انحراف السلطة فى إصدار القرار الإدارى

(دراسة تحليلية فى النظامين السعودى والمصرى)

إعداد

د./ محمد فتحى شحته إبراهيم دياب

أستاذ مساعد القانون الجنائى

كلية الشريعة والقانون - جامعة حائل

مقدمة

تمهيد :

تُعد دعوى الإلغاء مظهر عملي فعال لحماية المشروعية، والوسيلة القضائية التي لا يجوز الإنتقاص منها والمقررة لصالح الأفراد لرد السلطات العامة إلى حدود المشروعية إن هي تجاوزت، وذلك بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة التي تصدر بالمخالفة لقواعد القانون، ولذا فدعوى الإلغاء، هي دعوى قضائية موجهة ضد القرارات الإدارية غير المشروعة بهدف إلغائها.

وتتمثل خصائص دعوى الإلغاء فيما يلي:

- **دعوى الإلغاء دعوى قضائية**: ترفع دعوى الإلغاء إلى جهة تملك الولاية القضائية بالمعنى الفني الدقيق وتصدر أحكاما لا معقب عليها من أية هيئة أخرى(١).

ومن ناحية أخرى، تعتبر دعوى الإلغاء الدعوى العامة بالنسبة للقرارات الإدارية، في حالة عدم وجود نص خاص أو هي دعوى القانون العام فيما يتعلق بالقرارات

(١)أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية تلك الطبيعة القضائية لدعوى الإلغاء في حكم مبكر لها، قررت فيه" أن القضاء الإداري لا يعتبر بالنسبة للجهة الإدارية درجة أعلى من درجات التقاضي، بل الجهتان مستقلتان في اختصاصهما الوظيفي ... والمفروض أن القرار الإداري يستنفذ جميع مراحله في درجات السلم الإداري حتى يصبح نهائيا قبل اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب إلغائه أو وقف تنفيذه، وهذا الطلب في حقيقته دعوى قضائية مبتدئة بالنسبة إلى القرار الإداري" المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٨ يونيه سنة ١٩٥٧م، مجموعة العشر سنوات الأولى، ص ٦٤٨ .

الإدارية، وهو ما يعني أن القاعدة العامة هي خضوع جميع القرارات الإدارية لهذه الدعوى عدا ما استثنى منها بنص صريح واضح.

- **دعـــوى الإلغـــاء دعـــوى موضـــوعية "عينيـــة"**: تعتبـر الـدعوى عينيـة أو موضوعية[1] إذا استهدفت الدفاع عن مصلحة عامة، حتى ولو كانت الدعوى تحوي عناصر شخصية أو ترمي إلى الدفاع عن مصالح فردية، إذ يظل الهدف الرئيسي هو حماية القواعد القانونية العامة المجردة أو بالأحرى حماية المشروعية وذلك ما يتحقق من خلال دعوى الإلغاء التي تبغي دوما احترام مبدأ المشروعية.

- **دعوى الإلغاء تنتمي إلى قضاء المشروعية**: تستهدف دعوى الإلغاء تقرير عدم المشروعية بالنسبة إلى القرارات الإدارية المخالفة للقانون، فإذا ما ألغى القضاء أحد القرارات الإدارية لمجاوزة السلطة، فإن ذلك يعني أن القرار غير مشروع.

ومن ثم فإن قاضي الإلغاء دائما هو قاضي مشروعية، حيث تدور كافة إجراءات دعوى الإلغاء حول فحص القرار الإداري للتحقق من سلامته من الناحية

(١) لذا قضى أن " الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية تلحق القرار الإداري المطعون فيه، بما لا يدع حاجة لإقامتها ضد المستفيد من القرار"، المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ٢١ أبريل سنة ١٩٦٣م، المجموعة ،س٣ ، ص ١٠٨١، وكذلك حكمها في ٨ مايو سنة ١٩٩٤م،طعن رقم ٢٣٦٩ ، لسنة ٣٤ ق، وأيضا حكمها في ٨ ابريل سنة ١٩٩٥م، الطعن رقم ٣٣٢٢ ،لسنة ٣٣ ق.

القانونية، ويقتصر دور القاضي على المقابلة بين القرار المطعون فيه بالإلغاء والقواعد القانونية المشروعة النافذة المتصلة به وصحة تطبيق القانون[١].

كانت هذه المقدمة ضرورية للتعرف على دعوى الإلغاء بصفة عامة التي تنصب نحو عيوب إصدار القرار الإداري، أما ما يخص بحثنا هو إحدى عيوب القرار الإداري وهو الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري.

ويعتبر القرار الإداري أهم مظهر من مظاهر امتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدها من القانون العام، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة– على خلاف القاعدة العامة في القانون الخاص– إنشاء الحقوق أو فرض الالتزامات، ويرجع ذلك إلى كون الإدارة تمثل الصالح العام الذي يجب تغليبه على المصالح الفردية.

ويعترف القانون والقضاء الإداريين للإدارة بسلطة تقديرية في مباشرة معظم اختصاصاتها ومسئوليتها القانونية باعتبارها جهاز يعمل في إطار الشرعية وغايته الحفاظ على المصلحة العامة، وخاصة بعد تنامى الدور الذى أصبحت تضطلع به في الوقت الراهن نتيجة تشعب وتداخل مجالات ومسئوليات الدولة الحديثة في حراك عميق يعرفه المجتمع خاصة نحو تكريس دولة النظام" القانون".

---

(١) لذا قضى بأن "رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية هي رقابة مشروعية تسلطها على القرارات المطعون فيها لتزنها بميزان القانون والشرعية والمصلحة العامة فتلغيها أو توقف تنفيذها لو تبين صدورها مخالفة لأحكام القانون بصفة عامة...ولا يحل القضاء الإداري على أي نحو في مباشرته لرقابة الإلغاء ووقف التنفيذ محل الجهة الإدارية في أداء واجباتها ومباشرة نشاطها في تسيير المرافق العامة وإدارتها ومباشرة السلطات الإدارية والتنفيذية الممنوحة لها "، المحكمة الإدارية العليا ، جلسة ٢٣ مايو سنة ١٩٩٣ ، طعن رقم ٥١٥ لسنة ٣٩ ق.

وتعد الرقابة القضائية ضرورية ولازمة لضمان سلامة عمل الإدارة وحسن سيرها، ومن ثم تكون الرقابة متصلة بأعمال الإدارة، وتكون الرقابة مستمرة ودائمة أو لاحقة، وتصاحب العمل الإداري من البداية حتى النهاية. وذلك حسب الأحوال. ومن ثم تكون الرقابة ضرورية سواء بالنسبة للأفراد أو للدولة وللموظفين، ولذا تعد أفضل وسيلة للإدارة من قبل الدولة أو المحاكم؛ لضمان حسن سير الإدارة في تحقيق أهدافها.

وتوجد إشكاليات كثيرة في عيوب القرار الإداري، فسرعان ما يولد القرار مبتسرا ثم يموت بإلغائه من القضاء الإداري .

ومن أهم هذه الإشكاليات التي تعج بها ساحات القضاء هي إصدار القرارات دونما اعتبار إلى مراعاة أن قراراتها تنطوي على الانحراف بالسلطة في إصدار القرار الإداري.

أهمية البحث:

تتجلى الأهمية النظامية لعيب الانحراف بالسلطة في أنه يعتبر مظهرا لاتساع نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فلم تعد هذه الرقابة مقصورة على فحص المشروعية الخارجية لأعمال الإدارة بل امتدت إلى الكشف عن النوايا الداخلية والبواعث النفسية التي تدفع رجل الإدارة إلى مباشرة اختصاصه، لذلك توصف رقابة القضاء على عيب الانحراف بالسلطة بأنها أقصى مدى وصلت إليه الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة.

أسباب اختيار البحث:

نظرا لتمتع الإدارة بالصلاحيات والامتيازات مما جعلها صاحبة سلطان أمام الأفراد الذين لا يملكون حولا ولا قوة، أمام تلك الصلاحيات الممنوحة للإدارة بقوة النظام، ولهذا فقد تتبع الإدارة الهوى عند استخدامها تلك الصلاحيات على اعتقاد أنها تحسن صنعا، وهي في حقيقتها قد تسئ وتنحرف عن المصلحة العامة سواء ظهرت سوء النية أم حسنها.

ولهذا نبحث عن ما هي الوسائل التي تحقق ذلك التوازن بين الإدارة والأفراد عند انحرافها، وهذا ما دفعني إلى اختيار موضوع البحث.

منهجية البحث:

لقد اعتمدنا في تناولنا لهذا البحث على منهج تأصيلي تحليلي كما يلي:

- تناولت هذا البحث بالاستناد إلى المنهج التأصيلي، حيث قمت بدراسة المسائل القانونية الجزئية أو الفرعية المتشابهة دراسة معمقة، وذلك بغرض الكشف عن القاسم المشترك بينها، ومنها على سبيل المثال استقراء اتجاهات أحكام القضاء في عدة موضوعات لبيان القاعدة العامة التي تحكم الموضوع .
- كما اتبعت المنهج الاستنباطي (التحليلي)، حيث كنت أنطلق من قاعدة عامة لنقوم بتطبيقها على بعض القضايا، حيث استندت إلى القواعد العامة في النظام لنرى إمكانية تطبيقها على توضيح ثنايا عيب الانحراف بالسلطة.
- كما كنت أتحين الفرصة للمقارنة في بعض الأحوال لوضوح الرؤى في بعض الموضوعات.

خطة البحث:

سوف أقسم هذا البحث إلى الآتي:

أولاً: تعريف عيب الانحراف بالسلطة.

ثانياً: ذاتية عيب الانحراف بالسلطة بالنسبة لأوجه عدم المشروعية.

ثالثاً: خصائص عيب الانحراف بالسلطة.

رابعاً: حالات عيب انحراف السلطة في إصدار القرار الإداري.

خامساً: الشروط اللازمة لتحقق الانحراف في استعمال السلطة.

سادساً: إثبات انحراف السلطة.

المبحث الأول

تعريف عيب الانحراف بالسلطة

لتعريف عيب الانحراف بالسلطة، أوضح تعريف عيب الانحراف لغة ثم نظاماً.

المطلب الأول

تعريف عيب الانحراف بالسلطة لغة

إن تعبير"détournement de pouvoir" في اللغة الفرنسية، يكشف بدرجة كبيرة عن معناه القانوني: فكلمة "détournement " بمفردها تعني تغيير الاتجاه(١). والتعبير كله "détournement de pouvoir" يفيد أن نشاطاً معيناً، كان من الواجب أن يصل إلى هدف معين، ووجهة محددة، فحاد عنها، لسبب أو لآخر: وهذا هو التعريف الإجمالي لعيب الانحراف في لغة النظام(٢).

يطلق على هذا الوجه من أوجه الإلغاء أسماء مختلفة. فهو إساءة استعمال السلطة، أو تجاوز السلطة، أو الانحراف بالسلطة وكلها مترادفات. وهو كغيره من أوجه الإلغاء يمتد ليشمل كافة القرارات الإدارية لائحية أو فردية.

---

(١) د. إبراهيم نجار وآخرون: القاموس القانوني، فرنسي- عربي، مكتبة لبنان،بدون تاريخ نشر، ص ١٠٠؛ يوسف شلاله: المعجم العملي للمصطلحات القانونية والتجارية والمالية، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص ٣١٤ .

(٢) د.سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة" الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، ط ٣ ، مطبعة جامعة عين شمس- مصر ،١٩٧٨م ، ص ٦٦ .

ولكننا نرى أن تعبير الانحراف بالسلطة هو أشمل وأوقع من تعبير إساءة استعمال السلطة وذلك للآتي:

- لغوياً كلمة" الانحراف " أقرب إلى الدلالة على هذا العيب الذي ينصب أولاً وأخيراً على الهدف الذي تسعى إليه الإدارة وسوء توجيهها لسلطاتها.

- إن تعبير "سوء استعمال السلطة" أو " التعسف في استعمال السلطة" يفهم منه أن الإدارة حين تلجأ إلى هذا العيب تكون سيئة النية، تهدف إلى تحقيق أغراض سيئة. ولكن نظرية الانحراف أوسع مدى من ذلك، فهي تتسع لصور تكون فيها الإدارة قد صدرت عن أنبل الأغراض، ومع ذلك فإن عملها يعتبر معيباً لأنها خالفت مبدأ تخصيص الأهداف[١].

المطلب الثاني

تعريف عيب الانحراف نظاما

عرفه البعض بأنه استخدام سلطة معينة بواسطة جهة إدارية، من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي من أجله منحها القانون تلك السلطة[٢].

---

(١) د.طعيمه الجرف: رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية – القاهرة، ١٩٨٤م ،ص ٢٣٨ .

(2) BOWJOL (M): Le contrôl de l'acte administratif,mon son et cdediteurs, Paris , 1973 , p.193 .

واستطرد البعض إلى قيام عيب الانحراف بالسلطة عند الاستخدام العمدي من الإدارة لسلطتها لتحقيق هدف مغاير لذلك الذي من أجله منحت تلك السلطة[١].

ولكننا نرى أن هذا المفهوم أتى مبتسراً[٢] للآتي:

- اختزل عيب الانحراف بالسلطة في إحدى صورتيه وهي الحياد عن الهدف المخصص لإصدار القرار دون الانحراف عن المصلحة العامة.

- جعل من العمد شرطا لقيامه في حين أنه لا تأثير لحسن أو سوء النية عند فحص مشروعية القرار لارتباط تلك المشروعية بمعيار موضوعي وهو مدى صحة قيام أركان القرار .

وعرفه البعض الآخر، بأن جمع بين اصطلاحي إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، حيث وجد هذا الاتجاه في الجمع بين المصطلحين ما يضفي على هذا العيب شمولاً لجميع أوجه حيدة الإدارة عن غاية إصدار القرار[٣]، وذلك لكون هذا العيب يكمن في أن نشاطاً معيناً كان من الواجب أن يصل إلى هدف معين، ووجهة محددة فحاد عنها[٤].

([1]) Beiser "G" : Contentieux administratif , 7e edition ,Dalloz, paris , 1990 , P.150.

(٢) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية– مصر، ٢٠١٠م،ص ١٨؛ د . محمد مرغني: نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق– جامعة القاهرة، ١٩٧٢م، ص٦٠؛ د . محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، دار النهضة العربية – القاهرة، ١٩٨٨م، ص٦٣٤.

(٣) د.عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٦م ، ص ٦٦.

(٤) د.عبد الغني بسيوني عبد الله: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٣م، ص ٢٨٥ .

وتأسيساً على ذلك فقد ذهب في تعريفه للانحراف بالسلطة بأنه استخدام الإدارة لسلطاتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء بابتغاء غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بابتغائها تحقيق هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون[١].

وأرى أنه يكتفي بمصطلح واحد وهو الانحراف بالسلطة، حيث إنه يعني الحياد سواء في تحقيق المصلحة العامة أو عن تحقيق الهدف المخصص لإصدار القرار في آن واحد.

والبعض الآخر نادي باتصال عيب إساءة استعمال السلطة وانحراف السلطة بعنصر الغاية في القرار الإداري، أي الهدف النهائي الذي يسعى إليه مصدر القرار الإداري ويأمل في تحقيقه، فإذا ما استخدم رجل الإدارة سلطته من أجل تحقيق غير المصلحة العامة أو الهدف المخصص قانوناً لقراره الإداري، فإنه بذلك يكون قد أساء استعمال سلطته وانحرف بها عن الهدف الذي كان يتعين عليه تحقيقه، ومن ثم شاب قراره عدم المشروعية وكان حرياً بالإلغاء لعيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة أو بالأحرى عيب الغاية[٢].

وطبقا للرأي السابق فإن الانحراف بالسلطة هو العيب الذي يصيب الغاية التي استهدفها القرار الإداري، والغاية من القرار الإداري هي المصلحة العامة والهدف المخصص إن وجد [٣].

---

(١) د.ممدوح عبد المجيد عبد المطلب: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة ، ١٩٩١م ، ص ٣٥٨ .

(٢) د. سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط ١، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص٧١٩ ؛ د . فؤاد العطار: القضاء الإداري، دار النهضة العربية-مصر، ١٩٦٣م، ص ٥٦٧.

(٣) د . محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي- مصر، ١٩٩١م ، ص ٢٦٩ .

المطلب الثالث

موقف المنظم من تحديد مفهوم عيب الانحراف بالسلطة

جاء ذكر عيب الانحراف بالسلطة كأحد أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري لمجاوزة السلطة بالمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وفق نص فقرتها العاشرة المحددة لاختصاص مجلس الدولة من أنه " يشترط في إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة... إلخ.

مما يعني أن المنظم المصري استخدم لفظ "إساءة استعمال السلطة"، وإن كنا نرى أن لفظ الانحراف بالسلطة هو الأشمل والأوقع .

كما نصت الفقرة "ب" من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ على اختصاص ديوان المظالم بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية...". مما يعني أن المنظم السعودي استخدم لفظ " إساءة استعمال السلطة"[1].

(١) د. خالد خليل ظاهر الظاهر: النظام الإداري ووسائل النشاط الإداري، دراسة مقارنة، جامعة الإمام محمد بن سعود – عمادة البحث العلمي، ٢٠١٣م- ١٤٣٤هـ، ص ٣٤٦.

