذه الصعوبة نسبية وليست مطلقة، فإذا تجلت تلك الصعوبة في إثبات الانحراف عن المصلحة العامة، فإنها تتلاشى في إثبات الانحراف عن الهدف المخصص والانحراف بالإجراء، حيث يستند الإثبات في الحالة الأولى إلى اعتبارات شخصية، أما في الحالة الثانية فإنه يرتبط باعتبارات موضوعية[2].

المطلب الثاني

عبء إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة.

عبء الإثبات يعني إقامة المسؤولية عن إقامة الدليل على صدق الإدعاء أمام القضاء، وهو يقع كأصل عام على المدعي في الدعوة الإدارية، ووفقا للقاعدة العامة في الإثبات، ولبيان عبء إثبات عيب الإنحراف سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين:[3].

الفرع الأول

القاعدة العامة في إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة

لا تختلف القاعدة العامة في إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة عن بقية العيوب الأخرى، حيث يقع على عاتق المدعى إثبات دعواه بإستهداف الإدارة هدفاً بعيداً عن المصلحة أو إنحرافها عن

[1] علي خطار شنطاوي، المرجع السابق، ص:599.
[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص:287.
[3] عبد الغاني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص380 .

الهدف الخاص المحدد لها[1].

يعد الإثبات عبء، ومهمته صعبة بالنسبة لمن يتحمله، إذ يناط به إثبات أمر يتوقف عليه أغلب النتائج النهائية للدعوى ولا يملك القاضي أن يثير هذا العيب أو يتعرض له من تلقاء نفسه، بل لابد أن يطلب المدعي ذلك، كما هو الشأن بالنسبة لبقية العيوب التي تصيب القرار الإداري فيما عدا عيب عدم الإختصاص، الذي يتعلق بالنظام العام[2].

وبشأن من يتحمل عبء إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة، فقد إستقر الفقه والقضاء على إلقاء عبء إثبات العيب الإنحراف على عاتق المدعي[3].

والمدعي الذي يقع عليه عبء الإثبات هو من يصدر عليه الإدعاء أمام القضاء فإن عجز عن إثبات إدعائه خسر دعواه، وذلك لأنه يستند إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعى إلى حق المبادرة الذي يتمتع به المدعى باللجوء إلى القضاء، فهو الذي بادر إلى تقديم الدعوى، وبالتالي يلزم بتقديم الدليل على صحة إدعائه[4].

ويتقيد الإثبات بما يتضمنه ملف الدعوى من أوراق و مستندات، أي أن إثبات الإساءة أو الإنحراف ينحصر في ملف الدعوى كأصل عام، ونظرا لصعوبة موقف المدعي في الإثبات، ولشدة المبدأ الخاص بإثبات العيب من ملف الدعوى، فإن مجلس الدولة الفرنسي وكذلك مجلس الدولة المصري خفّفا هذه الشدّة، ويسرَا تلك الصعوبة بتوسيعها في معنى ملف الدعوى، و إستعانتها بظروف الدعوى وملابستها[5].

الفرع الثاني

دور القاضي الإداري في إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة.

[1] عبد الغاني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص:380
[2] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص:380 -381
[3] عبد الغاني بسيوني عبد الله، نفس المرجع ، ص:90
[4] حسن خالد محمد الفليت،نفس المرجع ، ص:91
[5] عبد الغاني بسيوني عبد الله، نفس المرجع السابق ، ص:381

يختلف دور القاضي الإداري في عملية إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة بحسب ما إذا كانت الإدارة قد كشفت عن هدفها من إتخاذ القرار الإداري أم إنها لم تكشف عن هدفها من ذلك القرار فدور القاضي الإداري، في هذه الحالة، هو التحري عن الدافع الذي إستلهمته الإدارة لإتخاذ القرار الإداري، والنتيجة التي كانت تبتغيها في ذلك ومن ثم مقارنة هذا الدافع مع هذا الهدف الذي حدده المشرع في نص القانون[1].

ومع غاية تحقيق الصالح العام الواجب على الإدارة استهدافه، فالمسألة هي مسألة كشف الدوافع والمقاصد والأهداف، وهي مسألة قناعة يستهدفها القاضي الإداري بنفسه، وهو يملك بذلك سلطة تقديرية، والقاضي الإداري يعتبر سيد التحقيق في القضايا المرفوعة إليه يديرها كما يشاء[2].

وهنا يثار التساؤل هل يستطيع القاضي الإداري نقل عبء إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة من عاتق المدعي إلى الإدارة ذاتها لإثبات صحة الهدف الذي سعت إلى تحقيقه؟ وللإجابة على هذا السؤال نشير إلى إختلاف دور القاضي الإداري في إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة وذلك وفق ما يلي:.

أولاً: حالة كشف الإدارة عن هدفها من إتخاذ القرار الإداري:.

إذا ما أعلنت الإدارة عن غرضها، فإن القاضي يقوم في هذه الحالة بمقارنة هذا الهدف الذي قصدته الإدارة من إستعمال سلطتها، و الهدف الذي حدده المشرع للإدارة، فإن وجد إتفاقاً بين الهدفين فإن القرار الصادر يكون صحيحاً ومنتجاً لأثاره، أما إذا اتضح للقاضي أن هناك تباين واضح

بين الهدفين، وإن الغاية التي حددت لها، فإن القرار يكون في هذا الحالة مشوباً بإساءة إستعمال السلطة[3].

[1] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص:305
[2] إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع ، ص:381
[3] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص:92 .

وعلى ذلك فإن دور قاضي الإلغاء في حالة كشف الإدارة عن هدفها من إتخاذ القرار الإداري يقتصر على مقارنة الأهداف المعلن عنها من قبل الإدارة والأهداف المتفقة مع المصلحة العامة أو المحددة من قبل المشرع، وهو الأمر الذي يتسم بنوع من السهولة واليسر، بحيث يتسنى لقاضي الإلغاء حسب الحالة المعروضة أمامه الحفاظ على القرار الإداري متى تبين له عدم مجانية الإدارة لتلك الأهداف[1].

ثانياً : حالة عدم كشف الإدارة عن هدفها من إتخاذ القرار الإداري.

في هذه الحالة تصبح عملية إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة أكثر صعوبة إذ تقوم الإدارة بإخفاء الهدف الذي تقصده من قرارها وخاصة عندما لا يحدد المشرع هدفاً مخصصاً للقرار الإداري وفي هذه الحالة يكون على المدعي إثبات أن الإدارة قد أرادت تحقيق هدفاً مغايراً للهدف العام الذي تبتغيه القرارات الإدارية بشكل عام وهو تحقيق مصلحة العامة[2].

وإزاء صعوبة إثبات عدم مجانية الإدارة للمصلحة العامة في قراراتها الإدارية، فإن الرقابة القضائية تتطلب أن يبذل القاضي درجات العناية والحرص لأجل ذلك [3]، ذلك أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعى تسليماً بقرينة صحة وسلامة القرار الإداري[4].

إذْ أن القضاء الإداري يكتفي بالأدلة والقرائن التي يقدمها المدعي حول نوايا الإدارة في قصدها من إصدار القرار الإداري المطعون به كما قد يلجأ القاضي إلى وسائل عديدة لجعل مدى مراقبته للعمل الإداري أكثر فعالية ومنها جعل عبء الإثبات يقع على عاتق الإدارة.

ففي هذه الحالة يطلب القضاء الإداري من الإدارة إثبات صحة الغرض الذي تبتغيه من قرارها وبذلك ينتقل عبء الإثبات من المدعي إلى الإدارة فإذا

2 عبد الرحمان مويعدي، الإلغاء الجزئي في القرار الإداري في الإجتهاد القضاء الجزائري والمقارن، مذكرة ماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري، غير منشور ة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص:190 .

[2] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص:310.

[3] عبد الرحمان مويعدي، نفس المرجع ، ص:192.

5 فهد بن محمد بن عبد العزيز، رقابة القضاء الإداري على القرارت الإدارة، ، مجموعة رسائل الدكتورة، جامعة الملك سعود، كلية العلوم الإدارية، منشورة، ص: 247.

قدمت الإدارة أدلة غير مقنعة أو أنها لم ترد على المحكمة فإن القاضي الإداري يعتبر ذلك على إساءة إستعمال السلطة من جانبها و يقرر إلغاء قرارها الإداري[1].

المبحث الثاني

وسائل إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة

القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة هو قرار سليم ملزم، حتى يثبت الطاعن ذو المصلحة ما يدعيه من قيام هذا العيب، غير أن له أثناء القيام بذلك أن يلجا إلى جميع الأدلة بما فيها البينة والقرائن[2].