المطلب الربع

موقف القضاء من استخدام مصطلح الانحراف بالسلطة

تستعمل المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الاصطلاح بكثرة. ومن قضائها في هذا الصدد، قد وصف فيها السلطة التقديرية بأنها "... لا يحدها إلا الانحراف أو سوء استعمال السلطة"(١).

وقضت محكمة القضاء الإداري أيضاً بأن " عيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون الجهة الإدارية قد أصدرته لباعث لا يتعلق بالمصلحة العامة"(٢).

أما القضاء السعودي استخدم مصطلح الانحراف بالسلطة، لذا قضى" ... وبما أن المدعية تنعي على القرار مثار النزاع الماثل عيب السبب وعيب الانحراف بالسلطة في حين تتمسك المدعي عليها بصحة قرارها، حيث ترى المدعية تخلف السبب لإصدار هذا القرار..." (٣).

---

(١) المحكمة الإدارية العليا المصرية، ٢٤ يونيه سنة ١٩٦١م، س ٦ ، ص ١٢٦٩ .

(٢) محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٢ يناير سنة ١٩٦٠م ، المجموعة ، السنة ١٤ ، ص ١٩٢ .

(٣) قضية رقم ١/٣١٠١/ق لعام ١٤٢٥ هـ، رقم الحكم الابتدائي، ١٨/د/ف/٢٩ لعام ١٤٢٦هـ، رقم حكم التدقيق ٢٥٧/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ، تاريخ الجلسة ١٤٢٧/٤/٩ هـ.

المبحث الثاني

ذاتية عيب الانحراف بالسلطة بالنسبة لأوجه عدم المشروعية

يتمتع عيب الانحراف بذاتية عن سائر أوجه الإلغاء، ولذا سوف أبين ذاتية الانحراف بالمقارنة مع عيب الشكل، والاختصاص، ومخالفة القانون، وأخيراً السبب.

المطلب الأول

الانحراف وعيب الشكل

يكون القرار معيب من ناحية الشكل إذا[١]:

- أهمل رجل الإدارة في اتخاذه أي إجراء شكلي تستلزمه القوانين أو اللوائح سواء كان هذا الإهمال كليا أو جزئيا .
- إذا كان الشكل الذي خالفه القرار جوهريا.

السمات المشتركة بين عيب الانحراف بالسلطة وعيب الشكل:

لعل العلاقة التي تربطه بعيب الانحراف هي أنهما بطبيعتهما صورتان لعيب عدم الاختصاص[٢].

---

(١) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٧٨م ،طعن رقم ٢١١٨ ، لسنة ٣١ ق؛ المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١٢ مايو سنة ١٩٧٩م، طعن رقم ١٤٢٠/٨٨١، لسنة ١٨ ق.

(٢) د . سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة" الانحراف بالسلطة"، ص ١٠٠.

- يشترك عيب الشكل وعيب الانحراف في عدم تعلقهما بالنظام العام، حيث لا يكون بوسع القاضي التصدي لبحث أيهما من تلقاء نفسه وهو بصدد فحص مشروعية القرار الإداري المطعن عليه بالإلغاء[١].

الفرق بين عيب الشكل وعيب الانحراف بالسلطة:

- يُعد عيب الانحراف أشد العيوب خفاء وأصعبها كشفاً. أما عيب الشكل فهو أكثرها وضوحاً وأسهلها مراقبة.

- **من حيث وجود الظروف الاستثنائية**:

* لا يمكن للظروف الاستثنائية تغطية عيب الانحراف بالسلطة المشوب به القرار الإداري الأمر الذي لا يصبح معه القرار الذي يصدر في كنف تلك الظروف مشروعاً حيث قصد بإبطال القضاء له حماية المصلحة العامة[٢].

* أما بالنسبة لعيب الشكل ذهب البعض إلى أن إغفال الإدارة لبعض الشكليات حين إصدارها للقرار تحت وطأة ظروف استثنائية اضطرتها لذلك لايبطله، استنادا لفكرة المشروعية المتسعة التي أوجدتها هذه الظروف غير العادية[٣].

---

(١) د.سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، نفس المرجع السابق، ص٧٢٣ وما بعدها.

(٢) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: نفس المرجع السابق ، ص٣٥ .

(٣) د. محمد كامل: الرقابة على أعمال الإدارة"الرقابة القضائية"، بدون دار نشر، ١٩٧٨م ، ص ٥١.

- **من حيث الرقابة القضائية**:

* الرقابة القضائية على عيب الانحراف بالسلطة هي رقابة شخصية لأنها تفتش على بواعث القرار النفسية الداخلية، ومن ثم يتميز إثباته بالصعوبة.

* الرقابة القضائية على عيب الشكل هي رقابة موضوعية لكونها تبحث على عناصر شكلية استلزم المشرع لصحة القرار الإداري توافرها، ومن ثم يتميز إثباته باليسر.

المطلب الثاني

العلاقة بين عيب الانحراف وعيب الاختصاص

الاختصاص عموما هو القدرة القانونية على القيام بتصرف معين. أو هو صلاحية رجل الإدارة للقيام بما عهد إليه به في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية التي يبينها النظام، وخروج رجل الإدارة عن الدائرة التي يحددها له اختصاصه بعناصره المتقدمة يبطل عمله[1].

(١) د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي- القاهرة، ١٩٦٧م، ص٥٢٠؛ عبد الله بن أحمد بن محمد الشريف: الاختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، كلية الدراسات العليل- جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ١٤٣٣هـ ٢٠١٢م، ص٣٩.

ومن ثم فإنه بالنسبة للقرارات الإدارية يعني قدرة الموظف قانوناً على اتخاذ القرارات التي تدخل في نطاق صلاحياته، وبالتالي يكون القرار الإداري معيباً من حيث الاختصاص نتيجة عدم قدرة الموظف قانوناً على اتخاذه(١).

كما يُعد عيب الاختصاص هو وجه الإلغاء الوحيد الذي يتعلق بالنظام العام(٢)، وتُعد أيضا فكرة الاختصاص من الأفكار الرئيسية في القانون العام، بل هي أساسه. وهي مشروطة أولا لمصلحة الإدارة ذاتها حتى يستطيع كل فرد من أفرادها أن يتفرغ لنوع من الأعمال ينقطع له فيجيده بمضي الزمن، فيتحقق بذلك سرعة انجاز الأعمال الإدارية.

---

(١) د.سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، نفس المرجع السابق، ص٣٩١؛ ويعد الاختصاص في مجال إصدار القرارات الإدارية هو الولاية المكانية والزمنية لإصدار تلك القرارات، للمزيد راجع في العموم د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة: دعوى إلغاء القرار الإداري، الشروط والأسباب، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤.

(٢) يترتب على ذلك عدة نتائج منها :

- يجوز للمدعي " الطاعن طالب الإلغاء إبداءه في أية مرحلة كانت عليها الدعوى، وللقاضي الإداري أن يتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسه حتى ولو لم يثره .
- لا يجوز الاتفاق على تعديل قواعد الاختصاص التي نصت عليها نصوص القوانين بموجب عقد من العقود المبرمة بين الإدارة والأفراد.
- حالة الاستعجال لا تبرر مخالفة الاختصاص إلا في حالة الظروف استثنائية التي تتطلبها حالة استعجال قصوى .
- لا يجوز لجهة إدارية أن تنزل عن اختصاصها لإدارة تابعة لها أو لأخرى إلا بناء على تفويض صحيح قانونا، فقواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة حتى يتم تعديلها، وإنما شرعت لتحقيق للصالح العام.

للمزيد راجع حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة ٢٧ يناير سنة ١٩٥٧، في الدعوى رقم ١٨٦٧، لسنة ٨ ق، مجموعة أحكام المحكمة، السنة الحادية عشر، ص ١٧٢؛ د. علي شفيق: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، مركز الإدارة العامة – مركز البحوث، ١٤٢٢ هـ-٢٠٠٢م، ص ١٣٤.

وهي مقررة أيضا لمصلحة الأفراد لأنها تعين على سهولة توجيههم، كما أنها تتحدد بعنصر شخصي: وذلك بتعيين الأفراد الذين يجوز لهم دون غيرهم أن يباشروا عملاً بعينه من الأعمال الإدارية. وعنصر موضوعي: بتحديد الأعمال التي ليس لرجل الإدارة أن يقوم بغيرها. وعنصر مكاني: وذلك ببيان الدائرة المكانية التي لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه في حدودها. وأحيانا بعنصر زمني: وذلك بتحديد فترة زمنية معينة يكون لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه أثناءها(١).

وقد ذهب البعض إلى القول بأن عيب الانحراف يعد صورة دقيقة لعيب عدم الاختصاص، ومن ثم طالبوا بدمج عيب الانحراف في فكرة عدم الاختصاص إدماجاً تاماً؛ لأن العمل الإداري المشوب بعيب الانحراف يحتوي إلى حد ما، على عيب عدم الاختصاص إن لم يكن في موضوعه(٢).

ونحن مع تسليمنا بأن عيب الاختصاص هو الأصل المشترك الذي تفرعت منه العيوب الأخرى، فإننا نؤكد أن الفكرتين، بحسب مدلولهما المتفق عليه، متمايزتان تماما:

- إذا ما قلنا أن الإدارة" غير مختصة" بارتكاب عيب الانحراف، فإن ذلك قد يمكن التسليم به في اللغة الدارجة، ولكن التحليل القانوني الدقيق، يؤدي إلى رفض ذلك.

فنحن نقول أن فرداً معيناً أو هيئة معينة غير مختصة بأداء معين، فإن ذلك يعني بالضرورة أن هناك فردا آخر أو هيئة أخرى مختصة به. وليست هناك أية هيئة أو فرد يدخل في اختصاصه إتيان عيب الانحراف بالسلطة في نطاق اختصاصه .

(١) د.سليمان محمد الطماوي: نفس المرجع السابق، ص ١٠١.
(٢) د.سليمان محمد الطماوي: نفس المرجع السابق ، ص ١٠٢.

- لو فحصنا عملا مشوباً بعيب الانحراف فحصاً موضوعياً لوجدنا أنه صحيح في ذاته، ولكن الذي يعيبه هو البواعث والأغراض غير المشروعة التي يرمي إليها من قام به.
- نجد العيبين مستقلين في العمل: فقد يرتكب رجل الإدارة عملاً يخرج عن اختصاصه، ليحقق غرضاً غير مشروع. وعلى ذلك فإن السؤال الذي يوجه لمعرفة عيب الاختصاص، يختلف تماما عن ذلك الذي يطلب به معرفة عيب الانحراف فهو بالنسبة للأول: ماذا صنع عضو الإدارة ؟ وبالنسبة للثاني: لماذا اتخذ عضوا الإدارة قراره ؟

المطلب الثالث

عيب الانحراف ومخالفة القانون

عيب مخالفة القانون، كوجه من أوجه الإلغاء، يقصد به العيب الذي يشوب العمل الإداري في محله حينما يكون اختصاص الإدارة محددا وبناء على ذلك، فإن محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرة[1].

(١) د.سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة ، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٤م، ص ٣١٩ ؛ د. مصطفى عبد الغني عبد الغني أبو زيد: المحل في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، ٢٠١٢م، ص ٣٢؛ وفي نفس المعنى د. محمد عبد الحميد أبو زيد: المطول في القانون الإداري، بدون دار نشر، ١٩٩٦م-١٩٩٧م، ص ٢١٣ ؛ د . محمود سامي جمال الدين: القضاء الإداري، بدون دار نشر ، ٢٠٠٦ م، ص ٥١ ؛ لذا قضى أن " المحل هو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه والأثر القانوني الذي يترتب عليه يقوم مباشرة وفي الحال وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل في مركز قانوني قائم، أو إلغاؤه" المحكمة الإدارية العليا ، جلسة ٣ مايو ١٩٩٢م، طعن رقم ٤٦٥٨، لسنة ٣٧ ق .

السمات المشتركة لعيب الانحراف ومخالفة القانون:

يتفق العيبين في عدم تعلقهما بالنظام العام. ومن ثم فلا يجوز للقاضي التعرض لأي منهما من تلقاء نفسه وهو بصدد فحص مشروعية القرار الإداري في الدعوى المقامة بإلغائه.

الفروق بين عيب الانحراف ومخالفة القانون:

- بالنسبة لمحل العيب يوجد في الحقيقة عيبان بحسب الأحوال: عيب مخالفة القانون إذا كان سلطان الإدارة مقيداً. وعيب الانحراف إذا كانت سلطاتها تقديرية.

- إذا كانت الظروف الاستثنائية لا تغطي عيب الانحراف بالسلطة حيث لايجوز للإدارة التعلل بها لتبرير انحرافها بسلطتها، فإن عيب مخالفة القانون على العكس من ذلك تغطية تلك الظروف، والتي يكون بوسع الإدارة بموجبها أن تحيل القرار غير المشروع لمخالفته للقانون إلى قرار سليم استناداً لتلك الظروف[1].

- يعد سوء استعمال السلطة" الانحراف" الذي يعيب القرار الإداري، هو توجه إرادة مصدره إلى الخروج عن روح القانون وغاياته وأهدافه، وتسخير السلطة التي وضعها القانون في تحقيق أغراض ومآرب بعيدة عن الصالح العام، فإساءة استعمال السلطة عمل إرادي من جانب مصدر القرار تتوافر فيه العناصر المتقدمة.

---

(١) د.محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة ، بدون دار نشر، ١٩٧٠ م، ص ٢٩٥ .

أما إذا كان حسن القصد سليم الطوية وانساق في تكوين قراره وراء أحد أعوانه سيئ النية، أو أمده ببيانات خاطئة حصل منها قراره، فإن وجه الطعن فيه يندرج تحت الخطأ في القانون، بقيام القرار على وقائع غير صحيحة أو مدسوسة أو مدلس بها[١].

فرقت المحكمة الإدارية العليا المصرية ما بين عيبي الانحراف بالسلطة ومخالفة القانون بأن "... تستخلص المحكمة في ضوء النص الجديد أن لجنة شئون الموظفين لا إلزام عليها بمراعاة ترتيب الأقدمية فيما بين المرشحين للترقية، فإن هي أخلت بهذا الترتيب فلا تكون قد خالفت القانون، ولا يجوز النعي عليها بهذا الوجه من أوجه الطعن، فالمشرع إذا وسع من سلطة لجنة شئون الموظفين في هذا الشأن إنما هدف إلى رعاية اعتبارات مشروعة تقع في حس تلك اللجنة وتنطق بها الأرقام... فإذا ما جاءت اللجنة ووضعت قاعدة تنظيمية عامة لإتباعها عند الترقية بالاختيار، فلا جناح عليها في ذلك، طالما أن تلك القاعدة تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة وإلا وقعت في عيب الانحراف، وخضعت القاعدة نفسها لرقابة مجلس الدولة"[٢] .

(١) محكمة القضاء الإداري، جلسة ٨ يونيه سنة ١٩٥٠م ، مجموعة أحكام السنة الرابعة، ص ٨٧٠ .

(٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١ أبريل سنة ١٩٦٢م، طعن رقم ٢٦ لسنة ٦ ق؛ المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ٢٤ يناير سنة ١٩٦٢، طعن رقم ٨٦٠ ، لسنة ٧ ق .

المطلب الرابع

عيب الانحراف وانعدام الأسباب

يُعرف السبب من الناحية النظامية بأنه مجموعة من الدوافع والمبررات الكامنة وغير المشروعة والناتجة عن عدم استنادها إلى وقائع مادية أو قانونية صحيحة، وإن صحت في إحداهما دون الآخر[١]. ومن جهة أخرى يعرفه القضاء بأنه " الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة[٢]، وقيل بأنه" العناصر القانونية والواقعية" المادية " التي تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى التصرف باتخاذ القرار.

السمات المشتركة بين عيب الانحراف وعيب السبب:

يوجد ثمة أوجه من التشابه والتلاقي تتمثل فيما يلي:

- كلاهما لا تغطيه الظروف الاستثنائية لعدم توافر حكمة اتساع المشروعية في أي منهما، فالإدارة وإن كانت في حاجة إلى سلطات واسعة لمواجهة ما يعرض لها من ظروف غير عادية، إلا أن ذلك ليس مبررا لأن تبنى قرارها على وقائع غير موجودة أو على وقائع شابها خطأ في التكييف القانوني وإن كانت غاية الإدارة في

(١) د. محمد ماهر أبو العينين: دعوى الإلغاء، الكتاب الثاني، ط ٦، بدون دار نشر، بدون تاريخ نشر، ص ٤٥١ وما بعدها.

(٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥م، الطعن رقم ١٥٩، لسنة ١ ق ، مجموعة أحكام المحكمة ، السنة الأولى ، ص ٤٣ .

خروجها على قواعد المشروعية في تلك الظروف من ابتغاء لتحقيق مصلحة عامة، فإن القرار المؤسس على أسباب صحيحة يحقق مصلحة عامة، تتمثل في ثقة الأفراد في قرارات الإدارة المستندة إلى أسباب مشروعة، وفي تمكينهم من الطعن عليها، إذا كانت غير ذلك، مما يحقق في النهاية تقليص المنازعات بين الإدارة والأفراد مع ما يصاحب ذلك من مردود طيب في العلاقة بينهما، حيث يسود الاستقرار الإداري والسلام الاجتماعي.