وإزاء ما يواجه المدعي من صعوبات جمة في إثبات هذا العيب، فقد خَففَ القضاء من وطأة الإثبات الملقى على كاهله حيث توسع مجلس الدولة الفرنسي في تلمس دليل الانحراف بالسلطة، حينما جاوز ملف الخدمة باعتباره دليل مباشر على الانحراف بالسلطة، إلى أدلة أخرى غير مباشرة في إثباته ممثلة في قرائن الانحراف بالسلطة، بل إن مجلس الدولة الفرنسي بلغ مدى أعمق حينما اعتد في إثبات الإنحراف بالسلطة بظروف خارجة عن النزاع المطروح أمامه[3].

إن وسائل إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة تتنوع بين وسائل إثبات مباشرة تتمثل في نص القرار المطعون فيه وملف الدعوى، ووسائل إثبات غير مباشرة مستمدة من القرائن المحيطة بالنزاع ومن عدم التناسب بين الخطأ والجزاء، وبذلك سيكون تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: نتطرق في المطلب الأول للإثبات المباشر لعيب الانحراف في استعمال السلطة، أما المطلب الثاني فنتطرق فيه للإثبات غير المباشر لعيب الانحراف في استعمال السلطة.

[1] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص: 310-311

[2] سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق، ص :370.

[3] أمزيان كريمة،المرجع السابق، ص: 152.

المطلب الأول

الإثبات المباشر لعيب الإنحراف في استعمال السلطة

يكون إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة مباشراً من خلال البحث عنه من نص القرار المطعون فيه، أو من خلال الأوراق التي يشتمل عليها ملف الدعوى المعروضة أمام القاضي الإداري، لذلك سنتناول هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى فرعين: نخصص الأول لإثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة من نص القرار المطعون فيه، أما الثاني فنخصصه لإثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة من ملف الدعوى.

الفرع الأول

إثبات عيب الإنحراف من نص القرار المطعون فيه

إن نص القرار الإداري محل الطعن هو أول ما يلجأ إليه الطاعن في إثبات الإنحراف في استعمال السلطة، وقد يستخلص القاضي الإداري وجود الإنحراف من عدمه من نص القرار المطعون فيه، رغم حرص الإدارة أن يكون النص الظاهر للقرار مطابقا للقانون[1]، وقد يحدث أحياناً أن تكشف مجرد قراءة القرار عن عيب الانحراف، وذالك عندما تعلن الإدارة عن أسباب قرارها، فإن هذه الأسباب لما بينها وبين الأغراض من روابط قوية تكشف عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة

من إصدار القرار[2]، وقد يرد في نص القرار اعتراف الإدارة بالإنحراف في استعمال السلطة، وهذا الاعتراف يتم في بعض الأحيان عندما تتصور الإدارة أنها لم تخطئ فتكشف عن هدفها، فإذا به غير الهدف الذي أراده القانون، وقد يكون الاعتراف ضمنياً يستخلصه القاضي من قرائن قوية قدمها الطاعن ونكلت الإدارة عن تنفيذها وتقديم ما يثبت عكس الادعاءات التي يدعيها الطاعن[3].

[1] حسن خالد الفليت، المرجع السابق، ص: 96.
[2] سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص: 769.
[3] مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص:730.

ومن أمثلة الاعتراف الضمني بوجود الإنحراف بالسلطة، قيام الإدارة بسحب قرارها المطعون فيه أمام القضاء يكون بمثابة اعتراف ضمني بان القرار مشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة[1].

الفرع الثاني

إثبات عيب الإنحراف من ملف الدعوى

قد يكون انحراف الإدارة بسلطتها متقناً، فلا يستطيع القاضي التوصل إليه من مجرد الاطلاع على نص القرار المطعون فيه، وحينئذ لا يجد القاضي وهو بصدد الكشف عن الإنحراف من سبيل سوى اللجوء لملف الدعوى، وهو ما يشتمل عليه من أوراق ومستندات قد يكون الوعاء الحقيقي الذي يكمن فيه الانحراف بالسلطة، فهو بذالك قد يحوي دليلاً دامغاً يؤكد وجوده في القرار المطعون فيه[2].

فلكل موضوع عند الإدارة ملف خاص، وهذا الملف يحتوي على كل الأوراق المتعلقة بهذا الموضوع، وبذالك يستخلص المدعي أدلة الانحراف من هذه الأوراق؛ مداولات اللجنة التي أصدرت القرار، تعليمات الرئيس الإداري إلى الموظف الذي أصدر القرار[3].

إن إثبات الإنحراف بالسلطة من ملف الدعوى يكون هو الطريق المتبقي للقاضي للإثبات المباشر للانحراف بالسلطة بعد أن فشل إثباته من خلال عبارات القرار، ولقد توسع مجلس الدولة الفرنسي في تحديد مفهوم ملف الدعوى إلى أبعد مدى ليعطي لنفسه فرصة أكبر في الكشف عن هذا العيب، حيث اعتد بالمناقشات الشفهية المصاحبة لإصدار القرار والمتعلقة بموضوعه، وكذالك ما يحويه هذا الملف من مراسلات سبقت إصدار القرار، هذا إلى جانب التوجيهات العامة أو الخاصة التي يتلقاها مُصْدِر القرار من رؤسائه في العمل، وما تنبئ عنه تفسيرات وإيضاحات الإدارة[4].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص:324 .

[2] أمزيان كريمة، المرجع السابق، ص:153_154 .

[3] مصطفى ابو زيد فهمي، نفس المرجع ، ص: 731.

[4] أمزيان كريمة، المرجع السابق، ص :154.

المطلب الثاني

الإثبات غير المباشر لعيب الإنحراف في استعمال السلطة

إن اللجوء إلى الإثبات المباشر من خلال البحث في نص القرار المطعون فيه، وملف الدعوى قد لا يكون كافياً للكشف عن عيب الانحراف في استعمال السلطة، وذلك نظراً لطبيعة هذا العيب، وفي هذه الحالة يلجأ القاضي إلى وسائل غير مباشرة والتي تتمثل في مجموع القرائن المحيطة بالنزاع التي تكشف عن عيب الإنحراف في استعمال السلطة، كما أن عدم التناسب بين الخطأ والجزاء يكون دليلا على وجود هذا العيب[1]، لذالك سوف نتناول إثبات عيب الانحراف من القرائن المحيطة بالنزاع في الفرع الأول، ثم نتطرق لإثبات عيب الانحراف من عدم التناسب بين الخطأ والجزاء في الفرع الثاني.

الفرع الأول

إثبات عيب الإنحراف من القرائن المحيطة بالنزاع

لم يعد مجلس الدولة الفرنسي يعتد بفحص نص القرار المطعون فيه والأوراق المحفوظة بملف الدعوى فقط، بل بدأ يمد بحثه إلى مجموع القرائن المحيطة بظروف النزاع، وحيث أن يد الطاعن تخلو عادة من حيازة الأوراق الإدارية، فإن القرائن القضائية تعتبر في حالات كثيرة الوسيلة المتاحة له، وبمقتضاه ينقل عبء إثبات صحة القرار الإداري إلى الإدارة بحيث يلزمها القاضي بتقديم ما لديها من

وثائق ومستندات إدارية تدحض بها إدعاءات الطاعن[2] .

ويقصد بالقرينة استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت، ويكون اللجوء إلى هاته القرائن أمراً حتمياً عندما يخلو ملف الدعوى من أدلة الإثبات الكافية، أو عندما يتعذر على الطرف المكلف بالإثبات تقديم ما يؤيد طلباته من مستندات،

[1] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص :100 .
[2] أمزيان كريمة، المرجع السابق ، ص: 155.

ويكون لجوء القاضي إلى القرائن القضائية في إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة حرصا منه على إعلاء مبدأ المشروعية[1].

وتعتبر القرائن القضائية من أدلة الإثبات غير المباشرة، حيث ينصب الإثبات على واقعة متصلة بموضوع النزاع المعروض، يؤدي ثبوتها إلى ترجيح الواقعة المتنازع عليها، لذالك فالقرائن القضائية تعد في مقدمة أدلة الإثبات أمام القضاء الإداري، فعندما يخلو ملف الدعوى من أدلة الإثبات الكافية، يتجه القاضي إلى تأسيس حكمه على القرائن المستقاة من الإمارات والشواهد والدلائل التي تنبئ عنها أوراق الملف[2].

ومن أهم هذه القرائن القضائية : قرينة الإخلال بمبدأ المساواة، وقرينة انعدام الدافع المعقول، وقرينة الظروف المحيطة بإصدار القرار وكيفية تنفيذه، وهذا ما سيتم تفصيله على النحو التالي:

أولا: قرينة الإخلال بمبدأ المساواة:

يعتبر التمييز بين الأفراد في المعاملات الإدارية قرينة على انحراف الإدارة في استعمالها لسلطتها، فالتمييز بين الأفراد في القرارات الإدارية الصادرة برفض قبول الطلبة في الجامعات الرسمية هو قرينة على الإخلال بمبدأ المساواة [3].

ولا شك أن الإخلال بمبدأ المساواة من شانه أن يؤدي إلى بطلان القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، غير انه من الصعب أحيانا إثبات عدم المساواة كعيب يلحق القرار الإداري لعدم توافر شروط هذه المخالفة، ومع ذلك يتجه القاضي إلى إلغاء القرار الإداري استنادا إلى عيب الانحراف في استعمال السلطة، إذا كان من شانه التمييز في المعاملة بين الأفراد، دون أن يكون لهذا التمييز أساس آو مبرر مشروع[4].

[1] مصطفى ابو زيد فهمي، المرجع السابق، ص: 221.
[2] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص: 101.
[3] نقلا عن: منصور ابراهيم العتوم، المرجع السابق، ص: 177.
[4] دادو سمير، المرجع السابق، ص: 83.

فالمساواة لا تكون إلا بين الأفراد المتساويين في نفس الظروف، وعليه فإن الأفراد الذين يوجدون في ظروف مماثلة يجب أن يعاملوا معاملة متساوية دون أفضلية لأحدهم على الآخر، فإذا ميزت الإدارة بين طائفتين من الأفراد تتقدم للحصول على مطلب معين، فأجابت طلب أحدهما ورفضت مطلب الأخر دون فحص لكل حالة على حدة، فإن ذلك يكشف عن أن الإدارة قد حابت طائفة دون أخرى[1].

وملخص القول أن هذا المبدأ اعتمده مجلس الدولة الفرنسي للكشف عن عيب الإنحراف في استعمال السلطة، وهو مبدأ دستوري مكرس في جميع الدول المكرسة لدولة القانون ومنها الجزائر، حيث نص الدستور الجزائري في **المادة 32** منه على أن:" **كل المواطنين سواسية أمام القانون**...." **والمادة 25** :" **عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"**[2].

ثانياً: انعدام الدافع المعقول:

الإدارة تصدر قراراتها تحت تأثير دوافع معينة، وللحكم على مشروعية هذه القرارات يتعين أن يكون دافعها يتعلق بتحقيق المصلحة العامة، وأن يكون مبرراً لإصدار القرار؛ أي أن يكون ذلك القرار ذا دافع معقول لإصداره، فإذا انعدم ذلك الدافع تولدت قرينة على انحراف الإدارة بسلطتها[3].

فقد يستدل القاضي على وجود عيب الإنحراف بالسلطة من انعدام الدافع المعقول لإصداره القرار الإداري؛ لأنه إذا كانت القرارات الإدارية تتمتع بقرينة الصحة باعتبار أن الأصل فيها، لأنها صدرت مشروعة ومحققة للصالح العام، إلا أن انعدام الباعث ظاهر معقول لإصدار القرار قد يكون قرينة في يد الطاعن على انحراف الإدارة بسلطتها، تسهل عليه عبء الإثبات وتيسر على القاضي الإداري مهمة إلغاء القرار الإداري المعيب[4].

ولقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بقرينة انعدام الدافع المعقول؛ حيث جاء في قرار المجلس الصادر في 03 ديسمبر سنة 1920 في قضية **"Verget"** ما

---

[1] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص:102.

2 القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016، المتضمن الدستور الجزائري.

3 أمزيان كريمة، المرجع السابق، ص: 156.

4 أمزيان كريمة، نفس المرجع، ص: 157.

يفيد أن سكرتير أحد المجالس القروية نشأت بينه وبين أحد الموظفين الذين يعملون معه حزازات، فطوى نفسه عليها حتى اذا ما أنتحب عُمدة بعد بضع سنوات من منشأ هذه الحزازات، كان أول قراراته فصل هذا الموظف، وفي موقف آخر نجد أن أحد رجال البوليس الذي أدى واجبه مع صاحب أحد المحال العامة، إذ اضطره أن يراعي الأوقات المحددة للغلق، وكان صاحب هذا المحل صديق العمدة وكان يطمع في أن يغض رجل البوليس طرفه عنه نظراً لهذا الظرف، ولذلك فقد ذهب يستدعي عليه صديقه العمدة، وكان هذا عند حسن ظن صديقه فاتخذ قراره بإيقاف رجل البوليس الذي أدى واجبه[1].

ثالثاً:قرينة الظروف المحيطة بإصدار القرار وكيفية تنفيذه:

قد تحيط بإصدار القرار الإداري ظروف معينة، تثير الشك حول مدى توخيه الصالح العام، وقد ينفذ القرار بطريقة ملتوية وبالتالي انحراف الإدارة بسلطتها؛ حيث يستطيع القاضي الإداري استخلاص قرينة على هذا الانحراف من الظروف المحيطة بإصدار القرار والكيفية التي ينفذ بها، الأمر الذي يؤدي إلى نقل عبء إثبات خلو القرار من الانحراف إلى عاتق الإدارة، فإن فشلت في ذلك قضي بإلغاء القرار لكونه مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة[2].

ولقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذه القرينة في حكمه الصادر بتاريخ 10 فيفري 1928 حيث:" طلبت إحدى شركات التاكسي في مدينة بايون بفرنسا، من عمدة هذه المدينة أن يسمح لها بتسيير سيارات عشر لاستغلالها، وقد رفض العمدة أن يمنح ذلك الترخيص مقرراً أن عدد السيارات المستعملة فعلا في تلك المدينة يسد حاجتها[3].

[1] نقلا عن : سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق، ص:120.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص:365.

[3] نقلا عن: هاني الصادق، المرجع السابق، ص: 67.

الفرع الثاني

إثبات عيب الإنحراف من عدم التناسب بين الخطأ والجزاء

تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في سبيل إصدار قراراتها، تخولها وزن مناسبة القرار الإداري بملائمة إصداره، وعدم الملائمة أو عدم التناسب بين الخطأ والجزاء يتمثل في عدم استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية بشكل ملائم في تقدير الجزاءات التأديبية الجائز توجيهها عند ارتكاب خطأ تأديبي، فمن الطبيعي أن تكون العقوبة ملائمة للمخالفة التأديبية، فإن لم تكن ملائمة، فلن يكون من سبيل للطعن فيها إلا عن طريق إثبات التعسف باعتبار أن الإدارة قد خرجت عن سلطتها التقديرية[1]، لذلك ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار عدم التناسب بين الخطأ والجزاء التأديبي قرينة على الانحراف في استعمال السلطة، فالجزاء وفقاً للسلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة لابد وأن يكون متناسباً مع الفعل، فإذالم يكن متناسباً مع الفعل يُعَد قرينة على الانحراف في استعمال السلطة[2].

إن اعتبار عدم التناسب بين الخطأ والجزاء قرينة على الانحراف في استعمال السلطة، مرجعه أن هدف الجزاء هو تحقيق المصلحة العامة في تمكين الإدارة من القيام بمهامها بتقنية عالية، ويكفي لتحقيق ذلك توقيع جزاء مناسب على الموظف الذي يتجاوز حدود العمل، أما الإسراف في ذلك لا

يحقق تلك المصلحة، بل قد يعرقل مصالح الأفراد حيث قد يحجم رجال الإدارة عن الاضطلاع بمسؤولياتهم خشية الوقوع في خطأ يواجه بقسوة مفرطة، كما أن المبالغة في قسوة الجزاء قد يخفي دوافع

شخصية قد تكون انتقاماً أو غير ذلك مما يؤكد وجود الانحراف في استعمال السلطة[3].

---

[1] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص:106.

[2] مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص:775- 776.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص:358.

و لقد أخذ مجلس الدولة المصري بقرينة عدم التناسب بين المخالفة والجزاء التأديبي أو ما يسمى بعدم الملائمة الظاهرة، كقرينة من القرائن التي بها يثبت انحراف الإدارة بسلطتها و ذلك من خلال ما جاء من مبادئه و قراراته التي نذكر منها التالي:

المبدأ (1256):" استناد قرار الفصل إلى اتهام المدعي في قضيتين لا يبرر الفصل ينطوي على انحراف بالسلطة سنده عدم الملائمة الظاهرة".