ولذا فإن تحقيق المصلحة العامة التي تتهددها ظروف استثنائية مستجدة لا يبرر خلو القرار الإداري من أسباب تبرره [١].

- عدم تعلقهما بالنظام العام، وبذلك لا يكون بوسع القاضي حال نظره لدعوى الإلغاء التعرض لأي منهما من تلقاء نفسه دون إثارته من الطاعن[٢].

- يرى البعض أنه يوجد ارتباط بين السبب والغاية وأنهما ليسا عنصرين منفصلين في القرار الإداري، لأن ثمة ارتباطا بينهما، بحيث أنه إذا لم يستهدف القرار تحقيق الغرض المحدد له، فإن ذلك يعني دائما أن هناك خطأ في تقدير السبب، سواء من حيث وجوده أو أهميته. فلو استهدف الجزاء التأديبي هدفا غير مشروع، وذلك كالانتقام الشخصي مثلا، فإن ذلك يفيد بالضرورة أن الإدارة قد لجأت عند إصداره إلى تقرير قيام خطأ غير موجود، أو المبالغة

(١) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: نفس المرجع السابق، ص ٤٦ .

(٢) د.محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، نفس المرجع السابق، ص٥٩؛ د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم: فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه الطعن لمجاوزة السلطة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية – القاهرة، ١٩٩٧م، ص ٣٠٤.

في تقدير الخطأ المرتكب. ولكن يجب أن نضع في الاعتبار أن الارتباط بين السبب والغاية لا يقوم دائماً، فقد يكون هناك خطأ في تقدير السبب، وذلك مع استهداف مصدر القرار لغرضه المشروع. فقرار إعلان المنفعة العامة في موقع معين تمهيدا لنزع ملكيته، قد يكون مشوبا بالخطأ في تقدير الوقائع التي تمثل المصلحة العامة، دون أن يقترن ذلك باستهداف غرض آخر، وفي مجال التأديب، قد يخطئ رجل الإدارة في تقدير الذنب وذلك مع استهدافه فعلا لغرض التأديب[1].

وكنتيجة منطقية للتحليل الدقيق لما سبق بيانه لطبيعة العلاقة بين السبب والغاية في القرار الإداري، أن يترتب على ذلك النتيجة المنطقية وهي أنه" إذا قامت الأسباب الحقيقة للقرار، فإن القرار سيتجه بالضرورة إلى تحقيق غرضه المشروع. وذلك بناء على الصلة بين السبب والغاية. وبالتالي فإن السلطة في هذه الحالة لا يمكن أن توسم بالانحراف. فهي قد تستهدف غرضا آخر، وقد تصل إلى تحقيقه، وأن السلطة قد اتجهت نحو غرضها المحدد.

ومن ثم فإن عيب الانحراف بالسلطة لا يمكن أن يقوم إلا في حالة عدم وجود السبب مادياً أو قانونياً. ويقدم مثالا لذلك قرار الضبط الإداري. فإذا قامت قلاقل تهدد النظام العام، فأصدرت الإدارة لمواجهتها قرارا ضبطياً، فإن القرار الصادر في هذه الحالة، مادام قد قام على سببه الحقيقي، سيتجه حتماً إلى تحقيق الغرض المحدد لسلطة

---

(1) Bonnard : Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir , R . D . P . 1923 , P.363 et S . V . P .371

الضبط، وهو المحافظة على النظام العام بالقضاء على الاضطرابات التي تعكر صفوه. وذلك حتى لو ثبت أن الإدارة قد استهدفت بقرارها مضايقة بعض الأشخاص أو إيقاع الأذى بهم، لأن ذلك الغرض غير المشروع لا يحول دون تحقيق القرار لقيامه على أسبابه الحقيقية لغرضه المشروع، وهو القضاء على القلاقل التي تهدد الأمن والنظام[١] .

مدى الاختلاف بين عيب الانحراف وعيب السبب :

إلا أنه رغم ما ذهب إليه الاتجاه السابق فإن ذلك لا يحول دون احتفاظ رقابة الانحراف بفائدتها وأهميتها ، وذلك لسببين هما :

- درجة الرقابة التي يمارسها القاضي على السبب، فإذا كان القرار المشوب بالانحراف، يفيد دائما أن رجل الإدارة قد عمد إلى تأكيد قيام سبب غير موجود، أو بالغ في تقدير خطورة هذا السبب وأهميته، إلا أننا نلاحظ أن الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة المصري تقتصر، كمبدأ عام على التحقق من وجود السبب، ولا تمتد إلى تقدير خطورته إلا في حالات استثنائية[٢].

ويترتب على ذلك، أنه إذا اعتمد رجل الإدارة على سبب صحيح، ولكنه لأغراض غير مشروعة، عمد إلى المبالغة في تقدير أهمية وخطورة السبب، فإنه لن يكون

([1]) Bonnard: Le détournement de pouvoir , R . D . P , 1983 ,P. 142 .

(٢) د.محمد حسنين عبد العال: فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق – جامعة القاهرة، بدون تاريخ، ص ٣٦٧ .

أمام الطاعن. في هذه الحالة، سوى اللجوء إلى عيب الانحراف مادام السبب موجودا[1].

ومثال ذلك أن يرتكب الموظف خطأ تافهاً، فيعمد رئيسه، لأغراض شخصيه إلى توقيع عقاب بالغ القسوة على الموظف ـ ففي هذا الفرض نلاحظ أنه رغم وجود السبب، فإن الإدارة بالغت في تقدير خطورته للوصول إلى تحقيق أغراضها غير المشروعة .

- يرجع السبب الثاني الذي يبرر بقاء عيب الانحراف إلى اعتبارات عملية، تتعلق بالدور الذي يجب أن يقوم به القضاء الإداري في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وردع الإدارة عن استخدام سلطاتها لتحقيق أغراض غير مشروعة.

ذلك إن عيب الانحراف يقوم إذا استهدفت الإدارة بقرارها غرضا بجانب الصالح العام بمعناه الواسع، أو بجانب الهدف المحدد لها طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف.

وفي الواقع، رغم أنه يمكن التوصل إلى إلغاء القرار استناداً إلى عدم قيام السبب إلا أنه يفضل أن يلجأ القاضي الإداري إلى إلغاء القرار لعيب الانحراف بالسلطة. ذلك لأن الإلغاء لعيب السبب، لن يفصح في هذه الحالة، عن الأغراض غير المشروعة، التي تحكمت في رجل الإدارة ودفعته إلى إصدار قراره. لذا أرى أنه من الأفضل للقاضي الحكم بالإلغاء لثبوت الانحراف؛ لأن ذلك يعد بمثابة ردع

([1])Boger vidal: L'évolution ou détournement de pouvoir dans la jurisprudence administratives , R. D. P , 1952 ,P. 275 et S. V. P. 303.

أدبي لسلوك الإدارة وردعاً لها عن نهج هذا السلوك غير القويم، بينما الإلغاء لعيب السبب لن يحقق ذلك لأنه لا يفصح دائما عن سوء نية الإدارة[١].

(١) وتأسيساً لذلك قضى بالإلغاء على أساس الانحراف. حيث كانت المنازعة، في هذه القضية تتعلق بقرار أصدرته الإدارة بإلغاء الترخيص، الممنوح لبعض المواطنين، بشغل جزء من ارض جبانة المنارة بالإسكندرية، وقد تذرعت الإدارة في قرارها، بإخلال أولئك المنتفعين بالتزاماتهم بتسوير وبناء قطع الأرض المرخص لهم بشغلهم. غير أنه تبين للمحكمة، من فحص لائحة الجبانات، عدم قيام التزام على عاتق المنتفعين بتسوير هذه الأرض، ولذلك خلصت إلى أن المطعون ضده لم يخل بشيء من التزاماته التي يفرضها الترخيص أو اللائحة ولذا فإن القرار الصادر بإلغاء الترخيص في جزء منه استنادا إلى هذه الأسباب يكون مخالفا للقانون، ومع ذلك فإن المحكمة لم تقرر إلغاء القرار لعيب السبب، رغم استظهارها لهذا العيب، وإنما فضلت الحكم بالإلغاء على أساس الانحراف لأن الملابسات التي اكتنفت إصدار القرار محل الطع تفصح بجلاء ...عن انعدام السبب المعقول المبرر للقرار المؤدي إلى صحة النتيجة التي انتهى إليها، وعلى أن الإدارة قد انطوى تصرفها على تمييز بعض الناس على حساب البعض الآخر، دون مسوغ مقنع وأساس من الصالح العام. ففي هذا الحكم يبدو واضحا أن المحكمة قد استظهرت عدم صحة سبب القرار وكان يمكنها في هذه الحالة إلغاء القرار لفقدانه ركن السبب، غير أنها فضلت أن تقضي بالإلغاء على أساس الانحراف؛ لأن ملابسات صدور القرار قد كشفت عن نية الإدارة في محاباة بعض المواطنين وتمييزهم على حساب البعض الآخر، ولذا فإن الحكم الصادر بالإلغاء على أساس الانحراف يمثل، في هذه الحالة، إدانة أدبية لسلوك الإدارة غير القويم .

وفي ضوء التحليل السابق، نخلص إلى أنه إذا كان قيام القرار على سببه الحقيقي يترتب عليه، حتما وبالضرورة، اتجاه القرار إلى تحقيق غرضه المشروع، مهما كانت النوايا الذاتية لدى رجل الإدارة، ويحول بالتالي دون إمكان الطعن على قراره بالانحراف. وإذا كانت رقابة السبب فضلا عن ذلك، تحقق مزايا رجل الإدارة وبواعثه، ومن ثم فإنه رغم هذا يظل عيب الانحراف محتفظا بأهميته لاعتبارين أساسيين، يتعلق أولهما بدرجة الرقابة التي يمارسها المجلس على أسباب القرار الإداري، ويتعلق الثاني باعتبارات عملية، تدور حول ما يمثله الحكم بالإلغاء على أساس عيب الانحراف من إدانة أدبية لسلوك الإدارة، في حالة استهدافها أغراضاً تجانب هدف الصالح العام بمعناه الواسع.

المبحث الثالث

خصائص عيب الانحراف بالسلطة

نظرا لطبيعة عيب الانحراف بالسلطة من أنه عيب خفي ومستتر يتطلب من القاضي الإداري أن يبذل جهدا في الغوص في أعماق مصدره حتى يتحرى البواعث النفسية والمقاصد والأهداف التي ابتغاها مصدره، ومن ثم يتميز عيب الانحراف بالسلطة بعدم خصائص تتمثل فيما يلي :

تتمثل خصائص عيب الانحراف بالسلطة فيما يلي:

* عيب الانحراف بالسلطة ذو صفة احتياطية.
* عيب الانحراف بالسلطة ذو صفة عمديه.
* لا يعد عيب الانحراف السلطة من النظام العام.
* عيب الانحراف بالسلطة يتعلق بالسلطة التقديرية للإدارة.
* عيب الانحراف بالسلطة يتعلق بالهدف الحقيقي أو الرئيسي للقرار الإداري.

المطلب الأول

عيب الانحراف بالسلطة ذو صفة احتياطية

ذهب بعض الفقه إلى أن عيب الانحراف بالسلطة ذات صفة احتياطية في إلغاء القرار الإداري، أي أن القاضي الإداري لا يلجأ إليه إلا عندما لا يجد عيبا آخر يقضي به بالإلغاء.

ويستندون إلى الآتي :

- دقة عيب الانحراف وصعوبة إثباته فإذا توصل القضاء الإداري إلى الإلغاء عن طريق آخر، أكثر سهولة، فهو يحقق مصلحة الطاعن، ويوفر عليه عناء البحث[1].

(١) يبدو أن مجلس الدولة المصري قد أراد في أحد أحكامه القديمة أن يسحب القاعدة السابقة على جميع أوجه الإلغاء، وذلك بأن يقيم ترتيبا منطقيا بينها. فلا يتعرض لبحث وجه إلا إذا كان الوجه الذي يسبقه معدوما. وعلى هذا الأساس سيكون في المقدمة عيبا الاختصاص والشكل، ويليهما عيب مخالفة القانون ثم عيب الانحراف. وطبق مجلس الدولة المصري ذلك على عيب الشكل في حكمه الصادر في ١٩ مايو سنة ١٩٤٨، فقد طعن أحد الموظفين في قرار تخطاه في الترقية بناء على عيب الشكل وعيب مخالفة القانون، فلما ثبت للمجلس عيب الشكل ألغى القرار معلنا أنه ليس بحاجة " إلى بحث أوجه الطعن الأخرى"، ولا شك أن المجلس هنا يصدر من قاعدة" أقل مجهود" ذلك أن الذي يعني رافع الدعوى هو الوصول إلى طلباته، فلا مصلحة له في بحث الأوجه الأخرى، مادام ذلك لا يؤثر على حقوقه، ولكن الحقيقة أن مجلس الدولة، ليس محكمة عادية، وليست مهمته مقصورة على أن يعلن حكم القانون. ولكن المجلس بأحكامه، يوجه الإدارة، كما هو مشاهد في فرنسا، إذ نرى الإدارة هناك تجعل للخطة التي يسير عليها المجلس ألف حساب قبل أن تصدر قرارا معينا. كما إن مجلس الدولة إذا كان له أن يلغي قرارا معينا، فليس له أن يلزم الإدارة بأن تصدر قرارا ليحل محله أو أن تصدره على وجه معين. لهذا نرى أنه من الأصلح أن يمحص المجلس جميع أوجه الطعن التي تثار أمامه وأن يقتصر تطبيق القاعدة السابقة على عيب الانحراف، للأسباب التي قدمناها. ويضاف إلى ذلك أن إلغاء القرار لعيب في شكله لا يمنع الإدارة من إعادته للحياة مرة أخرى، وذلك بعكس العيوب الموضوعية التي تعتبر القرار نهائياً.

- خطورة عيب الانحراف بالنسبة للإدارة، فالحكم عليها بأنها تعسفت قد ينال من مهابتها لدى الأفراد ويزعزع ثقتهم فيها.
- انصباب هذا العيب على عناصر نفسية وذاتية تتعلق بالرئيس نفسه الذي أصدر القرار.
- اتساع الرقابة على ركن السبب أفقد عيب الانحراف بالسلطة كثيراً من مجال تطبيقه(١).
- وسم هذا العيب بالصفة الاحتياطية هو أمر اقتضته السياسة القضائية؛ لتيسير الوصول إلى تحقيق العدالة، بوسائل أكثر موضوعية وأسهل في الإثبات(٢).

وعلى الجانب الآخر عارض وبشدة أن يكون عيب الانحراف بالسلطة عيباً احتياطياً، ورأى أنه قد حان الوقت لهجرة هذه القاعدة، حيث لا يوجد ثمة سند أو أساس نظامي "قانوني" يبرره، خاصة وأن الاتجاه الحديث يرى أن مسألة إثبات عيب انحراف السلطة باتت يسيرة، ولذا ومن منطلق هذا الفكر الذي أراه على حق فيما ذهب إليه وفند أسانيد الرأي السابق كما يلي:

- صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة، وهي صعوبة نسبية وليست مطلقة حيث يرى أنه إذا كان إثبات الانحراف عن المصلحة العامة أمراً يصعب الوصول إليه لاتصال الأمر بنية مُصدر القرار، فإن إثبات وجه الانحراف الآخر المتمثل في الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، أمر ميسور؛ لأن إثبات الانحراف في هذه الحالة

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء ، ط ٤ ، بدون دار نشر، ١٩٧٩م، ص ٣٢٨ .

(٢) د. محمد حسنين عبد العال: فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، نفس المرجع السابق، ص ٥٨٧.

موضوعي، حيث يكفي لإثبات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، المقارنة بين الهدف الذي منح لأجله رجل الإدارة سلطة إصدار القرار والهدف إلي قصد القرار تحقيقه، فإذا تطابقا كان القرار مشروعاً، وإن اختلفا كان القرار معيباً بالانحراف بالسلطة.

وكذلك فإن إثبات الانحراف عن الإجراءات المقررة، يكون بالتأكيد من أن الإجراءات لم تتبع. فالإثبات إذا كان ذاتياً في صورة الانحراف الأولى وهو يكون لذلك محفوفا بالمصاعب، فهو موضوعي في الصورة الأولى، وبذلك يكون هذا الإثبات سهلا لاعتماده على فحص الواقع ومن ثم فإنه لا يجوز التعويل على صعوبة إثبات الانحراف كمبرر لإسباغ صفة الاحتياطية عليه[1] .

- القول بخطورة القضاء بإلغاء قرارات الإدارة المشوبة بالانحراف بالسلطة على هيبة الإدارة لإخلاله بالثقة المفترض توافرها في قراراتها، غير كاف لإضفاء صفة الاحتياطية على عيب الانحراف بالسلطة، حيث أنه يتعين أن تكون الإدارة محلا لثقة الأفراد فيها من خلال قراراتها المطابقة لمبدأ المشروعية المنزهة عن عيوبها ومنها الانحراف بالسلطة، فإن خالف رجل الإدارة ذلك وانحرف بسلطاته وجب إعلان ذلك من خلال إلغاء القرار المعيب بحكم قضائي وفي ذلك إدانة لذلك السلوك المخالف للمشروعية حتى لا يعاود إتيانه. وفي جعل عيب الانحراف بالسلطة عيباً احتياطياً ما يؤدي إلى تفويت هذا الهدف، بل فيه طمأنة ومكافأة لرجل الإدارة على إهداره لمبدأ المشروعية بإرجاء فحص الانحراف بالسلطة، حتى يتم التأكد من مشروعية عناصر القرار الآخر، وحتى على افتراض تأثر هيبة

(١) د. بدر محمد عادل محمد: الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، دراسة مقارنة ، ط ١، دار النهضة العربية ،٢٠١٠م ، ص ٨٤٧ .