" ... قد بان من ظروف اتهام المدعي في القضيتين المنسوبتين إليه أن هذا الاتهام لم يكن يبرر فصله من وظيفته، و متى كان القرار المطعون فيه قد استند فيما استند إليه من أسباب الفصل إلى ما اتهم به المدعي في هاتين القضيتين، فإن في ذلك عدم ملائمة ظاهرة في القرار مما يجعله مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة ". محكمة القضاء الإداري جلسة 1953/01/18 س7 ص:424[1].

وملخص القول إن مبدأ التناسب بين الخطأ والجزاء التأديبي يعد من أهم الضمانات المقررة للموظف والمستمدة من المبادئ العامة للقانون، فبالرغم من أن للسلطة التأديبية حرية تقدير العقوبة الملائمة على أساس جسامة الخطأ التأديبي، إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة، إذ يتعين على السلطة التأديبية أن تقدر الجزاء على أساس التدرج في العقوبات[2]، وبناءاً على هذا نصت **المادة 161** من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة[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".**

[1] نقلا عن: هاني الصادق، المرجع السابق، ص: 85.

[2] دادو سمير، المرجع السابق، ص: 92.

[3] الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، والصادر بالجريدة الرسمية العدد 46.

المبحث الثالث :

آثار عيب الإنحراف في استعمال السلطة .

يمثل عيب الإنحراف في استعمال السلطة خطراً كبيراً على حقوق الأفراد وحرياتهم، كما يمثل خطراً على الإدارة في حد ذاتها، لما ينتج عنه من زعزعة للثقة الواجب توافرها بين الإدارة و الأفراد، و تعد الرقابة القضائية الضمانة الحقيقة لحقوق الأفراد وحرياتهم، والغرض الأساسي من هذه الأخيرة هو حماية الأفراد بإلغاء قرارات الإدارة الغير مشروعة، والحكم بالتعويض عن الضرر الذي يمس الأفراد من جراء سير المرافق العامة أو بفعل تصرفات الإدارة[1].

ومن هذا المنطلق سوف نتناول ما يترتب على إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة من إلغاء القرار المشوب بهذا العيب، و كذلك التعويض عنه، و ذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول:

إلغاء القرار الإداري المشوب بالإنحراف قي استعمال السلطة.

ينبغي من أجل إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة أن تتوفر فيه بعض الشروط العامة، والتي لا تختلف عن تلك الشروط الواجب توفرها بمناسبة باقي العيوب الأخرى، الداخلية أو الخارجية.

غير أن القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، يتطلب بعض الشروط الخاصة التي لا نجدها في غيره، وعلى هذا الأساس سنتعرض بالدراسة لهذه الشروط من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول :

الشروط العامة لإلغاء القرار الإداري.

يشترط لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة ما يلي :

أولاً: أن يكون القرار الإداري المطعون إدارياً

إن ما تقوم به الإدارة من أعمال أثناء ممارستها لنشاطاتها في سبيل تحقيق الصالح العام جميعها قرارات إدارية، فالأعمال التي تقوم بها الإدارة تنقسم إلى

[1] دادو سمير، المرجع السابق، ص: 10

نوعين هما:أعمال مادية و أعمال قانونية، فالأعمال المادية هي التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد إحداث آثار قانونية معينة[1].

أما الأعمال القانونية هي تلك الأعمال الصادرة من السلطة الإدارية المختصة في الدولة، بإرادتها المنفردة والملزمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني، عن طريق إنشاء مراكز قانونية، أو حالات قانونية عامة أو خاصة أو تعديلها أو إلغائها بهدف تحقيق المصلحة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية في الدولة[2].

و ما يهمنا في هذا التعريف هو اشتراك أن يكون القرار عملاً قانونياً صادراً بالإرادة المنفردة للإدارة، فإذا كان القرار الإداري الذي يجوز الطعن فيه بالإلغاء عملاً قانونياً، فإنه لا يجوز الطعن بالإلغاء في الأعمال التي لا تنطبق عليها صفة العمل القانوني، أي الأعمال المادية، كما أن إشتراط صدور القرار الإداري من الإدارة وحدها وبإرادتها المنفردة يُخرج العقود الإدارية من نطاق الطعن بالإلغاء، لأنها تتم باشتراك إرادة الإدارة مع إرادة أخرى لتكوين العقد أي أنها تصدر من جانبين[3].

ثانياً:يجب أن يكون القرار صادرًا عن سلطة إدارية وطنية .

ورد في نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ما يلي:

" تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

- **دعاوي إلغاء القرارات الإدارية والدعاوي التفسيرية ودعاوي فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن :**
- **الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية .**
- **البلدية و المصالح الإدارية الأخرى للبلدية .**
- **المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية .**

كما نصت المادة 901 من نفس القانون على أنه:**" يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية"[4].**

---

[1] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص:113

[2] عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1998، ص:357.

[3] دادو سمير ، المرجع السابق، ص: 13

[4] قانون رقم09/08 مؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق ل25 فبراير2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ص:166

يظهر من خلال هذه النصوص أن المشرع الجزائري قد أخذ بالمعيار العضوي، بتحديده للأشخاص المعنوية التي يمكن الطعن في قراراتها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، ويصرح هذا الأخير بعدم إختصاصه في حالة رفع دعوى إلغاء ضد شخص معنوي لا يندرج ضمن ما حدده المشرع، ونشير أن الطعن بالإلغاء، لا يُقبل ضد القرارات الإدارية الصادرة من السلطة الإدارية غير وطنية، أي التابعة لدولة أجنبية، كما لا يجوز الطعن بالإلغاء في قرارات المنظمات، والهيئات الدولية، وكذلك القرارات الصادرة من السفارات الأجنبية الموجودة على أرض الوطن[1].

ثالثاً:أن يكون القرار نـهائياً .

يشترط في القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء أن يكون نهائياً، وهو القرار الصادر من جهة إدارية دون الحاجة إلى إعتماده أو التصديق عليه من سلطة أخرى[2].

وتأكيداً على ذلك، فقد قضت المحكمة العليا بمصر بأنه لا يكفي لتوافر الصفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادراً من صاحب الإختصاص بإصداره بل ينبغي أن يقصد مُصدره الذي يملك سلطة إصداره لتحقيق أثره القانوني فوراً ومباشرةً بمجرد صدوره، وإلاَّ يكون ثمّة سلطة إدارية للتعقيب عليه، وإلا كان بمثابة إقتراح أو إبداء رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي[3].

ويرى الأستاذ **"مصطفى أبو زيد فهمي"**وصف القرار الإداري بأنه نهائي، مع ملاحظة أن القرار يعتبر نهائياً أو غير نهائياً لا يُنظر فيه إلى الجهة التي أصدرته، فحتى القرار التحضيري يمكن أن يكون نهائياً، ولا يحتاج لتصديق سلطة أعلى، وإنما ينظر فيه إلى صاحب المصلحة في موضوع معين، فالقرار الصادر بتشكيل لجنة لفحص الأعمال التي قام بها موظف معين خلال مدة معينة، لا يعد قراراً نهائياً لهذا الموظف في موضوع التأديب[4].

[1] دادو سمير، المرجع السابق،ص: 15
[2] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص:117
[3] دادو سمير، المرجع السابق، ص:15، 16
[4] دادو سمير، نفس المرجع ، ص:16

الفرع الثاني

الشروط الخاصة للإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف .

إلى جانب الشروط العامة التي سبق تناولها، هناك شروطاً خاصة ينبغي توافرها في القرار المشوب بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة، لكي يمكن للقاضي أن يحكم بإلغائه، وتعود هذه الشروط الخاصة إلى خصوصية عيب الإنحراف في استعمال السلطة في حد ذاته وتتمثل في ما يلي:

أولاً:أن يكون الإنحراف في استعمال السلطة في القرار ذاته:

للطعن على قرار إداري بالإنحراف في استعمال السلطة يجب أن يشوب هذا الإنحراف القرار المطعون فيه ذاته، بغض النظر عما سبقه من إجراءات تمهيدية لإصداره، أو ما لحق صدوره من قرارات تفسيرية لإزالة ما يشوبه من غموض وذلك لأن مثل هذه الإجراءات والقرارات حتى ولو كانت مشوبة بالإنحراف بالسلطة لا تأثير لها على حقوق الأفراد، حيث أنها غير نافذة في حقهم باعتبارها ليست قرارات نهائية، ومن ثم لن يترتب عليها مساس بمراكزهم القانونية، وبذلك ولا تكون لهم مصلحة في الطعن عليها بعدم المشروعية سواء كان ذلك الإنحراف بالسلطة أو غيره وهذا الشرط ما هو إلا تطبيق لإصلاح عام مقرر في القضاء الإداري، هو أن مناط مشروعية القرار الإداري بالوقت الذي صدر فيه، يجب أن يشوب الإنحراف بالسلطة في القرار الإداري وقت صدوره[1].

ثانياً:يجب أن يكون الإنحراف بالسلطة مؤثراً في توجيه القرار:

وفقاً لهذا الشرط فإنه يتعين لإلغاء القرار الإداري المشوب بالإنحراف بالسلطة أن يكون مخالفاً للمصلحة العامة أو الهدف المخصص، وهو دافع مصدر القرار ومحركه الرئيسي في إصداره، فيجب أن يكون الهدف غير مشروع وله تأثير فعلي في إصداره للقرار وتَوجُهَهُ توجيهاً منحرفاً عن غاية اصداره، فلا وجه للطعن بالإنحراف بالسلطة على القرار الإداري إذا استهدف تحقيق المصلحة العامة بهدف أصيل مهما صاحبه من أغراض بعيدة عنها، ما دامت تلك الأغراض

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص:354

ثانوية وبالتالي لم تكن محركاً رئيسياً في إصدار القرار الإداري الذي صدر أساساً لتحقيق المصلحة العامة[1].

وبذلك يتضح بأنه لا يمكن الطعن بالإنحراف في استعمال السلطة على قرار إداري يستهدف
المصلحة العامة، كهدف أصيل مهما صاحبه من أغراض بعيدة عنها، مادمت تلك الأغراض لم تكن المحرك الرئيسي في إصدار القرار الإداري، والهدف من ذلك هو إصباغ مزيد من الحماية على قرارات الإدارة التي تبتغي تحقيق المصلحة العامة، حيث إن إلغاء تلك القرارات بمجرد إنطوائها على هدف آخر إهداراً للمصلحة العامة التي كانت الهدف الرئيسي للقرار الإداري[2].

ثالثاً:أن يكون القرار صادراً ممن يملك سلطة إصداره:

يشترط للطعن على القرار الإداري المشوب بالإنحراف بالسلطة أن يقع ممن أصدره، أو اشترك في إصداره، أو يملك تأثيراً إيجابياً في توجيه القرار توجيهاً منحرفاً، فنية الإنحراف يجب أن تكون متوافرة لدى أي من هؤلاء، ويجب أن تكون متزامنة مع صدور القرار الإداري إلا بعد صدوره، ومن هنا ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن الدوافع الشخصية التي تعيب القرار الإداري وتدمغه سوء استعمال السلطة يجب أن تكون قائمة ممن أصدر ذلك القرار، حيث أن سوء استعمال السلطة تَصرف إداري يقع من مُصدر القرار.[3]

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

رابعاً:يجب أن يقع عيب الإنحراف بالسلطة قصدياً:

يعد عيب الإنحراف في استعمال السلطة من العيوب العمدية، التي يلزم توافر ركن القصد
بالنسبة لها، وهذا يعني بأن الموظف وهو يصدر قراره كان يعلم أنه ينحرف عن المصلحة العامة، أو يخالف قاعدة تخصيص الأهداف، وزيادة على هذا أنه كان يقصد ذلك، وعليه فإن عيب الإنحراف في استعمال السلطة هو عيب في الإختيار،

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف في إستعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق ، ص:354

[2] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص:120

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، نفس المرجع السابق، ص:356

[4] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق ، ص:121

فبدلاً من أن يقصد الموظف من قراره تحقيق المصلحة العامة أو هدف مخصص، يتجه نحو أهداف أخرى، فعيب الإنحراف يجب أن تتجه إليه الإرادة الحرة لمصدر القرار، فإن لم تتوافر هذه الإرادة الحرة، المتمثلة في القصد، فإن عيب الإنحراف في استعمال السلطة لا يُجدي، وإنما يكون الطعن على أساس مخالفة القانون[1].

إلا أن اشتراط القصد لقيام عيب الإنحراف في استعمال السلطة لا يعني أن يكون هذا العيب مقروناً بسوء النية دائما لدى مُصدر القرار، حيث أن سوء النية وإن كان يتوافر في حالة الإنحراف عن المصلحة العامة، غير أنه ليس بشرط لقيام عيب الإنحراف بالسلطة، الذي يقع في حالة توافر حسن النية في حالة مخالفة الموظف لقاعدة تخصيص الأهداف، فبدلاً من أن يسعى بقراره إلى تحقيق الهدف الذي لأجله منحه المشرع سلطة إصداره، إذا به يسعى إلى تحقيق هدف آخر وإن كان الهدف المبتغى تحقيقه من أهداف المصلحة العامة، إلا أنه ليس الذي حدده المشرع.

المطلب الثاني

التعويض عن القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة.

قد لا يكون القرار الإداري المشوب بالإنحراف في استعمال السلطة كافياً في مواجهة الآثار الصادرة المترتبة عليه، فقد ينجم عن القرار في الفترة مابين صدوره وحتى إلغائه أضراراً تلحق بالأفراد لا يكفي لإزالتها مجرد إلغاء القرار المعيب، بل يجب أن يعقب هذا الإلغاء تعويض لجبر الضرر، فبالإلغاء والتعويض تُصان حقوق الأفراد بما فيها من ضرر نتيجة للخروج على المشروعية، فإذا كان الإلغاء ينصب على جسد القرار فيعدمه، فإن التعويض ينصب على آثاره فيعدمها، وبالتالي يكون لكل منهما دور في إرساء دعائم مبدأ المشروعية[2].

وبما أن المسؤولية الإدارية نابعة من المبادئ التي قامت عليها المسؤولية المدنية نجد أن المادة 124 من القانون المدني تنص على"**أي فعل كان يرتكبه الشخص ويكون سبباً في حدوثه بالتعويض** .[3] فقد يصيب القرار الإداري الغير

[1] دادو سمير، المرجع السابق، ص:20

[2] هاني الصادق، المرجع السابق، ص51

[3] هاني الصادق، نفس المرجع السابق، ص:51.

بضرر مادي أو معنوي، فلفظة ضرر لفظ عام غير مخصص فيشمل الضرر المادي والأدبي.

و نصت المادة من نفس القانون131 أيضا على: **"يقدر القاضي مدى التعويض عن الضرر الذي لحق المصاب..... "** [1]

و لقد أخذ القضاء الإداري بهذه المبادئ وطبقها على الإدارة التي كانت في القديم لا تُسأل عن أفعالها[2]، إذاً فمن الأهمية أن نبين مدى إعتبار عيب الإنحراف في استعمال السلطة مصدراً لمسؤولية الإدارة، ومن ثمّ تحديد الشروط اللازمة لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار المعيب وذلك في ما يلي:

الفرع الأول

تكييف الخطأ الناجم عن الإنحراف في إستعمال السلطة.

الإنحراف بالسلطة خطأ ينشأ عن تنفيذ القرار المشوب به ضرر، يُولدُ لمن لحق به حقا في طلب التعويض، تكون الإدارة ملزمة بأدائه إذا ما شكل الإنحراف بالسلطة خطأً مرفقياً، ويؤديه مُصدر القرار إذا ما أعتبر خطأً شخصياً، والواقع أن تحديد نوع الخطأ الذي ينتمي إليه الإنحراف بالسلطة يتطلب عرض بعض المعايير التي نادى بها الفقه للتمييز بين الخطأين وذلك على نحو ما سوف نراه كالتالي:

أولاً:معيار الخطأ العمدي:

وفقاً لهذا المعيار يمكن تحديد نوع الخطأ بالبحث في نية مُصدر القرار، حيثُ يُعرّف الخطأ الشخصي، بأنه التصرف الذي يكشف عن الإنسان بضعفه وأهوائه وعدم تبصره، وهذا بخلاف الخطأ المرفقي الذي يصدر عن الموظف غير مطبوع بطابع شخصي و يكشف عن موظف عرضة للخطأ والصواب[3].

ويُشكل عيب الإنحراف بالسلطة خطأً شخصياً إذا اتخذ صورة المصلحة العامة، حيث يصدُر هذا القرار مصطبغاً بطابع شخصي يكشف عن سوء نية مصدر القرار، أما إذا تمثل الإنحراف بالسلطة في صورة تخصيص الأهداف فإن

---

[1] أمر رقم 75-58مؤرخ في 26سبتمبر سنة 1975 المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007 يتضمن القانون المدني .

[2] هاني الصادق، المرجع السابق، ص 51

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف في إستعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص:323

خطأ مُصدر القرار يعد خطأً مرفقياً حيثُ قصدَ به الموظف تحقيق مصلحة عامة، وإن كانت مخالفة للهدف المخصص[1].