الإدارة عند إلغاء القرار للانحراف بالسلطة فإن ذلك لا يضر، حيث إن إعلاء مبدأ المشروعية وإرساء قواعده غاية سامية .

- الرقابة على عيب انعدام الأسباب، لا يمكن لها أن تكون بديلاً عن رقابة الانحراف بالسلطة حيث أن لكل منهما مجاله، وحيث لا يتسع مجال الانحراف بالسلطة، ليشمل الرقابة على سلطة الإدارة التقديرية، وهذا المدى لا تصل إليه الرقابة على انعدام الأسباب، وانتهى إلى أن عيب الانحراف يجدي حيث لا يجدي عيب السبب في حالة السلطة التقديرية[١].

- سمو مبدأ المشروعية على مصلحة الطاعن والإدارة معا .

- قد يلغى القرار المشوب بالانحراف في السلطة لعيب شكلي فيحرم الطاعن من المطالبة بتعويض، كان بوسعه الحصول عليه لو ألغى القرار لعيب الانحراف باعتباره عيباً موضوعياً يحتم إتيانه على القاضي الحكم بتعويض لجبر الضرر الذي أحدثه، وذلك على خلاف عيوب القرار الشكلية التي لا يؤدي الحكم بإلغائها إلى القضاء بالتعويض في كل الأحوال[٢].

- تفقد الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة قيمتها العملية إذا بدأ القاضي بفحص عيب الانحراف بالسلطة إذا ما طعن به أمامه، وذلك دون سائر العيوب الأخرى؛ لأنه لا يوجد ما يحول بين القاضي وبين إتباع ذلك المسلك الذي قد يفضله، إذا ما كان عيب الانحراف بالسلطة واضحا في القرار المطعون فيه[٣].

---

(١) د.بدر محمد عادل محمد: نفس المرجع السابق ، ص ٨٤٨ .

(٢) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: مسئولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، العقود والقرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص ٣١٢.

(٣) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، نفس المرجع السابق، ص ٦٩ .

المطلب الثاني

عيب الانحراف ذو صفة عمديه

يعتبر بعض الفقه أن عيب الانحراف بالسلطة هو من الجرائم العمدية التي يلزم توافر ركن القصد بالنسبة لها، وهذا يعني أن الموظف وهو يصدر قراره كان يعلم أنه ينحرف عن الهدف الذي حدده القانون، بل وأيضا كان يقصد ذلك(١).

وسندهم في ذلك أحكام القضاء الإداري ومنها ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن" إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هما من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فعيب إساءة السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها، بأن تكون جهة الإدارة قد تنكب وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة(٢).

واستندوا أيضا إلى حكم المحكمة الإدارية العليا حيث ذهبت إلى " ... ومن حيث أنه لا وجه لما ذهب إليه الحكم المطعون فيه من أن الجهة الإدارية لم تبين وجه الصالح العام الذي تغيته من إصدارها للقرار الصادر بنقل المطعون ضده ذلك أن الأصل هو أن القرار الإداري يقوم على سبب صحيح قانونا وأنه يصدر بقصد

---

(١) د.مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري ومجلس الدولة ، قضاء الإلغاء، نفس المرجع السابق، ص ٣٢٩ .

(٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ٣ مايو سنة ١٩٦٩م ، طعن رقم ٥٩٨ ،لسنة ١١ ق، مجموعة أحكام المحكمة، السنة الرابعة عشرة ، ص ٦٤ .

تحقيق الصالح العام وبغية انتظام سير المرفق العام .إلا إذا ثبت العكس ومن ثم فلا إلزام على الجهة الإدارية بتسبيب قراراتها الإدارية الصادرة منها طالما لم يلزمها القانون بذلك، وبالتالي فإنه لا يجوز أن ينسب الخطأ إلى الجهة الإدارية لمجرد أنها لم تبين وجه الصالح العام عند إصدارها لقرار النقل المطعون فيه كما ذهب إلى ذلك الحكم المطعون فيه .

ومن حيث إنه ومن وجه آخر فلا صحة لما ذهب إليه الحكم المطعون فيه من أن قرار النقل المطلوب التعويض عنه صدر موصوما بعيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، وذلك أن قضاء هذه المحكمة جرى على أن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية في السلوك الإداري، الذي يشوب الغاية من إصدار القرار بحيث يكون قد صدر بباعث لا يمت للمصلحة العامة، ومن ثم يجب إقامة الدليل على وجود هذا العيب، وإذا كان ذلك وكانت الأوراق تخلو من أن الإدارة قصدت غاية شخصية في إصدارها لقرار النقل المطلوب التعويض عنه، فضلا عن أن المطعون ضده لم يقدم ما يدل على وجود ذلك العيب، سوى عبارات مرسلة لا يمكن التعويل عليها أو الوقوف عندها ومن ثم فإن قرار نقل المطعون ضده وقد تم دون افتئات على مركزه القانوني، ودون تعديل أو تنزيل في درجته أو مرتبه يكون صحيحاً وينتفى ركن الخطأ فيه، وينهار تبعاً لذلك طلب المطعون ضده الحكم له بالتعويض، وإذا قضى الحكم المطعون فيه بغير ذلك فإنه قد جاء على غير أساس صحيح من القانون ويكون واجب الإلغاء"[1].

(١) المحكمة الإدارية العليا المصرية،جلسة ٩ أكتوبر ١٩٩٤م، الطعن رقم٤٦٢،لسنة ٣٦ قضائية عليا .

إلا أن البعض ذهب وبحق إلى عدم وجود رابطة إطلاقاً بين عيب الانحراف والصفة العمدية، إذ يرى أن عيب الانحراف بالسلطة رغم اتصاله بالبواعث النفسية التي يصدر من وحيها، فإنه لا يختلط حتما بالتعمد المقصود، فهو لا يرتبط إطلاقاً بسوء نية ولا يعتبر مرادفاً لفكرة إساءة استعمال الحق في القانون المدني، إذ أن عيب الانحراف أوسع من مجرد سوء النية في مدلولها الضيق، حيث يشمل كثيراً من الحالات التي تكون فيها الإدارة حسنة النية، وذلك لا تقصد من عملها غرضاً آخر غير الصالح العام، ولكن تصرفها لا يزال مع ذلك تصرفا معيباً بالانحراف لخروجها على قاعدة تخصيص الأهداف[1].

وتأكيد لما وصلنا إليه، قضت المحكمة الإدارية العليا بأن" الانحراف في استعمال السلطة– كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية – لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك، بل يتحقق هذا العيب أيضا إذا صدر القرار مخالفا لروح القانون، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة، لا يكتفى بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفا معينا يجعله نطاقا لعمل إداري، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب، بل أيضا الهدف الخاص الذي عينه القانون، عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له. فإذا

(١) د.طعيمه الجرف: رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة ،قضاء الإلغاء ،دار النهضة العربية ، ١٩٧٧م، ص٢٦٦ .

خرج القرار على هذه الغاية ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها، كان القرار مشوبا بعيب الانحراف ووقع باطلا"[١].

وفي تقديري أرى ضرورة التخلي تماماً عن شرط العمدية في إثبات تحقق الانحراف بالسلطة، حيث لا تسوغ التفرقة بين قرارين في موضوع واحد، كلاهما مشوب بعيب الغاية للانحراف بالسلطة بعيداً عن تحقيق المصلحة العامة، بزعم أن أحدهما قصدت أو تعمدت جهة الإدارة في شأنه الانحراف بالسلطة دون الآخر، مما مؤداه بطلان الأول لتوافر القصد أو شرط العمد ومن ثم يغدو غير مشروع، على حين يبقى الآخر قراراً سليماً مشروعا لعدم توافر شرط العمد أو القصد، رغم تحقيق عيب الانحراف بالسلطة في شأنه، وعليه أرى أن القاضي الإداري لا يلتزم بالبحث في مدى توافر القصد أو شرط العمد لدى الإدارة في حالة عدم تحقيق القرار الإداري للمصلحة العامة فكل ما يعنيه هو البحث في طبيعة الهدف الذي تغياه القرار الإداري، فإذا كان من شأن هذا الهدف تحقيق المصلحة العامة، كان القرار سليماً ومشروعاً من حيث الغاية، أما إذا لم يكن من شأن هذا الهدف تحقيق المصلحة العامة، فإن القرار يقع في حومة البطلان لعدم المشروعية للانحراف بالسلطة بعيداً عن الصالح العام، ومن ثم يكون جديراً بالإلغاء، فالأمر إذن لا يتعلق بتعمد أو قصد الانحراف بالسلطة وإنما بتحقق هذا الانحراف أو عدم تحققه، وبالتالي إثبات وقوعه أو عدم وقوعه، دون حاجة إلى التغلغل في نفسية مصدر القرار للتعرف على نيته في تعمد هذا الانحراف أو عدم تعمده .

(١) محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ٢٢ أبريل سنة ١٩٥٦م، مجموعة أحكام المحكمة، السنة العاشرة.

المطلب الثالث

لا يعد عيب انحراف السلطة من النظام العام

يعد عيب الانحراف بالسلطة شأنه في ذلك شأن عيوب عدم المشروعية الأخرى فيما عدا عيب عدم الاختصاص لا يتعلق بالنظام العام. ويترتب على ذلك أن القاضي الإداري لا يتعرض له من تلقاء نفسه، ولا يبحثه إلا إذا آثاره الخصوم في الدعوى.

ولكن رأى البعض أن عيب الانحراف بالسلطة متعلق بالنظام العام، ووجد تأييداً من بعض الفقه[1]والذي ذهب إلى أنه" ليس ثمة ما يمنع من أن يثير القاضي الإداري مسألة الانحراف بالسلطة من تلقاء نفسه إذا ما تحقق من وجوده وظهرت أمامه دلائل جدية تشير إليه بشأن نزاع مطروح عليه وذلك إذا :

- ما وجد ذلك سبيلاً أفضل لإلغاء قرار إداري غير مشروع.
- أو إذا وجد أن القرار الإداري الذي يتضمن انحرافا بالسلطة مستوفياً لجميع أركانه القانونية الظاهرة، مما يجعل من الصعب الطعن عليه بأوجه الإلغاء الأخرى.

هذا إلى جانب أن الطاعن على القرار الإداري قد يتحرج من سلوك ذلك السبيل للآتي:

- لما سيواجه من صعوبات في إثباته.

(١) د.أحمد حافظ نجم: السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة ٢٤، ديسمبر سنة ١٩٨٢م، ص ٩٠ وما بعدها.

- أو ربما لما سيثيره ذلك الطعن من حساسية بينه وبين الإدارة قد تؤدي إلى الإضرار به خاصة في حالة فشله في إثبات الانحراف بالسلطة.

وأرى أن الرأي الذي ينادي باعتبار أن عيب الانحراف بالسلطة من النظام العام هو على حق وذلك للأسباب الآتية:

- لخطورة عيب الانحراف بالسلطة .
- وقوعه غالبا بصورة قصديه.
- توفير حماية أكثر للأفراد ضد انحراف الإدارة بسلطتها.
- زيادة فرص كشف انحراف الجهة الإدارية بسلطتها.
- سوف يعمل على توخي الدقة والحذر من قبل الإدارة، وفي ذلك فرصة للقضاء على الانحراف بالسلطة أو حتى التقليل من ارتكابه وإعلاء مبدأ الشرعية.

المطلب الرابع

عيب الانحراف بالسلطة يتعلق بالسلطة التقديرية للإدارة

السلطة التقديرية للإدارة هي عبارة عن، مكنة قانونية " نظامية" منحها النظام القانوني للإدارة تتمتع بمقتضاها بقدر من حرية التصرف الإداري بشأن اتخاذ قرار أو في الامتناع عن اتخاذه أو في اختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف وتمارسها تحت رقابة القضاء[١].

أما عيب الانحراف هو عيب في الاختيار، فالإدارة بدلا من أن تختار الهدف المحدد لاختصاصها وسلطاتها، وتسعى إلى تحقيق غرض آخر، سواء حسنت نيتها أم ساءت، وكل هذا يفترض أن الإدارة حين ارتكبت هذا العيب كانت تتمتع ببعض الحرية في التصرف، إذ إن هذا العيب لا يمكن التحدث عنه إلا حين تتمتع الإدارة بقسط من الحرية في تقدير أعمالها[٢].

---

(١) وفي تعريف آخر للسلطة التقديرية للإدارة هي، السلطة التي تتيح للإدارة اتخاذ التدابير بحرية مطلقة من كل قيد قانوني، وتنشأ عن نص صريح في القوانين والأنظمة التي توليها هذه السلطة، أو عن انتفاء القواعد والأحكام القانونية التي تحد من سلطنها التقديرية في ممارسة عملها الإداري. للمزيد راجع: د. عصام نعمة اسماعيل: الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية- الجامعة اللبنانية، ٢٠٠٨م، ص٩٧.

(٢) د.عبد الغني عبد الله بسيوني: القضاء الإداري، نفس المرجع السابق ، ص ٦٦١؛ د. محمد عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، ط٢، دار النهضة العربية ،١٩٩١م، ص ٤٠٢؛ د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، بدون دار نشر، ١٩٧٠م، ص ٥٠٩.

أما إذا لم يترك لها المنظم أي من الاختيارات السابقة بحيث يلزمها بحدود واجبة الإتباع عند إصدار القرار فإن سلطة الإدارة تكون والحال كذلك مقيدة(١).

(١) يقصد بالسلطة المقيدة، هي الاختصاص المقيد أو هي السلطة التي يقدر فيها المنظم اختصاصاً معيناً لموظف أو هيئة، ويبين من الوهلة الأولى الغرض الذي يجب على الموظف أو الهيئة التي تباشر هذا الاختصاص أن تسعى إليه، كما يبين الشكل الذي يجب على الموظف أن يتبعه للوصول إلى هذا الغرض، وتوجد السلطة المقيدة حينما يرسم القانون بادئ ذي بدء القرار الذي يجب على الموظف اتخاذه تجاه حالة معينة. للمزيد راجع : د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة، بدون دار نشر، ١٩٧٠، ص١٢، ويقصد أيضاً بأن تعبير السلطة المقيدة يتخدم للدلالة على الوضع الذي تجد الإدارة نفسها في وضع لا خيارات متاحة أمامها، بان تكون من ناحية ملزمة باتخاذ قرار ما، ومن ناحية ثانية تكون مضطرة لاتخاذ قرار محدد إيجاباً أو سلباً. للمزيد راجع:

R.Chpus: Droit administrative general , tome 9, Edition paris , 1998 , p.929.

وقد بين آخر، أن السلطة المقيدة تكون حينما يلزم القانون الإدارة بالتصرف على نحو معين. للمزيد راجع:

G.Peiser: Droit administrative , 19 Edition, Dalloz , Parise , 1998, p.32.

ويرى البعض أن الاختصاص المقيد يتصل بفكرة مشروعية أعمال الإدارة لأنها تكون مقيدة في القرار الذي تتخذه بما يفرضه عليها القانون، ويعد هذا الاختصاص المقيد ضمانة لحقوق الأفراد وحرياتهم ضد تعسف الإدارة وظلمها، وتتمثل هذه الحماية في القيود التي يضعها القانون على الإدارة في ممارسة نشاطها حيث يراقب القضاء مشروعية القرار ويملك إلغاءه إذا ما تبين أنه يختلف عما يحتم القانون اتخاذه. للمزيد راجع: د. محمد فؤاد عبد الباسط: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم واختصاصات مجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة للنشر- الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص٢٣٢، ويلزم الإشارة أيضاً إلى أن تقييد الإدارة في ممارستها لوظيفتها لا يكون دائما بذات الدرجة بل قد تختلف درجات ومستويات التقييد فنجد التنظيم القانوني يقيد الادارة صاحبة الاختصاص بصورة صارمة بحيث لا يترك لها أي مجال أو أي هامش تقديري يذكر وهو ما يمكن تسميته بالتقييد الكلي، وفي المقابل يقيد هذا التنظيم الإدارة بصورة جزئية. للمزيد راجع: د. على حسين أحمد غيلان الفهداوي: الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون-جامعة بغداد، ٢٠٠٠م، ص ٤١.

وبذلك يمكن القول بانحسار السلطة التقديرية للإدارة في مدى ما تتمتع به من حرية اتخاذ القرار المناسب في غير الحالات التي تخضع فيها لإلزام من جانب المنظم[١].

ولذا فلا يتصور قيام عيب الانحراف بالسلطة في حالة مباشرة الإدارة لاختصاص مقيد وهو الاختصاص المحدد بنصوص القانون الصريحة إذ أن الأمر في هذه الحالة لا يخرج عن أحد فرضين:

فإما أن تلتزم الإدارة حدود القانون وتراعي شروطه الصريحة في مباشرتها لسلطتها، فيصدر القرار صحيحا غير مشوب بأي عيب، لأن الإدارة لم تفعل أكثر من النزول على إحكام القانون والخضوع لأوامره، وإما أن تخالف هذه الأحكام فيكون القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون[٢].