ثانياً:معيار الخطأ الخارج عن نطاق الوظيفة العامة:

يعتبر حسب هذا المعيار الخطأ شخصياً، إذا ارْتُكبَ بعمل خارج عن نطاق وظيفته، أي الخطأ يكون شخصياً ويُسأل عنه الموظف، إذا كان موضوع العمل الذي يقوم به غريباً عن العمل الإداري، أما إذا كان الموظف يقوم بأعمال وظيفته، ولو بشكل سيئ فإن الخطأ يمكن أن يعتبر مرفقياً[2].

يعتبر على هذا الأساس، خطأ شخصياً الأفعال التي تتصل كليةً بحياة الموظف، والأعمال التي لا تدخل مباشرة في نطاق الوظيفة، وإن ارتكبَتْ بمُناسبتها، في مثل هذه الحالات يُسأل الموظف شخصياً عن الضرر الناجم عن خطئه، بصرف النظر عن نيته أو مدى جسامة الخطأ، ذلك أن الوظيفة العامة لا تستغرق الحياة الخاصة للموظف.

وبهذا المقاس فإنَّ عيب الإنحراف بالسلطة إذا تجسد في صورة مخالفة المجانية للمصلحة العامة كليةً، يكون بمثابة خطأ شخصي، حيث انفصل عمل الموظف عن واجبات الوظيفة انفصالاً مادياً، أما إذا خالف الموظف قاعدة تخصيص الأهداف، يكون قد ارتكب خطأً شخصياً، لكونه منفصل عن واجبات الوظيفة انفصالاً معنوياً، وإن كان ما قام به من عمل مادياً يدخل في نطاق وظيفته[3].

ثالثاً:معيار الغاية:

يقوم هذا المبدأ الذي نادى به العميد دوجي "l.duguit"، على أساس الهدف الذي اتجه إلى تحقيقه الموظف عند إصدار قراره، فإذا كان الموظف يهدف إلى تحقيق أغراض شخصية، لا تهدف للصالح العام، فهنا نكون أمام خطأ شخصي، أما إذا كان يرمي إلى هدف يدخل في إطار المصلحة العامة، لكن ليس هو الهدف الذي قصده بالتحديد لقراره الإداري، فهنا نكون أمام خطأ مرفقي.

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة،نفس المرجع ، ص:324

[2] دادو سمير، المرجع السابق، ص: 29،30

[3] دادو سمير، المرجع السابق، ص: 30

وطبقاً لهذا المعيار فإن الخطأ يكون مرفقياً تُسأل عنه الإدارة إذا تجرد العمل من الأغراض الشخصية، وكان ينبغي تحقيق غاية من الغايات التي تسعى الإدارة لتحقيقها[1].

بتطبيق هذا المعيار على الخطأ الناجم عن عيب الإنحراف في استعمال السلطة، نجد أن الإنحراف في صورة الإنحياز عن المصلحة العامة كليةً، يعتبر خطأ شخصياً، حيث كانت غاية الموظف تحقيق أغراض خاصة، لا علاقة لها بالإدارة لم تكن غايته من قراره تحقيق مصالح شخصية، وإنما قصد تحقيق أحد الأهداف الإدارية، وإن لم يكن هو الهدف المخصص لإصدار القرار، وتأسيساً على ذلك يكون خطأ الموظف، طبقاً لمعيار الغاية في هذه الصورة من الإنحراف خطأً مرفقياً[2].

رابعاً:معيار الخطأ الجسيم:

قال بهذا المعيار الفقيه جيز "g.jeze"، وطبقاً له فإنّ الموظف يعد مرتكباً لخطأ شخصي كلما كان الخطأ جسيماً، بحيث يصل إلى درجة ارتكاب جريمة، تدخل تحت طائلة قانون العقوبات، أو كان هذا الخطأ لا يمكن اعتباره من المحاكم العادية، التي يتعرض لها الموظف في أداء عمله اليومي، أما إذا لم يصل الخطأ إلى هذا الحد من الجسامة كان الخطأ مرفقياً[3].

ويعتبر الإنحراف بالسلطة بصورتيه خطأ شخصياً، إذا كان الإنحراف عن المصلحة العامة يشكل خطأ جسيماً، لتنكر الموظف للهدف من منحه سلطة إصدار القرار وهو تحقيق المصلحة العامة، حيث انحرَفَ عنها لتحقيق الأهداف منبثة الصلة بها، وتبرز خطورة الإنحراف في تلك الصورة في تعمد الموظف وسوء نيته[4].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف في إستعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص:324

[2] دادو سمير، المرجع السابق، ص: 30

[3] دادو سمير،نفس المرجع ، ص:31

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف في إستعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق،ص:327

الفرع الثاني
الإنحراف بالسلطة والمسؤولية الإدارية.

تُعد عدم مشروعية القرار الإداري أساساً لقيام مسؤولية الإدارة، ومن ثم إذا صدر القرار سليماً خالياً من العيوب التي تؤثر فيه فتلغيه ولا تُرتب مسؤولية على الإدارة مهما كانت جسامة الضرر الذي لحق بالأفراد من جراء تنفيذه، وإذا كانت العيوب التي تشوب القرار الإداري، قد تبرر الحكم بإلغائه إلا أنها لا تقتضي الحكم بالتعويض على الجهة المصدرة له، ومن هنا سنوضح مدى إعتبار الإنحراف بالسلطة مصدراً لمسؤولية الإدارة، ثمّ إلى تحديد الشروط اللازمة لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار المشوب بالإنحراف[1].

أولاً:عيب الإنحراف في استعمال السلطة مصدراً لمسؤولية الإدارة:

إن عدم مشروعية القرار الإداري ليست على درجة واحدة من الجسامة، فهناك بعض أوجه عدم المشروعية تكون دائماً مصدراً للمسؤولية الإدارية، وهناك أوجه أُخرى قد لا تحقق ذلك، فالقرارات الإدارية المشوبة بأحد وجهي عدم المشروعية الشكلية المتمثلة في عيب الشكل وعيب عدم الإختصاص 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 الإدارة اصدار 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[2].

ثانياً:الشروط اللازمة لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار المشوب بالانحراف:

1- الخطأ الموجب لقيام مسؤولية الإدارة: فالإنحراف بالسلطة خطأ ينشأ عن تنفيذ القرار الإداري المشوب بالإنحراف الذي به ضرر يولد حقاً في طلب التعويض، حيث تكون الإدارة ملزمة بأدائها إذا ما شكل الإنحراف بالسلطة خطأ مرفقياً، يؤديه مُصدر القرار إذا ما أُعتبر خطأ شخصياً، ففي حالة الخطأ الشخصي هناك موظف سيتحمل التعويض، وهو في الغالب غير ملىء (معسر

[1] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص:126-127
[2] حسن محمد خالد الفليت، نفس السابق، ص:127-128

الذمة) أما في حـالة الخطأ المرفقي فالإدارة هي التي سوف تتحمل العبء عن الموظف المخطئ لتأمين تعويض المتضرر، ولاشك أن ذلك مصدر طمأنينة للمتضرر[1] وعلى هذا الأساس فإن وجود عيب الإنحراف بإستعمال السلطة يؤدي دائما إلى الحكم بالتعويض على الإدارة، أياً كانت الصورة التي إتخذها هذا العيب[2].

2- الضرر الموجب لمسؤولية الإدارة:

الضرر هو أحد أركان المسؤولية بصفة عامة، إدارية كانت أم مدنية، وهو يعني كل إخلال بحق أو مصلحة مشروعة للمضرور، مادية كانت أو معنوية، ولكي تقوم مسؤولية الإدارة لا بد من إثبات الضرر الذي سببه خطأ الإدارة ، حيث يقع على المدعى عبء إثبات الضرر الذي يدعيه، وان كان الضرر الذي ترتب على الإدارة محققاً و مؤكداً، سواء أكان هذا الضرر قد وقع بالفعل أو سيقع مستقبلا مادام أنه محقق الوقوع، وهذا يعني أن الضرر الإحتمالي لا يكون كافياً للحكم على الإدارة بالتعويض[3].

كما يشترط في أن يكون الضرر قد وقع على حق مشروع، أي يحميه القانون سواء تمثل هذا الحق في مركز قانوني أو مصلحة مالية مشروعة، وعليه فإذا كان الضرر الناجم عن القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف غير محقق الوقوع أو وقع على حق غير مشروع، فإنه لا تترتب عليه المسؤولية الإدارية[4].

3- علاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر والمترتب عليه:

تعني أن يكون الضرر ناتج مباشرة عن خطأ الإدارة، المتمثل في صدور القرار مشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، يؤدى تنفيذه إلى إلحاق الضرر بالطاعن، إذْ أن هذا القرار ينبغي أن يكون السبب المباشر لوقوع الضرر[5].

وبالتالي فإذا لم يكن الضرر ناجماً بشكل مباشر عن الخطأ الإداري المتمثل في القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، فإنه لا يُؤدي إلى قيام المسؤولية الإدارية بالتعويض.

---

[1] هاني الصادق، المرجع السابق، ص:51

[2] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص:129

[3] حسن خالد محمد الفليت، نفس المرجع، ص:129

[4] حسن خالد محمد الفليت، نفس المرجع، ص:130،129

[5] دادو سمير، المرجع السابق، ص:35

ويتضح مما سبق أن القرار الإداري المعيب بعيب الإنحراف لكي تقوم مسؤولية الإدارة بالتعويض عنه أن ينتج عن تنفيذه ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ الناجم عن القرار الإداري المعيب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة والضرر المترتب عليه[1].

[1] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص:13

خاتمة

خاتمة

في الأخير يمكن القول أن عيب الإنحراف في استعمال السلطة، الذي يصيب الغاية من القرار الإداري، لا زال يحتفظ بمكانته كوجه من أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، باعتباره أخطر عيوب القرار الإداري على حقوق الأفراد وحرياتهم، وعلى الإدارة في حد ذاتها، لما ينتج عنه من زعزعة للثقة الواجب توافرها بين الأفراد والإدارة، ولا يتحقق هذا العيب إلا إذا ثبت أن الإدارة قد انحرفت بسلطتها عن الهدف الذي من أجله منحت السلطة، وهذا الأمر ليس من السهل إثباته، لأن عيب الانحراف في استعمال السلطة يُعتبر من أشد العيوب خفاءً ودقة، لاتصاله غالباً بنوايا ومقاصد مُصْدِر القرار الإداري، وقد كان لرقابة القضاء الدور الفعال والمؤثر على القرارات الإدارية المعيبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة، من خلال إلغاء تلك القرارات، وترتيب مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عنها.

ولقد حاولنا من خلال دراسة الأحكام العامة لعيب الإنحراف في استعمال السلطة، وحالاته في الحياة العملية، وكيفية إثباته والآثار المترتبة عليه، ووفقاً لما تناولناه في محاور هذه الدراسة فإننا سنقوم بإبراز أهم النتائج والتوصيات التي تم استخلاصها وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

1- يتسم عيب الانحراف في استعمال السلطة بطبيعة مزدوجة تمييزه عن غيره من العيوب التي تشوب القرار الإداري، فهو ذو طبيعة شخصية نظراً لارتباطه بالنوايا والبواعث التي دفعت إلى اتخاذ القرار الإداري، ومن جهة أخرى يتمتع بطبيعة موضوعية بالنظر إلى الهدف الخاص الذي حدده القانون للإدارة.

2- تتعدد وتتنوع مظاهر عيب الانحراف في استعمال السلطة؛ فهي تتمثل في الانحراف عن المصلحة العامة عندما تستغل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق أغراض بعيدة عن الصالح العام، وفي الانحراف عن الأهداف المخصصة والذي يتحقق عندما تستهدف الإدارة بقرارها تحقيق مصلحة عامة غير تلك التي حددها القانون، وأخيراً الانحراف في استخدام الإجراءات الإدارية، حيث يتحقق هذا

النوع من الانحراف في حالة استخدام الإدارة لإجراءات إدارية لا يجوز لها استعمالها من أجل تحقيق الهدف الذي تسعى إليه.

3- تعتبر السلطة التقديرية للإدارة المجال الحقيقي لظهور عيب الانحراف في استعمال السلطة، و ذلك في الأحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة جانباً من الحرية في إصدار القرار الإداري أو عدم إصداره، وفي تقدير خطورة بعض الوقائع وما يناسبها من الوسائل، ولا يتصور أن يُثار هذا العيب إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة، لأن الإدارة تكون ملزمة بتنفيذ ما يفرضه عليها القانون.

4- لا يمكن للظروف الاستثنائية تبرير انحراف الإدارة في استعمال سلطتها، باعتبار أن جميع السلطات التي تتمتع بها الإدارة سواءً في الظروف العادية أو الاستثنائية تهدف دائما لتحقيق المصلحة العامة، وأن الظروف الاستثنائية هي بمثابة حماية لهذه المصلحة.

5- إن الإخلال بالإجراء الإداري كما يشوب المشروعية الشكلية للقرار الإداري فإنه قد يشوب المشروعية الموضوعية، فإذا تعلق الإجراء بشكل القرار ذاته فإن مخالفته تنصب على المشروعية الشكلية للقرار الإداري، ويصبح القرار معيباً في شكله، أما إذا تعلق الإجراء بموضوع القرار الذي من أجله تم اتخاذ الإجراء، فإن مخالفته تنصب على المشروعية الموضوعية و تشكل انحرافاً بالإجراء، وهو ما يمثل الصورة الثالثة من صور عيب الانحراف في استعمال السلطة.

6- يُعد عيب الانحراف في استعمال السلطة أشد العيوب صعوبةً في الإثبات كونه يتعلق بنوايا ومقاصد شخصية وذاتية تتصل بنية مصدر القرار، ورغم تلك الصعوبة فإن عبء إثباته يقع على المدعي الذي له أن يلجأ إلى نص القرار و المستندات التي يحويها ملف الدعوى، أو اللجوء إلى القرائن المحيطة بالنزاع لإثبات عيب انحراف الإدارة في استعمال سلطتها.

7- يتمتع القاضي الإداري بدور ايجابي في إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة، ويظهر ذلك جلياً حال تقديم المدعي ما يثير الشك حول الهدف الذي قصدت الإدارة تحقيقه من وراء إصدارها للقرار الإداري، وهنا ينتقل عبء الإثبات إلى الإدارة ذاتها لإثبات صحة الهدف التي سعت إلى تحقيقه.

8- إن ارتباط عيب الانحراف في استعمال السلطة بنوايا ومقاصد مصدر القرار الإداري، لا يؤثر على طبيعة دعوى القرار المشوب بهذا العيب، فهي دعوى عينية يختصم فيها القرار الإداري في ذاته وليس دعوى شخصية بين مصدر القرار و الطاعن بإلغائه.

9- يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة أساساً للحكم بالتعويض على الإدارة، وفي جميع الأحوال سواء كان القرار الإداري المشوب بهذا العيب قد صدر بعيداً عن المصلحة العامة كتحقيق مآرب شخصية، أو صدر لتحقيق هدف مغاير للهدف المحدد للإدارة، أو كان منحرفاً عن الإجراءات المقررة.

ثانياً: التوصيات

1- تمكين القاضي بالمزيد من الآليات و الضمانات التي تجعله يواجه عيب الانحراف في استعمال السلطة، دون خوف من السلطة التنفيذية، حيث من المعلوم أنه يتم تعيينه بقرار من السلطة التنفيذية، ووفقاً لقاعدة توازي الأشكال من له صلاحية التعيين له صلاحية إنهاء المهام، و بالتالي سوف لن يكون القاضي مطمئناً بالاستقرار في وظيفته، إذا وقف أمام أوامر السلطة التنفيذية، وما عليه إلا المداراة، لينجو بنفسه من العزل الذي يشكل له عقبة في مساره المهني، وعليه يجب أن يكون القاضي متمتعاً باستقلالية حقيقية في قراراته، وذلك بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، فهو المبدأ الذي يرسم لكل سلطة من السلطات العامة مجال اختصاصها، حتى تتفرغ له وتجيده.

2- ندعو الموطنين الذين تهدر مصالحهم جراء أخطاء الإدارة و انحرافها في استعمال سلطتها، باللجوء إلى القضاء للطعن في إلغاء قرارات الإدارة المعيبة، والمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم؛ لأن التقصير و التغاضي عن مساءلة الإدارة عن أخطائها فيه تشجيع للإدارة بارتكاب المزيد من الانحراف في استعمال السلطة.

3- تفعيل رقابة القاضي الإداري على القرارات المعيبة للإدارة، وإعطائه مزيداً من الضمانات، عن طريق المشرع، ليجرؤ على مواجهة القرارات المعيبة بعيب الانحراف، دون خوف و بكل حزم.

4- يجب على الإدارة والقضاء اتخاذ التدابير التأديبية اللازمة، لكل موظف انحرف في استعمال سلطته، بحيث يكون عبرة لكل من تسول له نفسه الانحراف بالسلطة.

5- و للحد من انتشار عيب الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، وجب جعل هذا العيب من النظام العام، بحيث يصبح للقاضي إمكانية إثارته من تلقاء نفسه و رفع عبء إثباته عن المدعي.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

المصادر:

- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016، المتضمن الدستور الجزائري.

القوانين:

- القانون رقم 75-58مؤرخ في 26سبتمبر سنة 1975 المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007 المتضمن القانون المدني.