أما إذا كانت الإدارة تباشر اختصاصاً أو سلطة تقديرية فإن عليها أن تتقيد بحدود تلك السلطة فما تتمتع به في هذه الحالة ليست سلطة مطلقة، بل يرد عليها قيد هام هو تحقيق الصالح العام فإذا انحرفت عن هذا الهدف كان قراراً مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، وحق للقضاء إلغاؤه، فالسلطة التقديرية هي المجال الحقيقي الوحيد لهذا العيب[٣].

---

(١) د. أحمد حافظ نجم: السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة، نفس المرجع السابق، ص ٤٨.

(٢) د. عبد الحافظ عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، نفس المرجع السابق، ص ٨٢ .

(٣) د. محمود حافظ: القضاء الإداري في القانون المصري المقارن، دار النهضة العربية- القاهرة، ١٩٩٢م، ص ٦٥٣.

فعيب الانحراف بالسلطة هو عيب متعلق بأهداف الإدارة إذا كانت سلطتها تقديرية، فإذا ما كنا بصدد اختصاص مقيد فإن العيوب التي تلحق بالقرار هي عيوب مخالفة الشكل وعدم الاختصاص، ومخالفة القانون، ولا يثار عيب الانحراف في هذه الحالة، لأنه يفترض افتراضا لا يقبل إثبات العكس، أن الأهداف الإدارية تتحقق باستمرار إذا اقتصر عمل رجل الإدارة على تنفيذ الواجبات القانونية تنفيذا دقيق(١).

إلا إن البعض ذهب وبحق أن ذلك لا يمنع من إمكان وجود هذا العيب حتى في مجال الاختصاص المقيد، فإذا كان القانون في هذا المجال يحدد شروطا معينة ويوجب على رجل الإدارة إصدار القرار عند توافرها، فإن هذا الأخير يستطيع مع ذلك أن يؤول عمداً نص القانون فيصرفه عن المعنى الذي قصده المنظم، كما يستطيع أن يدعي عدم توافر الشروط التي حددها القانون أو يسيء تكييفها.

غير أن عيب انحراف السلطة في حالة الاختصاص المقيد عادة ما يكون مقترنا إما بعيب المحل وإما عيب السبب:

ففي حالة تعمد التفسير غير الصحيح للقانون يتوافر بالإضافة إلى انحراف السلطة عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق.

وفي حالة إنكار الشروط المستلزمة لإصدار القرار أو سوء تكييفها يصاحب عيب الغاية عيب السبب .

(١) د.سليمان الطماوي: القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٦م ، ص٨٦٣.

غير أنه يمكن تصور وجود عيب انحراف السلطة منفردا في مجال الاختصاص المقيد، فيستطيع رجل الإدارة أن يؤخر إصدار القرار ليضر بمن تعلقت مصلحته بالقرار أو ليفوت عليه مراده.

وبناء على ما سبق، إذا حدد المشرع للإدارة أسلوبا معينا، أو فرض عليها إزاء حالة معينة أن تتصرف تصرفا ما فإنها إذا ما اقتصرت على تنفيذ أوامر المنظم فإن ركن الغرض يفترض فيه المشروعية[١].

ومثال ذلك إذا ما حدد المنظم شروطا معينة لاستخراج رخصة سيارة مثلاً، والتزمت الإدارة بهذه الشروط، ورفضت استخراج الرخصة لأحد الأفراد، لعدم انطباق أحد الشروط فإن قرار الرفض يعتبر مشروعاً، وغير مشوب بعيب الانحراف بالسلطة، حتى ولو كان الرفض يحقق إرضاء لشهوة الانتقام من الصادر ضده القرار[٢].

(١) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، نفس المرجع السابق، ص ٨٣؛ د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية-القاهرة، ١٩٨٦م، ص ٢٠٧.

(٢) د.ممدوح عبد المجيد عبد المطلب: نفس المرجع السابق، ص٣٧٣.

المطلب الخامس

عيب الانحراف بالسلطة يتعلق بالهدف الحقيقي أو الرئيسي للقرار الإداري

تتعلق هذه الخاصية بحالة تعدد الأهداف التي ابتغاها مُصدر القرار من قراره، إذ أنه من الممكن أن يحقق القرار الإداري هدفين أو أكثر البعض منها يبتغي المصلحة العامة أو الهدف المخصص له قانوناً، والبعض الآخر غير ذلك.

لذلك أقام القضاء قاعدة عامة مفادها: لكي يكون القرار مشروعاً في تحقيق الهدف المبتغى منه ينبغي أن يكون استهدف الهدف الحقيقي الذي أراده المنظم، ولا يهم بعد ذلك أن يحقق القرار أهدافا أخرى غير حقيقية أو ثانوية.

وعليه فإذا كان المنظم قد حدد هدفاً معيناً سواء كان ذلك بشكل صريح أو ضمني، ثم جاء القرار غير متسق بوضوح مع الأهداف التي حددها المنظم، عُد القرار غير قانوني ومشوباً بعيب الانحراف بالسلطة.

غير أن استهداف مصدر القرار بجانب الهدف الحقيقي، هدفاً آخر مشروطاً لمشروعيته أن يكون الهدف الثانوي متصلا بالهدف الحقيقي أو لا يمكن فصله عنه[1].

(١) د . بدر محمد عادل محمد: نفس المرجع السابق ، ص ٨٥٢ .

المبحث الرابع

حالات عيب انحراف السلطة في اصدار القرار الإداري

تمهيد:

الغاية من القرار هو الهدف أو الغرض النهائي الذي تبتغيه الإدارة من اتخاذ القرار الإداري، فالقرار ليس غاية في ذاته، بل هو وسيلة لتحقيق غرض معين هو المقصود من اتخاذه، فالغاية من قرار صادر بنقل موظف إلى جهة عمل أخرى إنما تستهدف حسن سير المرفق العام وفقاً لمقتضيات العمل وظروفه واحتياجاته.

وتحديد الغاية من القرار تتم وفقا لقاعدتين أساسيتين :

- **القاعدة الأولى**: **تحقيق المصلحة العامة**:

إن السلطات المخولة للإدارة ومنها سلطة إصدار القرارات الإدارية ليست غاية في ذاتها، وإنما هي وسائل مقررة لتحقيق غاية محددة وحيدة هي تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم فإن تخلف النصوص القانونية المحددة لأهداف التصرفات الإدارية لا يعني حرية الإدارة في اختيار هدفها من التصرف الإداري، وإنما تلتزم جهة الإدارة باستهداف المصلحة العامة عند اتخاذ هذه التصرفات والتي من بينها القرارات الإدارية، وهو التزام لا يحتاج إلى نص إذ أن مصدره المبادئ القانونية العامة.

- **القاعدة الثانية**: **تحقيق الأهداف المخصصة والمحددة في القانون**:

إذا تصدى المشرع لتحديد أهداف بعض أنواع القرارات الإدارية فإن الإدارة تلتزم بأن تستهدف من إصدار هذه القرارات الأهداف المخصصة والمحددة لها في

القانون، فلا يكون لها أن تبتغي هدفا آخر حتى ولو رأت أو ادعت أنه يندرج في نطاق المصلحة العامة، وبمعنى آخر حتى ولو كان الهدف المخصص ليس من شأنه تحقيق المصلحة العامة في تقدير الإدارة، وهو الأمر الذي يطلق عليه" قاعدة تخصيص الأهداف"[١].

ومن ثم يمكن تحديد حالات عيب انحراف السلطة في حالتين هما:

* الأغراض التي تجانب المصلحة العامة.

* مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الأول

الأغراض التي تجانب المصلحة العامة

تستعصي فكرة الصالح العام على التعريف، ومن ثم فقد دعا بعض الفقه إلى ضرورة وضع تعريف أو معيار ثابت ومحدد لها على هدية يكمن تحديد معالمها ووصف هذا الرأي خلو النظام والعمل الإداري من وضع هذا التعريف بأنه نقص يؤسف له[٢].

وقد وضعت محكمة القضاء الإداري تحديدا دقيقا للصالح العام، حين ذهبت إلى أنه" لا يقصد بالصالح العام صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد، فذلك محض صالح خاص، كما لا يقصد به مجموع مصالح الأفراد الخاصة؛ فالجمع لا يمكن أن يرد

(١) د.سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، نفس المرجع السابق، ص٧٣٠ .
(٢) د.رأفت فوده: مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية – القاهرة، ١٩٩٤م، ص ١٧٤ .

إلا على أشياء متماثلة لها نفس الطبيعة والصفة، ومثل هذه المصالح الخاصة متعارضة متضاربة، فلا يمكن إضافتها بعضها لبعض للخروج بناتج للجميع، وإنما المقصود بالصالح العام هو صالح للجماعة ككل مستقلة ومنفصلة عن آحاد تكوينها"[١].

وفي هذا الحكم لم تضع محكمة القضاء الإداري تعريفا للصالح العام بالمعنى المفهوم، وإنما جددت إطاره وحصرت نطاقه في تحقيق صالح الجماعة[٢].

والهدف من التصرف الإداري ليس هو" المصلحة العامة" بذاتها وإنما هو تحقيق المصلحة العامة، وعليه فإذا كانت هناك عدة أهداف من شأنها تحقيق مصلحة عامة، فإن للإدارة أن تختار من بين هذه الأهداف أكثرها تحقيقا للصالح العام.

ويقوم عيب الانحراف بالسلطة على فرضية أن القرار الإداري قد صدر سليماً مستوفياً أركانه من اختصاص وشكل ومحل وسبب، إلا أن مصدر القرار يرمي من قراره هذا تحقيق غاية غير مشروعة.

ومن ثم تعد هذه الحالة أبشع صور عيب الانحراف. فرجل الإدارة الذي يعين للسهر على تحقيق مصالح الجماعة، وحماية الخير المشترك لهم، ينسى واجبه، ويتحلل من قيوده، ويسعى للحصول على نفع ذاتي فيخرج من نطاق وظيفته، ويفقد عمله صفته العامة. ذلك أن كل عمل يجب أن يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، وإلا فقد صفة العمومية، ولو كان من قام به موظفا عموميا.

---

(١) محكمة القضاء الإداري المصرية، قضية رقم ٥٦٥، لسنة ٢٠ ق، جلسة ٣ يوليو سنة ١٩٦٩م، مجموعة أحكام المحكمة ثلاث سنوات، ص ٨٧٠.

(٢) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، نفس المرجع السابق، ص ١٥٠.

وهذا مفهوم: فإذا كان عضو الإدارة يخطئ أحياناً، ويتخذ قراره بناء على وقائع غير صحيحة أو مبالغ في تقديرها، فإنه يرتكب خطأ مصلحياً تختلف خطورته باختلاف الظروف، ولكنه مغتفر. أما ذلك الذي يصدر عمداً عن بواعث لا تمت إلى المصلحة العامة بأوهى سبب، فإنه يسئ استعمال سلطاته، بل أنه ليخرج نهائياً عن تلك السلطات، ويصبح عمله مجرد اعتداء مادي[١].

وهو ما يتطلب من القاضي الإداري قبل كل شيء في رقابته على هذا العيب أن ينظر في النوايا والمقاصد الخفية التي أرادها مُصدر هذا القرار من قراره، أي الغوص في الأعماق الدفينة في نفسية مُصدر القرار، وهذا ما يعد عملاً شاقاً وفي غاية الصعوبة على عاتق القاضي بصدد رقابتها على عيب الغاية لا يتحقق في غيره من العيوب الأخرى. ومن ثم يعد عيب الانحراف بالسلطة سوء استخدام للسلطة التقديرية أو إساءة التصرف.

وتتعدد الدوافع فأحيانا يكون الدافع هو تحقيق نفع شخصي، أو الانتقام أو الإضرار بالغير استهداف أغراض سياسية أو فئوية بعيد عن المصلحة العامة.

- **استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي**:

قد يصدر رجل الإدارة قراره مستهدفا منه تحقيق مصلحة شخصية له.

وفي مصر طبقت محكمة القضاء الإداري نفس القاعدة في شأن نقل الموظف بقصد ترتيب مصلحة شخصية بحتة لأحد الأفراد[٢] أو إفادة شخص

(١) د.سليمان الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، نفس المرجع السابق، ص١٢٣ .
(٢) محكمة القضاء الإداري المصري، جلسة ٥ يناير سنة ١٩٥٣م، المجموعة ، السنة ٧ ،ص ٢٧٣ .

معين بذاته[١] إذ ليس أمعن في الانحراف في السلطة من أن تتخذ الإدارة سلطتها وسيلة لتحقيق أغراض خاصة دون مبرر من المصلحة العامة، مما يجعل هذا القرار باطلاً حقيقاً بالإلغاء .

وفي القضية رقم ١٣٨ لسنة ١٣٩٩ هـ المقامة ضد الموظف... لأنه خرج على نقتضى الواجب الوظيفي، بأن أساء استعمال سلطته الوظيفية، واستغل هذه السلطة، حيث قام بإلغاء الحجز الذي أجراه فحدى الراكبات، واحتجز جواز سفرها نكابة بها بعد ان رفضت مرافقته لمنزله[٢]. ومن ثم فتعد هذه الواقعة متعلقة بإساءة استعمال السلطة واستغلالها من اجل الحصول على منفعة، ويظهر فيها جانب الإساءة واضحاً من واقع هذا التسلط والتحكم الذي مارسه هذا الموظف من أجل الحصول على هدف غير مشروع، حيث انصرف هذا الموظف عن الحق واتبع هواه بما يؤدي إلى أذية الناس،

(١) محكمة القضاء الإداري المصري، جلسة ١٥ يونيه سنة ١٩٥٣م، قضية ٦٤٤ ، ٩٢٨، لسنة ٦ ق ، المجموعة، السنة ٧ ، ص ١٥٣٦ .

(٢) تتلخص وقائع هذه القضية في ٠/٨/١٠ تقدمت السيدة... بشكوى أوضحت فيها أنها راجعت الحجز لتسافر إلى... فأفهمها الموظف بعدم وجود أماكن، وأحالها إلى مكتب الحجز للرحلات الخاصة عند الموظف " المتهم" لضرورة سفرها حالاً حسبما ذكرت، وقام المتهم بأخذ جواز سفرها وتذكرتها وسارت معه إلى الساحة، وبعد مدة من الانتظار رجع فطلبت الجواز والتذكرة، فأفهمها أن الجواز يبقى لدى المكتب لكي يحصل على التأشيرة من الجوازات، وطلب منها أن تذهب معه إلى منزله الحالي وتسهر معه هذه الليلة، لكنها رفضت، فأعطاها التذكرة ولم يعطها الجواز، وظلت تنتظر ساعات طويلة، وفي الغد حضرت إلى الصالة ولم تجد اسمها ضمن الأشخاص الذين سيسلمون جوازات سفرهم، وباستفسارها من الموظف المختص أفهمها أن شخاً حضر واستلم الجواز، وعندما تعرفت على اسمه أبلغت رئيس المكتب بأن الشخص الذي استلم الجواز هو المتهم. للمزيد راجع: سليمان بن محمد الجريش: اساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا- أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ١٤٢٣هـ - ٢٠٠٢م، ص٢٦٤.

وتسخيرهم لتلبية رغباته، وهذا يؤكد ما أشار إليه البحث من إن اساءة استعمال السلطة فيه فساد وافساد بحق المجتمع وبحق المصلحة العامة[١].

وقد يستعمل رجل الإدارة سلطاته في إصدار القرار الإداري لإفادة غيره ممن تربطه أو لا تربطه بهم صلة على حساب المصلحة العامة.

والواقع أن رجل الإدارة حينما يصدر قرارا لإفادة فرد بذاته، فإنه بذلك قد يحقق مصلحته الشخصية بطريق غير مباشر، فقد تربطه بهذا الشخص صلة قرابة أو صداقة فيحقق بذلك لنفسه نفعا أدبيا وقد لا تربطه به صلة ومن ثم فإن سعي رجل الإدارة إلى إفادته انعكس عليه في صورة نفع مادي أو عيني[٢].

- **مباشرة السلطة بقصد الانتقام أو الإضرار بالغير**:

قد يقصد رجل الإدارة من ممارسة سلطاته الانتقام والتشفي استجابة لدعاوى الضغائن الشخصية التي تعتريه، مما يعد صورة جلية من صور مجانية المصلحة العامة. ومن ثم إذا خرج الرئيس الإداري عن الهدف واتخذ من سلطاته سلاحاً يسلطه على رقاب أعدائه، فإن ذلك يترتب عليه إشاعة الفوضى في صفوف الإدارة ذاتها، ويعدم الثقة بين أفرادها، لأن الموظف جزء أصيل من الإدارة [٣].

(١) سليمان بن محمد الجريش: اساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، نفس المرجع السابق، ص٢٦٦.

(٢) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، نفس المرجع السابق، ص١٦٦ .

(٣) د.سليمان الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، نفس المرجع السابق، ص ١٢٣.

وتطبيقاً لذلك قضى بإلغاء قرار فصل أحد العاملين لأن الإدارة إنما انساقت إلى ذلك بسبب إصرار العمدة على موقفه من المدعي موقفا لم يصدر منه إلا عن ضغائن شخصية لا تمت للصالح العام بسبب(١).

وكذلك قرار الإحالة إلى المعاش الذي صدر رداً على دعوى قضائية رفعها المدعي أي وليدة الانتقام وليست بباعث من الصالح العام.

كما قضى أن" ملاحقة الجهة الإدارية للطاعن بتوقيع ثلاثة جزاءات عليه وامتناعها عن ترقيته، ثم نقله إلى وظيفة أدنى من وظيفته الأصلية للتنكيل به لأنه طالب بحقه فأنصفه القضاء... وبالتالي يكون قرارها مشوباً بسوء استعمال السلطة "(٢).

ومن الجدير بالإشارة، أن مجرد العداوة الشخصية بين مصدر القرار وبين من مس هذا القرار مصلحته، لا تكفي لأن تجعله مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، حيث يشترط لذلك أن يكون القرار قد صدر تحت تأثير هذه العداوة (٣).

- **استهداف أغراض سياسية أو حزبية بعيد عن المصلحة العامة**:

بالنظر إلى العلاقة السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي من نتائجها المسلمة السماح للعاملين بالإدارة بالانضمام إلى الأحزاب السياسية

(١) محكمة القضاء الإداري المصرية، ٦ مايو سنة ١٩٥٣ م، المجموعة ، السنة ٧ ، ص ١٠٩٨ .

(٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١٣ يونيه سنة ١٩٦١ م، طعن رقم ١٠٩ ، لسنة ٢ ق ، مجموعة مبادئ السنة السادسة، ص ١٠٤٩ .

(٣) د.أحمد موسى عودة: قضاء الإلغاء في الأردن ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، ١٩٨٨م ، ص ٣٤٨ .

احتراما لحقهم في حرية العقيدة السياسية، فمن المتصور أن يصدر عضو السلطة الإدارية قراره، ليس تحقيقا للمصلحة العامة، وإنما لإدراك هدف سياسي أو حزبي(١).

وهذه الدوافع السياسية قد تتخذ صورا مختلفة كما يلي:

* لو أصدر المختص قراراً بمنح إعانة لجهة ما أو إيقاف المساعدة المادية التي تمنح لها بقصد تحقيق أغراض سياسية معينة لصالح أحد الأحزاب الذي يرتبط بتلك الجهة.

* قد يكون الغرض من القرار الإداري هو التنكيل بالأعداء السياسيين أو الدينيين.

* القرارات التي تصدر عن جهة الإدارة نتيجة تدخل النواب في السلطة التشريعية تحقيقاً لأسباب سياسية أو سعياً لإرضاء ناخبيهم، ومن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري من أنه" إذا بان من الوقائع أن جميع إجراءات المحاكمة قد أجريت تحت دافع يعيبها وهو إساءة استعمال السلطة تحت تأثير عضو مجلس النواب، فإنها تقع باطلة... ذلك لأن عنصر المصلحة غير متوافر هنا، ولأن النائب عضو في الهيئة التشريعية يمثل جميع المواطنين ورقابته ضمن الهيئة التشريعية على رجال الإدارة وأعمالهم إنما تأتي عن طريق المسئولية الوزارية بالسؤال والاستجواب... فليس له أن يتدخل في أعمال رجال السلطة التنفيذية، كما قضت بإلغاء قرار بفصل أحد العمد لصدوره لأغراض حزبية حيث رأت المحكمة من

(١) د.سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، نفس المرجع السابق، ص ٧٣٣.

بعض" الشواهد وما حواه ملف الدعوى من توصيات واستعدادات صادرة من بعض النواب على المدعي ... ما يحول دون اطمئنانها إلى توخي القرار المطعون فيه وجه المصلحة العامة المنزهة عن الميل أو الانحراف... ومن ثم يكون القرار قد خالف القانون وانحرف عن سنته انحرافاً بالغاً"[١].

استهداف التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية:

قد تفضل الجهة الإدارية في نطاق امتناعها عن تنفيذ الأحكام أن تصدر في مواجهتها أن تترك هذه الأحكام بلا تنفيذ أو تنفذها تنفيذاً جزئياً أو ترفض صراحة تنفيذها، وأسلوبها في تحقيق ذلك هي السلبية الدائمة، إلا أنها في كثير من الأحيان تنتهج أسلوباً ايجابياً تتمثل في إصدار قرار فردي إيجابي يقضى على كل آثار الشيء المقضي به أو عمل إشكال في التنفيذ أو التدخل عن طريق عمل إجراء تشريعي[٢].

ومن ثم قد تلجأ الجهة الإدارية لأسلوب القرار الفردي لتعطيل تنفيذ الأحكام القضائية ويتم ذلك عن طريق أحد هاتين الطريقتين:

---

(١) محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ٢١ يونيه سنة ١٩٥٣م، المجموعة السنة ٧ ، ص١٦٥٢ ؛ محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ٢٧ فبراير سنة ١٩٥٥م، المجموعة السنة ٩ ، ص٣٣٠ .

(٢) د.محمد سعيد الليثي: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها" الأساليب – الأسباب – كيفية المواجهة ، دراسة مقارنة، ط ١، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٩م ، ص ٢٢٧ .

الطريقة الأولى:

امتناع الجهة الإدارية عن التنفيذ بالتزامها الصمت: هذا هو الفرض الغالب الذي تلجأ إليه الجهة الإدارية دائما ومنها على سبيل المثال، أنه على الرغم من إلغاء القرار الإداري فإنها تبقي الأمور في الحالة التي تركها عليها القرار الملغي(١) .

الطريقة الثانية:

إصدار قرار بمضمون القرار الملغي أو قرار مشابه: فقد تلجأ الجهة الإدارية في سبيل إفشال الحكم القضائي واجب النفاذ إلى التحايل على التزامها بالامتناع عن إصدار قرار بمضمون القرار الملغي بالإدعاء بأن القرار الجديد قد صدر بناء على أسباب جديدة تجيز لها ذلك ثم يبين عدم صحة الإلغاء(٢).

المطلب الثاني

مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

ترتبط قاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية بحقوق الأفراد وتعسف الإدارة لذا يعدها البعض من المبادئ الجوهرية التي يجب على الإدارة احترامها والتقيد

---

(١) د.محمد جمال عثمان جبريل: السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية ، دار النهضة العربية بالقاهرة، ١٩٩٦م ، ص ٢١.

(٢) د. عبد المنعم عبد العظيم جيره: آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة ١٩٧١م، ص ٥٤٩؛ د. عبد الفتاح حسن: تعطيل تنفيذ الحكم القضائي، مجلة العلوم الإدارية، س ٦، يونيه ١٩٦٤م، ص ٣٦٤ ؛ د. عبد الغني بسيوني عبد الله: ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٨٣م، ص ٣٤٣ .

بهـا عنـد إصـدارها لقرارهـا الإداري[١]وإلا كـان جـزاء مخالفتهـا إلغـاء ذلـك القـرار لعيب الانحراف بالسلطة، بالرغم من أن للإدارة سلطة تقديريـة فـي اختيـار الهدف من إصدار قراراتها بشرط أن يكون ما طرأ بإطار المصلحة وإلا تكون قد انحرفت بالسلطة، إلا أنه في الغالب يقيدها المنظم بنص قانوني ضرورة تحقيق هدف معين أي وجه محدد مـن وجـود المـصلحة العامـة لإصـدار قرارهـا وفـي هـذه الحالـة ينبغـي عليهـا ابتغـاء ذلـك الـهدف بالتحديـد وإلا وقـع قرارهـا معيبـاً وبـاطلاً ولـو أثبتـت أنهـا ابتغت المـصلحة العامة لكن غير وجه المصلحة العامة الذي حدده القانون أي غير الهدف المحدد بنص النظام .

وصورة مخالفة تخصيص قاعدة تخصيص الأهداف في إصدار القرار الإداري" هو أن يستهدف القرار الإداري غرضاً غير الغرض الذي من لأجله منحت الإدارة سلطة إصداره" [٢].

ومـن الـضروري عـدم الخلـط بـين هـدف المقـرر لإصـدار القـرار" غايـة القـرار الإداري " وسببه، فهدف القرار يتعلق بالجانب النفسي لمن أصدر القرار أي مـا تـسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار الإداري، بينما السبب يمثل حالة واقعية أو قانونية خارجية دفعت رجل الإدارة لإصدار القرار، فالسبب أمر موضوعي مستقل وسـابق علـى صدور القرار، فقد يصدر القرار الإداري مشروعا فيما يتعلق بسببه إلا أنه غير مشروع بالنسبة إلى الهدف من إصداره .

(١) د.عبد الغني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ نشر ، ص ٤٧٣ .

(٢) د.محمود حافظ: القضاء الإداري، دار النهضة العربية – القاهرة، ١٩٩٣م، ص ٦٤٨.

قد يحدث أن يحدد المنظم غاية محددة" أو غايات محددة يوردها على سبيل الحصر " لا يجوز لمصدر القرار أن يستهدف غيرها وعندئذ يكون القرار غير صحيح إذا استهدف غاية مغايرة ولو كانت هذه الغاية تحقق مصلحة عامة، بل حتى إذا تحققت فعلا[١].

وتطبيقاً لمبدأ تخصيص الأهداف في المملكة العربية السعودية انتهى ديوان المظالم في حكم له إلى رفض اتخاذ النقل كأداة للعقاب وهو ليس كذلك طبقا لنظام الخدمة المدنية. وجاء في حكم الديوان" إذ الثابت من ملابسات إصدار القرار المطعون فيه " قرار وزارة الصحة عن نقل المتظلم" أنه قد صدر بصورة عادية تنم عن الخلاف القائم بين المدعي ورئاسته... التي أفصحت صراحة عن الأسباب الحقيقية لنقل المدعي وزميله من... إلى ... وذلك بخطابها الموجه إلى سمو أمير منطقة... والذي اعتذرت فيه أن النقل تم للمصلحة العامة... الأمر الذي يتضح منه أن قرار النقل قد صدر مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة دون مراعاة للمصلحة العامة، وهو يعد في حقيقته جزءا مقنعاً ومن المعلوم أن التأديب له طرقه النظامية المنصوص عليها في نظام تأديب الموظفين، مما يتعين معه إلغاؤه وتأييد الحكم محل الدقيق في هذا القضاء "[٢].

---

(١) وهو ما يسمى بمبدأ تخصيص الأهداف. وعلى ذلك فإنه كما أن المشرع " على خلاف الأصل العام وهو حرية الإدارة في منشور.أسباب قراراتها " قد يقيد القرار بأسباب محددة وإلا كان معيباً في سببه ،كذلك قد يقيد جهة الإدارة " على خلاف الأصل العام وهو حرية جهة الإدارة في اختيار غايات قراراتها طالما حققت بها مصلحة عامة" بغاية " أو غايات " محددة، ويتعين عليها الالتزام بها وإلا كان قرارها كعيباً في غايته، أي مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة .

(٢) الحكم رقم ١٦٨/ت/٣ لعام ١٤٠٩في القضية رقم ١/١١٤١/ق لعام ١٤٠٥ هـ " غير منشور.

وقضى أيضاً" إن الأساس والمبدأ فيما يخص نقل موظفي الجهات الحكومية مكانيا بمختلف وظائفهم أن الموظف للوظيفة وليس العكس، بحيث إن ارتباط الموظف يكون تابعاً للوظيفة التي يشغلها ويقوم بمهامها في مكانها المحدد نظاميا وليس العكس بتبعية الوظيفة للموظف، وأن نظر الإدارة للصالح العام هو المنطلق الذي تنطلق منه في ترتيب شؤون وظائفها وموظفيها ومنها مكان الوظيفة التي يشغلها الموظف فليس لزاماً عليها المبادرة أو إجابة طلب نقل موظفيها إذا رأت المصلحة بخلاف ذلك، فلها السلطة التقديرية في هذا الجانب بما يؤدي للقيام بالمهام المناط بها ما لم يظهر من ذلك عيب الانحراف بالسلطة [١].

وفي حكم آخر لديوان المظالم جاء فيه بأنه "... ولما كان الثابت من طبيعة العمل التي كان يمارسها المدعي والمهام المناط به قبل نقله، وكانت مهام الوظيفة الجديدة التي نقل إليها لا تمت إلى الأولى بصلة. والثابت أن نقل المدعي إلى إدارة الحركة كان لعدم حاجة إدارة المستودعات إليه والتي نقل إليها من إدارة الابتعاث وليس بحاجة إدارة الحركة إليه، لما كان من ذلك وكان الثابت مما سبق انتفاء المصلحة العامة في نقل المدعي من عمله... مما يشوب قرار النقل شائبة إساءة استعمال السلطة مما يتعين معه إلغاؤه"[٢].

ويندرج ضمن حالات مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، صورة الانحراف بالإجراءات وذلك عندما تتخذ الإدارة قرارها وفقاً لإجراءات أخرى غير الإجراءات

(١) رقم القضية ١/٣٩٢٤/ق لعام ١٤٢٥ هـ، رقم الحكم الابتدائي ٥٦/د/ف/١٧ لعام ١٤٢٦ هـ، رقم حكم التدقيق ٥٣٥/ت/١٤٢٧/٦ هـ، تاريخ الجلسة ١٤٢٧/٩/٢ هـ.

(٢) حكم ديوان المظالم رقم ٨٦/٣٢ لعام ١٤٠١ في القضية رقم ١/٣٨٤/ق لعام ١٤٠١هـ، مجموعة المبادئ الشرعية لعام ١٤٠١هـ، ص ٤١٩.

المقررة نظاما لتحقيق أهدافها، فالإدارة هنا تحل الإجراءات محل بعضها وتستخدمها في غير ما وضعت من اجله، ومثال ذلك إصدار الرئيس لقرار بالتفويض بمناسبة قيامه بإجازة طويلة نسبيا بهدف اختيار المفوض إليه، وهو غير من النظام على حلوله محله عند غيابه، بإحلال إجراء التفويض محل إجراء الحلول، أو إنهاء خدمة الموظف المريض عن طريق تقدير كفايته بدرجة ضعيف بدلا من إحالته إلى القومسيون الطبي، إذ تكون الإدارة بذلك قد تركت الوسيلة الطبيعية التي شرعها النظام لإنهاء خدمة الموظف بسبب عدم لياقته صحيا واستبدلت بها وسيلة أخرى غير مقررة قانونا[1].

ومن التطبيقات الأخرى الشائعة لمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف نقل العاملين أو ندبهم لوظائف أخرى بدلاً من توقيع الجزاءات التأديبية، وهي ما يطلق عليها القضاء الجزاءات التأديبية المقنعة أو بالأحرى المستترة وراء ستار تنظيم العمل في الإدارات والمصالح والمرافق العامة، واستخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية حين أنها مقررة لتحقيق النظام العام.

(١) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١٦ مارس سنة ١٩٦٨م، قضية ٤٩٠ ، لسنة ١٢ ق، المجموعة السنة الثالثة عشرة، ص ٦٨٠ .

المبحث الخامس

الشروط اللازمة لتحقق الانحراف في استعمال السلطة

استقر القضاء الإداري في مصر على أن عيب إساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري، يجب ان ينطوي في القرار ذاته لا في وقائع سابقة عليه أو لاحقة له، وأن يكون مؤثرا في توجيه هذا القرار لا منقطع الصلة به، وأن يقع ممن يملك إصدار القرار لا من أجنبي عنه لا يد له فيه[١]. ولذا لكي يقوم عيب الانحراف في السلطة لابد من شروط[٢] تتمثل في الآتي:

أولاً: أن يكون عيب الانحراف بالسلطة في القرار ذاته.

ثانياً: أن يكون العيب مؤثرا في توجيه القرار.

ثالثاً: أن يقع الانحراف ممن يملك إصدار القرار نفسه.

رابعاً: أن يتوافر في الانحراف عنصر القصد.

---

(١) محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ١٧ فبراير سنة ١٩٥٤م، قضية رقم ١٨٣٥، لسنة ٦ ق، المجموعة، السنة ٨، ص ٧٢٧.

(٢) وذلك بعد توافر الشروط اللازمة لإلغاء القرار بصفة عامة والمتمثلة في الآتي:

أ – أن يكون القرار إداريا. ب – أن يكون القرار صادرا من سلطة وطنية. ج - أن يكون القرار نهائيا. د – أن يكون القرار متصلا بنشاط إداري .

المطلب الأول

أن يكون عيب الانحراف بالسلطة في القرار ذاته

يشترط لقيام عيب الانحراف في القرار ذاته، لا في وقائع سابقة عليه أدت إلى صدوره مثل الإجراءات التمهيدية التي تسبق اتخاذ القرار، ولا في وقائع لاحقة بعد صدوره مثل القرارات التفسيرية التي تصدر لتوضيح غموض بعض القرارات وخاصة اللائحية منها[١]، وذلك تطبيقا لقاعدة أن مناط مشروعية القرار الإداري بالوقت الذي صدر فيه.

وفي هذا المعنى تقول محكمة القضاء الإداري المصرية"سوء استعمال السلطة الذي يعيب القرار الإداري هو توجيه إرادة مصدره إلى الخروج عن روح القانون وغايته وأهدافه وتسخير السلطة التي وضعها القانون بين يديه في تحقيق أغراض ومآرب بعيدة عن الصالح العام. فإساءة استعمال السلطة عمل إرادي من جانب مصدر القرار تتوافر فيه العناصر المتقدمة.