الأوامر:

- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، والصادر بالجريدة الرسمية العدد 46.

- القانون رقم09/08 مؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق ل25 فبراير2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المراجع:

1- إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الاولى، 2008.

2- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2003.

3- بوحميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري(تنظيم عمل وإختصاص)، دار هومه، الجزائر.

4- حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قرار مجلس الدولة، منشأة المعارف، إسكندرية، 1987.

5- رابحي أحسن، الأعمال القانونية الإدارية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013.

6- لحسين بن شيخ اث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"، دار هومه، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2009.

7- ماجد راغب لحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، إسكندرية.

8- مازن ليلو راضي، القضاء الإداري دراسة الأسس ومبادئ القضاء الإداري في الأردن، دار قنديل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2009.

9- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.

10- منصور إبراهيم العتوم، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2013.

11- نوان كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.

12- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، .1996

13- سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة سنة 2006.

14- سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014.

15- عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، دار هومه، الجزائر، 2012.

16- عبد العزيز عبد المنعم خليفة،دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، بيروت،2011.

17- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، الإسكندرية، 2008.

18- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف في إستعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001.

19- عبد الغاني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الدار الجاميعية، إسكندرية،1993.

20- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر،2012.

21- علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

22- عمار عوابدي، النظرية العامة للقرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الجزائر.

23- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1998.

24- فريجة حسين، شرح القانون الإداري(دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر.

الرسائل:

1- فهد بن محمد بن عبد العزيز، رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارة، منشورة، مجموعة رسائل الدكتورة، جامعة الملك سعود، كلية العلوم الإدارية.

المذكرات:

الماجيستر

1- أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة ماجيستر في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، غير منشورة، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010- 2011.

2- حسن خالد محمد الفليت، الإنحراف في إستعمال السلطة وأثره على القرار الإداري،رسالة ماجستير في القانون العام، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الأزهر غزة،2014.

3_ دادو سمير، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة ماجيستر في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية،مذكرة غير منشورة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012.

4- مخاشف مصطفى، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الادارية، مذكرة ماجيستر في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبوبكر بلقايد، غير منشور، تلمسان، 2008/2007

5- عبد الرحمان مويعدي، الإلغاء الجزئي في القرار الإداري في الإجتهاد القضاء الجزائري والمقارن، مذكرة ماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.

الماستر

1- شنافي خالد. إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، غير منشورة، جامعة محمد خيضر بسكرة، الموسم الجامعي 2013/ 2014.

2- هاني الصادق، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة ماستر في القانون العام تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، غير منشورة، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2014.

- المقالات:

1- مجلة دفاتر السياسة والقانون، الأستاذ بابي عبد القادر، حدود التشابه والاختلاف بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة،جامعة الطاهر مولاي بسعيدة، العدد13جوان 2015.

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

العنوان	رقم الصفحة

مقدمة 01

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لعيب الإنحراف في استعمال السلطة وتأثيره على صحة القرار الإداري.....06

المبحث الأول: مفهوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة وطبيعته القانونية..07

المطلب الأول: تعريف عيب الإنحراف في استعمال السلطة وخصائصه.....07

الفرع الأول: تعريف عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....07

الفرع الثاني: خصائص عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....09

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.....13

الفرع الأول: الطبيعة الشخصية والموضوعية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.....13

أولا: الطبيعة الشخصية لعيب انحراف استعمال السلطة.....13

ثانيا: الطبيعة الموضوعية لعيب انحراف استعمال السلطة.....14

الفرع الثاني: الرقابة الخلفية ورقابة المشروعية لعيب انحراف استعمال السلطة14

أولا: الرقابة الخلفية لعيب الإنحراف استعمال السلطة.....15

ثانيا: رقابة المشروعية لعيب الإنحراف استعمال السلطة.....15

المبحث الثاني :حالات عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....16

المطلب الأول: الإنحراف عن المصلحة العامة.....17

الفرع الأول: استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي.....17
الفرع الثاني: استعمال السلطة بقصد الانتقام.....18
الفرع الثالث: استعمال السلطة لغرض سياسي أو ديني.....19
الفرع الرابع: استعمال السلطة للتحايل على تنفيذ الأحكام القضائية.....20
المطلب الثاني: الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.....21
الفرع الأول: الإنحراف في استعمال السلطة في مجال الضبط الإداري.....22
أولا: تعريف الضبط الإداري.....22
ثانيا: الإنحراف في سلطة الضبط الإداري.....22
الفرع الثاني: الإنحراف في استعمال السلطة في مجال الوظيفة العامة.....23
أولا: استعمال سلطة نقل الموظفين.....24
ثانيا: الإنحراف في استعمال سلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة.....24
ثالثا: الإنحراف في استعمال سلطة الإحالة على التقاعد.....24
الفرع الثالث: الإنحراف في استعمال السلطة في سلطة الاستيلاء.....25
المطلب الثالث: الإنحراف في استعمال الإجراءات الإدارية 26
المبحث الثالث:تأثير الإنحراف في استعمال السلطة على صحة القرار الإداري27
المطلب الأول: الإنحراف في استعمال السلطة في الظروف العادية.....27
الفرع الأول: عيب الإنحراف في استعمال السلطة في السلطة التقديرية للإدارة.28
الفرع الثاني: عيب الإنحراف في استعمال السلطة في السلطة المقيدة للإدارة....29
المطلب الثاني: الإنحراف في استعمال السلطة في الظروف الاستثنائية.....30
الفصل الثاني: إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة وأثاره.....33
المبحث الأول: قواعد إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....34

المطلب الأول: صعوبة إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....34

الفرع الأول: : صعوبة إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة بالنسبة للقاضي.....35

الفرع الثاني: : صعوبة إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة بالنسبة للخصوم.....36

المطلب الثاني: عبء إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....37

الفرع الأول: القاعدة العامة في إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....37

الفرع الثاني: دور القاضي في إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....39

أولا: حالة كشف الإدارة عن هدفها من اتخاذ القرار الإداري.....39

ثانيا: حالة عدم كشف الإدارة عن هدفها من اتخاذ القرار الإداري.....41

المبحث الثاني: وسائل إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....41

المطلب الأول: الإثبات المباشر لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.....42

الفرع الأول: إثبات عيب الإنحراف من نص القرار المطعون فيه.....42

الفرع الثاني: إثبات عيب الإنحراف من ملف الدعوى.....43

المطلب الثاني: الإثبات غير المباشر لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.....44

الفرع الأول: إثبات عيب الإنحراف من القرائن المحيطة بالنزاع.....44

أولا: قرينة الإخلال بمبدأ المساواة.....45

ثانيا: انعدام الدافع المعقول.....46

ثالثا: قرينة الظروف المحيطة بإصدار القرار وكيفية تنفيذه.....47

الفرع الثاني : إثبات عيب الإنحراف من عدم التناسب بين الخطأ والجزاء.....48

المبحث الثالث: أثار عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....50

المطلب الأول: إلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف في استعمال السلطة..50
الفرع الأول: الشروط العامة لإلغاء عيب الانحراف في استعمال السلطة.....50
أولا: ان يكون القرار المطعون فيه إداريا.....51
ثانيا : يجب ان يكون القرار صادرا من سلطة ادراية وطنية.....51
ثالثا: أن يكون القرار نهائيا.....52
الفرع الثاني: الشروط الخاصة لإلغاء عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....53
أولا: أن يكون الإنحراف في استعمال السلطة في القرار ذاته.....53
ثانيا: يجب أن يكون الانحراف بالسلطة مؤثرا في توجيه القرار.....53
ثالثا: أن يكون القرار صادرا ممن يملك سلطة إصداره.....54
رابعا: يجب ان يقع عيب الانحراف بالسلطة قصديا.....54
المطلب الثاني: التعويض عن القرار المشوب بالانحراف في استعمال السلطة..55
الفرع الأول: تكييف الخطأ الناجم عن الانحراف في استعمال السلطة.....56
أولا: معيار الخطأ العمدي.....56
ثانيا: معيار الخطأ الخارج عن نطاق الوظيفة العامة.....57
ثالثا: معيار الغاية.....58
رابعا: معيار الخطأ الجسيم.....58
الفرع الثاني: الإنحراف بالسلطة والمسؤولية الإدارية.....59
أولا: عيب الإنحراف في استعمال السلطة مصدرا لمسؤولية الإدارة.....59
ثانيا: الشروط اللازمة لقيام مسؤولية الإدارة للتعويض عن القرار المشوب بالانحراف.....59
خاتمة.....62

قائمة المصادر والمراجع.....66

فهرس الموضوعات.....71