أما إذا كان حسن القصد سليم الطوية وانساق في تكوين رأيه وراء أحد أعوانه سيئ النية، أو أمده بيانات خاطئة حصل منها قراره، فإن وجه الطعن فيه يندرج تحت الخطأ في القانون بقيام القرار على وقائع صحيحة أو مدسوسة أو مدلس فيها[٢] ".

---

(١) محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ١٤ فبراير سنة ١٩٦٠ م، قضية ١٢٩، لسنة ٩ ق، المجموعة، السنة ١٤ ، ص٢٢٠ .

(٢) محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ٨ يونيه سنة ١٩٥٠ م، الدعوى رقم ٢٠١ ، مجموعة سنة ٤، ص ٨٧١.

وتقول المحكمة الإدارية العليا المصرية أيضاً: إن انعدام السبب المعقول المبرر للقرار الإداري وانطواء تصرف الإدارة على تمييز بعض الناس على حساب البعض الآخر دون مسوغ مقنع وأساس من الصالح العام هو صورة من صور مشوبة القرار الإداري بالانحراف[١]".

ونخلص مما سبق بما يلي :

* إن عيب الانحراف في استعمال السلطة لابد وأن يكون في القرار ذاته حتى يمكن الطعن في القرار بمقتضى هذا العيب.

* إذا كان العيب في الوقائع التي أدت إلى إصدار القرار فإن الطعن في القرار في هذه الحالة لا يكون لعيب الانحراف في استعمال السلطة وإنما يكون لعيب آخر كالخطأ في القانون المتمثل في قيام القرار على وقائع غير صحيحة أو مدسوسة أو مدلس فيها مثلا .

* إذا كان العيب في الوقائع اللاحقة على إصدار القرار فإنه لا يطعن فيه بعيب الانحراف في استعمال السلطة، وإنما يطعن في القرار بمقتضى عيب آخر إذا توافرت شروطه وذلك مثل القرارات التفسيرية التي تصدر لتوضيح غموض بعض القرارات وخاصة اللائحية منها، حيث إن هذه القرارات وإن كانت مشوبة بالانحراف بالسلطة فإنه لا تأثير لها على حقوق الأفراد لعدم نفاذها في حقهم ومن ثم لا تكون لهم مصلحة في الطعن عليها بعدم المشروعية[٢].

---

(١) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٦٦م، مجموعة سنة ١٢، ص ٢٨٢.

(٢) د.محمد علي محمد عطا الله: الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية" دراسة فقهية مقارنة"، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق-جامعة أسيوط، ٢٠٠١ م، ص ٥٧٢ .

المطلب الثاني

أن يكون العيب مؤثرا في توجيه القرار

لابد أن يكون العيب مؤثرا في توجيه القرار، كما لو صدر القرار لتحقيق هدف لمصدر القرار لا يمت إلى المصلحة العامة بصلة أو يخرج على الغاية المحددة التي استلزم المشرع أو استهدف تحقيقها بإصدار القرار وكان لهذا الهدف الشخصي تأثير فعلي في إصدار القرار وتوجيهه توجيها منحرفا عن هذه الغاية.

وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري المصرية" متى كانت هذه الوقائع التي ساقها المدعي للتدليل على أن القرار المطعون فيه لم يقصد به إلا مصلحة شخصية لمدير المستخدمين للإبقاء له على الدرجة التي رقي إليها ثابتة من القرارات الوزارية التي أشار إليها المدعي، والتي قدم صورها كما قدمت الحكومة صورة البعض الآخر ومن محضر لجنة وكلاء الوزارة المتقدم صورته إلى الحكومة، وهذه الوقائع في تسلسلها على النحو المتقدم تؤدي إلى ما استخلصه منها المدعي من أن القرار المطعون فيه لم يستهدف تحقيق مصلحة عامة أو تصحيح وضع خاطئ، وإنما هدف إلى غرض شخصي لمدير المستخدمين وليس أمعن في الانحراف في السلطة من أن تتخذ الإدارة سلطتها وسيلة لتحقيق أغراض خاصة دون مبرر من المصلحة العامة مما يجعل هذا القرار باطلا حقيقيا بالإلغاء هذا فضلا عن أن القرار المطعون فيه قد تضمن تنزيلا للمدعي من الوظيفة التي اختير لشغلها وهي وظيفة مرتب لها الدرجة الثانية وهو أمر يخرج عن سلطة الوزير إذ أنه ينطوي على عقوبة تأديبية لا يملكها إلا مجلس التأديب..."[1].

(١) محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ١٩ أبريل سنة ١٩٥٤م ، الدعوى رقم ١٤٢٢ ، لسنة ٦ ق، مجموعة سنة ٨، ص ١٢٥٨ .

المطلب الثالث

أن يقع الانحراف ممن يملك إصدار القرار نفسه

أن يتوافر قصد الانحراف لدى مصدر القرار نفسه وليس لدى من يكون قد اشترك في المراحل التمهيدية التي أسهمت في صنع القرار.

مثال ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية من أنه" لا وجه لما ينعاه المدعي على القرار المطعون فيه من أنه لم يستهدف الصالح العام وإنما صدر بباعث الكيد الذي ضمره له مدير مكتب الوزير بسبب خلاف بينهما... ذلك أن مدير المكتب المذكور لا اختصاص له في إصدار هذا القرار ولا سلطان له على من أصدره. وغنى عن البيان أن عيب إساءة استعمال السلطة الذي يشوب القرار الإداري لا يقوم إلا إذا كانت الإساءة واقعة ممن أصدر القرار أو اشترك في إصداره أو كان له تأثير فعلي في توجيهه توجيها منحرفا. فليس يكفي أن يكون ثمة خلاف بين المدعي ومدير مكتب الوزير لتجريح قرار صدر من لجنة مشكلة من عدة موظفين لا يخضعون لإمرته"[1].

المطلب الرابع

أن يتوافر في الانحراف عنصر القصد

أن يتوافر لدى مُصدر القرار قصد إساءة استعمال السلطة والانحراف بها. فهذا العيب عيب قصدي. فلا يكون القرار معيبا إذا انتفى هذا القصد لدى مصدر القرار، مهما تكن الأضرار المادية أو الأدبية، الفردية أو الجماعية التي يسببها القرار.

(١) محكمة القضاء الاداري ، جلسة ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٥٣م ، س ٩ ، قاعدة رقم ١٤٥ ، ص ١٩٠.

وتذكر المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها أن عيب إساءة استعمال السلطة إنما يشوب الغاية من القرار ذاتها، بأن تكون الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة وأصدرت قرارها بباعث لا يمت لتلك المصلحة. فعيب إساءة استعمال السلطة هو من العيوب القصديه، قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة. فإذا لم يكن لدى الإدارة هذا القصد بباعث من هوى أو تعد أو انتقام فلا قيام لعيب إساءة استعمال السلطة مهما تكن الأضرار التي تصيب المصلحة الفردية من القرار" [1].

مثال لتحقق المخالفة مع الهدف الخاص:

أن أحد العمد في فرنسا اصدر قرارا في ٣ أبريل يقضي بمنع الفرق الموسيقية من الخروج لمباشرة عملها في الطرق العامة إلا بعد الحصول على تصريح من المجلس القروي الذي يخضع لرئاسته. فالقرار الصادر وإن كان في ظاهره أيضا داخل في اختصاصه إلا أن الهدف المبتغى من ورائه ، والذي اتضح من الظروف المحيطة بإصدار القرار هو تحقيق نفع لبعض أصدقائه، وفي هذا يقول مجلس الدولة الفرنسي: " قد ثبت من الإطلاع على ملف القضية أن قرار العمدة كان يهدف إلى منع الفرقة الطاعنة من الخروج لمباشرة عملها في شوارع القرية، وذلك لمصلحة فرقة أخرى محلية، وبناء على ذلك فإن الفرقة الطاعنة تكون محقة في اعتبار هذا القرار مشوبا بعيب الانحراف "[2].

---

(١) المحكمة الإدارية العليا المصرية ، جلسة ٢٦ يونيه سنة ١٩٦٦م ، س ١١، قاعدة رقم ٩١ ، ص٧٤٠، وكذلك جلسة ٢ مايو سنة ١٩٦٤م ، س ٩، ص ١٠٠٢.

(2) C.E , 5 avril 1940 société, "la favfére de delete ".

أشار إليه د . سليمان محمد الطماوي: التعسف في استعمال السلطة، نفس المرجع السابق ، ص ١٢٦.

المبحث السادس

إثبات انحراف السلطة

تمهيد :

عيب إساءة استعمال السلطة ليس عيب شكلياً "كعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل" يسهل الكشف عنه، وليس عيباً موضوعياً "كعيب السبب وعيب المحل" يمكن فضحه. ولكنه عيب يكمن في نوايا جهة الإدارة ومقاصدها. ويتوقف وجوده على مدى سلامة هذه النوايا والمقاصد، لذلك كان عيباً عسير الإثبات وهو ما يفسر ندرة الأحكام القضائية التي تصدر بإلغاء قرارات إدارية استناداً إلى هذا العيب. ولا سيما أن مُصدر القرار يكون له عادة من خبرته وتمرسه ما يستطيع أن يخفي حقيقة أهدافه. فهو يختار لقراره الأسلوب النظامي الملائم والشكل الملائم ويصدره في الوقت الملائم بل ويختار الطريق الملائم لإعلانه ووضعه موضع التنفيذ. كل ذلك حتى يفلت من رقابة القاضي، وحتى لا يكون هناك مجال لتعييب قراره بأي وجه من أوجه الإلغاء(١).

ومن ثم إذا كانت مهمة القاضي في الكشف عن الانحراف بالسلطة على هذا النحو من الصعوبة، فإن مهمة المدعي في إثباته لا تقل عنها مشقة، حيث لا يملك من المستندات ما يثبت به انحراف الإدارة بسلطتها لكونها في حوزة الإدارة والتي لن تسلمها بالطبع طواعية، كما أن بوسعها في حالة اضطرارها إلى ذلك تحت تأثير ضغط قضائي أن تطمس فيها أدلة الانحراف، ومن ثم يجد المدعي نفسه مضطراً إلى إثبات

(١) د.عبد الفتاح حسن: نفس المرجع السابق، ص ٣٠٤ .

الانحراف بدلائل ترقى لمستوى الدليل الذي يحسم الأمر ويؤكد انحراف الإدارة بسلطتها.

وتلطيفاً من صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة على القاضي والمدعي على حد سواء خفف القضاء من وطأة عيب إثباته، إذا توسع في إقامة الدليل على الانحراف بالسلطة عندما لم يقف في طرق إثباته عند نص القرار المطعون فيه وملف الدعوى، بأن مد يده إلى أدلة أخرى تتمثل في القرائن المحيطة بموضوع الدعوى، والتي يثار الشك حولها، بل أن الأمر حدا بقضاء محاكم القانون إلى بعد أكبر عمقا في إثبات هذا العيب وهو الأخذ بالاعتبارات والعوامل ذات الصلة، وما إذا كان مصدر القرار تجاهلها في إصداره قراره[1].

عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة:

القاعدة العامة في الإثبات بصفة عامة وفي إثبات بقية عيوب الإلغاء بصفة خاصة – ومنها عيب الانحراف بالسلطة – تقضي بان عبء الإثبات يقع على عاتق من ادعى، ومدعي إثبات عيب الانحراف بالسلطة هو المدعي" الشخص المتضرر من القرار"، والذي يستهدف في ذلك أن الإدارة ابتغت هدفا بعيدا عن المصلحة العامة أو الهدف المحدد له قانونا .

ويرجع عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة على عاتق المدعي، إلى أن القرار يتمتع بقرينة السلامة حتى يثبت العكس انطلاقا من القاعدة التي تفترض في جميع

(١) د.بدر محمد عادل محمد: نفس المرجع السابق، ص٨٧٠ .

الأعمال الصواب[١].ولخطورة الإسراف في اتهام الإدارة بالانحراف في استعمال سلطتها[٢].

وبالرغم من أن بعض الفقه قد نادى بتوزيع هذا العبء بين طرفي الدعوى بحيث يتحمل كل طرف فيها نصيبا منه يحدده القاضي الإداري، وذلك لتعذر إلقائه على طرف بمفرده[٣]، إلا أنه رغم وجاهة الحجج التي ساقها أنصار توزيع الإثبات بين طرفي الدعوى، إلا أنه يجب في كل الأحوال عدم الخروج عن القاعدة العامة في الإثبات إلا إذا تدخل المنظم بنص صريح.

وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة:

تنقسم وسائل اثبات عيب الانحراف بالسلطة إلى وسائل إثبات مباشرة ووسائل إثبات غير مباشرة.

المطلب الأول

وسائل الإثبات المباشرة

يلجأ القاضي الإداري في صدد إثباته لعيب الانحراف بالسلطة إلى الوسائل المباشرة كخطوة أولى في الإثبات من خلال نص القرار المطعون فيه، أو ملف الدعوى كما يلي :

(١) د.عمر محمد الشوبكي: رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في انجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه ، كلية حقوق-جامعة القاهرة ، ١٩٨٨م ، ص ٢٧٣ .

(٢) د.محمود عاطف البنا: الوجيز في القضاء الاداري، دار الفكر العربي ، ١٩٦٠م ، ص ٢٧٩.

(٣) د.مصطفى كمال وصفي: خصائص الإثبات أمام القضاء الإداري، مجلة المحاماة المصرية، السنة الخمسين، العدد الثاني، فبراير سنة ١٩٧٠م ، ص ٤٢ وما بعدها .

أولاً: الإثبات من نص القرار المطعون فيه

قد يتبين للقاضي من القراءة الصحيحة لعبارات نص القرار المطعون فيه ما يستشف منه اعترافا عن انحراف الإدارة عن سلطتها. وإن كان هذا الأمر من الأمور نادرة الوقوع في الواقع العملي لما للإدارة من دراية في هذه الأمور، إلا أنه ورغبة منها بدافع مشروعية قرارها وصحته أن تنزلق وتصرح به في عبارات غير سوية تنطق بما يفضح موقفها[١]. لذلك يحدث هذا عندما تعلن الإدارة طائعة أو مرغمة عن أسباب قرارها، فإن هذه الأسباب لما بينها وبين الأغراض من روابط قوية تكشف عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة من إصدار قرارها[٢] .

وتطبيقاً لما سبق قضى أن"... الفقه والقضاء قد استقرا على أن إثبات عبء إساءة استعمال السلطة يكون عن طريق اعتراف الإدارة... "[٣].

ثانياً: الإثبات من ملف الدعوى

إذا لم يستطع القاضي الإداري أن يستشف من عبارات نص القرار المطعون فيه بعيب الانحراف بالسلطة، فقد يلجأ إلى ملف الدعوى بما يتضمنه من أوراق ومستندات تدل على انحراف الإدارة عن سلطتها.

---

(١) د.بدر محمد عادل محمد: نفس المرجع السابق، ص ٨٧٣ .

(٢) د.سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ١٩٩٦م ، ص٧٦٩ .

(٣) محكمة القضاء الإداري المصري، جلسة ١٦ مايو سنة ١٩٥٧م ، مجموعة أحكام المحكمة، السنة الحادية عشرة، ص ٤٧٣ .

ويعتبر من ضمن الأوراق التي يتضمنها ملف الدعوى الأوراق ومذكرات الخصوم واللوائح الجوابية، والمناقشات والإيضاحات والمراسلات المعاصرة لإصدار القرار، والتوجيهات العامة التي أصدرتها الجهة الإدارية فضلا عن ملف خدمة المدعي.

مثال على تعويل القضاء الإداري على المناقشات:

قضى لأنه " وإن كان السبب الذي يبدو أن الجامعة استندت إليه في إخراج المدعي من وظائف التدريس بها إلى إحدى وظائف الكادر العام هو فيما لم يظهر أنه لم يحصل على درجة الدكتوراه، وإلا أن الواضح من مناقشات المجلس الأعلى للجامعات أن السبب الحقيقي ليس هو عدم أهلية المدعي لشغله وظيفة أستاذ مساعد بكلية طب الأسنان لمجرد عدم حصوله على الدكتوراه وإنما هو القول بفقدان الانسجام بينه وبين بعض زملائه بالكلية"[١].

مثال على تعويل القضاء الإداري على المراسلات:

عول مجلس الدولة المصري بالمراسلات المتبادلة بين جهات الإدارة في إثبات عيب الانحراف بالسلطة، إذ عولت المحكمة الإدارية العليا في إلغاء قرار نقل مسئول نقابي عندما استبان له من فحص المراسلات المتبادلة بين شركة النيل العامة لأتوبيس غرب الدلتا والتي يعمل بها المدعي، وبين الهيئة العامة لنقل الركاب بالإسكندرية أن سبب نقل المدعي، هو نشاطه النقابي المناوئ للإدارة ودفاعه المتواصل عن حقوق العاملين بالمرفق "[٢].

---

(١) محكمة القضاء الاداري المصري، جلسة ٢١ ديسمبر سنة ١٩٦٠م ، الدعوى رقم ١٤٦٤، مجموعة أحكام المحكمة ، السنة الخامسة عشرة، ص ٧٠ .

(٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة أول مارس سنة ١٩٧٢م ، طعن رقم ١٦٥٩ ، لسنة ٢٤ قضائية عليا ، مجموعة أحكام المحكمة ، السنة السادسة والعشرون ، ص ٢٤ .

المطلب الثاني

وسائل الإثبات غير المباشرة

قد لا تتيح الوسائل المباشرة عن طريق فحص نص القرار المطعون فيه، وما تضمنه ملف الدعوى من أوراق ومستندات من إثبات عيب الانحراف بالسلطة، فيلجأ القاضي إلى استخدام الوسائل غير المباشرة في إثباته وصولا للتأكد من عدم انحراف الإدارة عن سلطتها(١).

وتتمثل الوسائل غير المباشرة التي يلجأ إليها القاضي الإداري في إثبات عيب الانحراف بالسلطة والتي تتمثل في القرائن والشواهد القضائية التي يستشف منها القاضي وجه انحراف الإدارة بصدد إصدارها لقرارها، وهذه القرائن والشواهد كثيرة ومتنوعة وتتمثل فيما يلي :

أولاً: قرينة الظروف المحيطة بإصدار القرار وكيفية تنفيذه

مقتضى هذه القرينة أن عيب الانحراف في استعمال السلطة يمكن إثباته من الظروف والملابسات المحيطة بإصدار القرار، وكيفية تنفيذه، حيث تعتبر الظروف والملابسات قرينة على عيب الانحراف في استعمال السلطة، ومن ثم يمكن الاستناد إليها للطعن في القرار بالإلغاء.

---

(١) د.بدر محمد عادل محمد: نفس المرجع السابق، ص ٨٧٣ .

تطبيقات هذه القرينة:

*** قضى" أن إصدار الوزير قرارا بعد أن قدم استقالته وقبل أن تقبل ... قد يتخذ قرينة على سوء استعمال السلطة ويثير الشبهه في أن هذا التصرف قصد به تحقيق مأرب خاص"(١).**

*** قضى" إن في تعقب الإدارة للمدعي بتركه في الترفيع – الترقية – بلا وجه حق، كما هو الثابت من الأحكام النهائية، ثم الالتجاء إلى تسريحه بعد أن رفع أمره إلى القضاء عدة مرات وصدرت أحكام القضاء لصالحه، إن في ذلك دليل على إساءة الحكومة في استعمال سلطتها بتسريحه للتخلص منه بعد أن التجأ إلى القضاء واستصدر أحكاما بإلغاء قراراتها"(٢).**

*** وقضى أيضا أن " نقل موظفان من الكادر الإداري إلى الكادر الكتابي وصاحب هذه العملية نقل موظفين آخرين من الكادر الكتابي إلى الكادر الإداري ولم يكن ثمة ارتباط بين العمليتين، طعن الموظفان الأولان في قرار النقل، ونجحا في الحصول على حكم بإلغائه وعند تنفيذ الحكم تبين أن أحدهما قد أحيل إلى المعاش وأن الثاني قد نقل إلى وزارة أخرى ورغم هذا فإن الوزارة، تحت ستار تنفيذ الحكم، نقلت الموظفين الآخرين إلى الكادر الكتابي دون أي سبب ولمجرد إفساح المجال أمام موظفين آخرين للنقل إلى الكادر الإداري،فقضت المحكمة بأن" ظروف الحال وملابساته تدل على أن**

---

(١) محكمة القضاء الإداري المصري، جلسة ٧ يناير سنة ١٩٥١م، القضية رقم ١٧٥، لسنة ٥ ق، المجموعة، سنة ٥، قاعدة ٣٠٩، ص ١٠٢٦.

(٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية ، جلسة ٢٠ مايو سنة ١٩٦٠م ، طعن رقم ٢٦ ، لسنة ٢ ق ، المجموعة، سنة ٦ ، قاعدة ١٤٥ ، ص ١١٥٩ .

تنفيذ الحكم " بعد زوال مصلحة ذوي الشأن في ذلك إنما تم بانحراف السلطة، إذ انتهزت" الإدارة " الفرصة لتمهيد السبيل لترقية آخرين لم يكونا طرفا في المنازعة ... ولكن قصد من التنفيذ إبعادهما عن هذا الكادر ... فانحرف التنفيذ بذلك عن الجادة، وتنكب الطريق السوي مما يعيبه بإساءة استعمال السلطة، يقطع في ذلك أنه كانت توجد درجات إدارية خالية من الممكن إتمام التنفيذ عليها دون المساس بالمطعون عليهما لو خلصت النية واستقام التنفيذ ولكن شابه الغرض... "[1].

ثانياً: قرينة التمييز في المعاملة بين الأفراد

يقع هذا التمييز بين أفراد الناس ذوي المراكز المتساوية أو المتماثلة، وإن اختلفوا في اللون، والجنس، واللغة، والدين، والطائفة[2].

ويقصد بهذه القرينة مخاطبة أفراد المجتمع بصورة موحدة ومتساوية بكل قواعد القوانين الداخلية عند توافر شروط تطبيقها عليهم، وبغض النظر عن أية أوجه أو اعتبارات للتفرقة والاختلاف فيما بينهم.

ومن ثم فلا شك أن من شأن الإخلال بمبدأ المساواة أن يؤدي إلى بطلان القرار الإداري المشوب بهذا العيب لمخالفته القانون، غير أنه قد يصعب أحياناً إثبات عدم المساواة كعيب يلحق محل القرار الإداري لعدم توافر شروط هذه المخالفة، وخاصة شرط وجوب التماثل في المراكز القانونية، ومع ذلك يرى القاضي الإداري إلغاء القرار

(١) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ٤ أبريل سنة ١٩٥٩م، القضية رقم ٩١٣ ، لسنة ٣ ق،المجموعة، قاعدة رقم ٩٥ ، ص ١٠٨١ .

(٢) د.صلاح الدين فوزي: المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري" دراسة مقارنة "، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م ، ص ٤١ .

الإداري لعيب الغاية إذا كان من شأنه التمييز في المعاملة بين الأفراد كون أن يكون لهذا التمييز أساس أو مبرر مشروع أو معقول كالحرص على تحقيق تكافؤ الفرص بين طائفتين من الطلاب تتعرض كل منهما لظروف متباينة، إذ " أن انعدام السبب المبرر للقرار الإداري وانطواء تصرف الإدارة على تمييز بعض الناس على حساب البعض الآخر دون مسوغ مقنع وأساس من الصالح العام هو صورة من صور مشوبة القرار الإداري بالانحراف"[١].

من تطبيقات هذه القرينة:

* ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في ١٨ مارس سنة ١٩٢٧ في القضية التالية: نص قانون ٣٠ أكتوبر سنة ١٨٨٦ م في الفقرة الثانية من المادة ٦ على حرمان النساء" اللاتي لم تتوافر فيهن شروط معينة " من العمل كمدرسات مساعدات في مدارس الذكور، وقد خول القانون مجلس المحافظة سلطة منح استثناءات من هذا المبدأ، وقد حدث أن تقدم مديرو بعض المدارس الخاصة ومديرو بعض المدارس الحكومية، لأحد المجالس يطلبون استثناء بعض النساء من تلك القيود لحاجة المدارس الخاضعة إليها، فقرر ذلك المجلس إجابة جميع طلبات مديري المدارس العامة، ورفض جميع طلبات مديري المدارس الخاصة دون ذكر أسباب أو علة لهذا التمييز، ولذلك رأى المجلس أن هذا الظرف يكشف عن روح تحيز لدى المجلس، وألغى قراره بناء على عيب الانحراف"[٢].

---

(١) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٦٦م ، قضية رقم ١٣٦٢ ، لسنة ١٠ ق ، المجموعة السنة ١٢ ، ص ٢٨٢ .

(2) C.E : 18 Mars 1927 , S , 1927 – 3-51 .

أشار إليه د. محمد علي محمد عطا الله: الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية، نفس المرجع السابق، ص ٥٨١ .

* ما قضت به محكمة القضاء الإداري من أن " رفض قبول المدعي بكلية الصيدلة وهو مستوف لشروط القبول مع وجود محل خال يسمح بقبوله، يكون تصرفا بادئ العوج غير ملائم ولا مناسب لظروفه وينطوي على إساءة استعمال السلطة"(١).

* قضى أيضاً أن " القرار الإداري برفض منح تراخيص بائع متجول بدائرة الموسكي لبعض الأفراد، بالرغم من استيفائهم الشروط القانونية الواجب توافرها لذلك: استنادا إلى أن واقع الأمر في السواق لا يسمح بالمزيد من الباعة، وبالرغم من ذلك منحت ترخيصا لغيرهم بمزاولة المهنة، وقد انتهت المحكمة الإدارية العليا المصرية في إلغائها للقرار المطعون فيه إلى وصفه بأنه يخل بمبدأ المساواة بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة "(٢).

كما قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بإلغاء القرار الإداري بالامتناع عن قيد المدعي" وهو كفيف" بقسم الشريعة والقانون على سند من القول بأن قيد الطلاب المكفوفين بكلية الشريعة والقانون لا يتطلب شروطا خاصة خلافا لتلك التي يتطلبها قسم الشريعة الإسلامية... فإن امتناع الجهة الإدارية عن قيده بذلك القسم لمجرد أنه كفيف يضحى مخالفا للدستور والقانون لتغوله على حق المدعي الدستوري في

(١) محكمة القضاء الاداري المصري، جلسة ٣ مايو سنة ١٩٥٤م، في القضية رقم ١٤٤ ، لسنة ٧ ق، المجموعة ، سنة ٨ ، ص ١٣٤٣ ، وحكمها في جلسة ٣١ ديسمبر سنة ١٩٦٠م ، في القضية ١٤٩٤، لسنة ١٠ ق، سنة ١٥، ص ٧٠ ؛ المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١٩ يناير سنة م١٩٨٥ ، في الطعن رقم ١٧٦، لسنة ٢٧ ق ، المجموعة ، سنة ٣٠ ، ص ٤٢٨ .

(٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١٩ سبتمبر سنة ١٩٩٩م ، الطعن رقم ٢٣٧٨ ، لسنة ٤٠ ق ، وحكمها في جلسة ١٤ يناير سنة ١٩٩٩م ، في الطعن رقم ٣٢٦٨ ، لسنة ٣٣ ق .

الالتحاق بنوع التعليم الذي يرغب فيه والمستوفي لشروط الالتحاق به فضلا عن إهداره لمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات العامة، لا سيما وأن الجامعة المدعى عليها سبقت وقبلت الطالب ...بقسم الشريعة والقانون... حال كونه كفيفا... وهو ما يكون معه امتناع الجهة الإدارية عن قيد المدعي بقسم الشريعة والقانون فيه تمييز بين أصحاب المراكز القانونية المتساوية، مما ينطوي على إساءة في استعمال السلطة التقديرية التي خولها المشرع للجهة الإدارية، ويضحى القرار المطعون فيه مخالفا للقانون في أبلغ صور المخالفة، وهو ما يتعين معه القضاء بإلغاء ذلك القرار مع ما يترتب على ذلك من آثار[١].

وقضى أيضا بإلغاء قرار تخطي المدعي وتعيين بعض زملائه مع " أنه وأقرانه كانوا في ظروف متماثلة وتجمعهم طبيعة واحدة ومستوى واحد... ومن ثم فإن إغفاله في التعيين وعدم وزنه بالميزان العادل مقارنا بزملائه يكون قد أدى بالإدارة إلى الانحراف في استعمال سلطتها[٢]"،وكذلك القرار بحظر العمل ليلا على مطحن بعينه دون سواه مع تساوي الظروف[٣].

ثالثاً: قرينة انعدام الدافع المعقول

مقتضى هذه القرينة: أنه إذا اصدر القرار الإداري واتضح من ظروف إصداره أنه لا يوجد مبرر أو دافع معقول لإصداره، فإن ذلك يعتبر قرينة على الانحراف في

(١) محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ١٤ مايو سنة ٢٠٠٠م، الدعوى رقم ١٧٠٩، لسنة ٥٤ ق.

(٢) محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ١٥ مايو سنة ١٩٥٨م، المجموعة، السنة ١٢ و ١٣، ص ١١٢٠.

(٣) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ٢١ أبريل سنة ١٩٦٠ م، قضية ٣٧ ، لسنة ٢ ق .

إصدار القرار، والذي أقام هذا الافتراض القضاء بهدف تسهيل مهمة المدعي في الإثبات[١].

ومن ثم فقد يستدل القاضي على وجود عيب الانحراف بالسلطة من انعدام الدفاع المعقول لإصدار القرار الإداري؛ لأنه إذا كانت القرارات الإدارية تتمتع بقرينة الصحة باعتبار أن الأصل فيها أنها صدرت مشروعة ومحققة للصالح العام، إلا أن انعدام باعث ظاهر معقول لإصدار القرار قد يكون قرينة في يد الطاعن على انحراف الإدارة بسلطتها تسهل عليه عبء الإثبات وتيسر على القاضي مهمة إلغاء القرار الإداري المعيب[٢].

من تطبيقات هذه القرينة:

* قضى لأنه "... لم يمض بين تجديد تطوع المدعي وفصله سوى بضعة أشهر ولم يثبت من أوراقه أنه جد في خلال هذه الفترة أمر نسب إلى المدعي ويمكن التذرع به لتبرير تقدير هذا السبب بميزان مختلف، وترتيب نتيجة عكسية عليه، ولم يقع في هذه الفترة أو قبلها أي إخلال من جانب المدعي أو بسببه بالأمن أو النظام العام، ولم تسبق الإدارة أي وجه جديد يدحض ما سبق أن نعتت به المدعي من حسن السير

(١) د. محمد علي محمد عطا الله: الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية، نفس المرجع السابق ، ص ٥٨٣ .

(٢) د. طعيمه الجرف: رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة ، قضاء الإلغاء، نفس المرجع السابق، ص٢٦٩.

والسلوك، بل إن ظروف الحال وملابساته ترشح للاعتقاد بأن الإدارة إذا فصلت المدعي إنما انساقت إلى ذلك بسبب ضغائن شخصية لا تمت للصالح العام"[١].

* قضى" إذا كانت الإدارة حرة في اختيار أصلح الموظفين عند إجراء الترقية بالاختيار إلا أنه ... إذا وضعت قاعدة تنظيمية عامة لإتباعها عند الترقية بالاختيار، فلا جناح عليها في ذلك طالما أن تلك القاعدة تهدف إلى تحقيق مصلحة وإلا وقعت في عيب الانحراف وخضعت القاعدة نفسها لرقابة مجلس الدولة"[٢].

* قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بإلغاء قرار نقل موظف بوزارة الخارجية بوزارة التموين، بالرغم مما أثبته من كفاءة في عمله، أهلته لأن يتولى أرفع المناصب، حيث عمل بمكتب رئيس الجمهورية للشئون العلمية إلى جانب عمله، ومن ثم افتقد نقله لداع معقول يبرره مما يقيم قرينة على الانحراف بالسلطة تزحزح قرينة الصحة المفترض توافرها في كل القرارات الإدارية تنقل عبء إثبات مشروعية هذا القرار إلى جانب الإدارة[٣].

ومن الجدير بالملاحظة، إذا لم يوجد تمييز بين الأفراد فإن القرار يكون قد صدر سليماً طبقاً لصحيح النظام. وتأسيساً على ذلك قضى" ... بالنسبة إلى العيب الثاني من عيوب هذا القرار وهو الانحراف بالسلطة وما أشارت به المدعية من أنه إنما صدر

(١) محكمة القضاء الاداري المصرية، جلسة ٦ مايو سنة ١٩٥٣م، مجموعة أحكام المحكمة، السنة السابعة، ص١٠٩٨.

(٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ٢١ مارس سنة ١٩٦٢م، طعن رقم ١٢٦٠ ،لسنة ٦ قضائية عليا، المجموعة س ٧ ، قاعدة رقم ٥٦ ، ص ٥٤٤ .

(٣) المحكمة الإدارية العليا المصرية ، جلسة ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٦٨م، مجموعة أحكام السنة الرابعة عشر، ص ١٩.

كردة فعل بعد أن طالبت بحقها في الإجازة وإلغاء قرار الحسم الصادر في حقها، وحيث أن هذا العيب في القرار هو أكثر العيوب صعوبة في الإثبات لأنه يتعلق بالنية الحقيقية لمصدر القرار، ومن الواضح أن الوصول إلى إثبات النوايا من الأمور البالغة الصعوبة، ولهذا فإن العيب يكون الأخير، حيث يفترض أن صاحب الشأن لا يستند إليه إلا بعد أن يجد الأوجه الأخرى بالإلغاء غير فعالة [١]، وحيث إن هذه الواقعة تدل القرائن فيها على خلاف هذا العيب ومن ذلك خطاب مدير فرع وزارة الخدمة المدنية بالمنطقة الشرقية رقم ٤٠٠٨٦ في ١٤٢٥/٦/٢٣هـ الموجه إلى مدير عام الشئون الصحية بالمنطقة الشرقية والمتضمن أن استمرار وضع المدعية ومثيلاتها طيلة الفترة الماضية يخالف قواعد التصنيف نظرا لعدم تجانس طبيعة العمل الذي تزاوله مع طبيعة عمل الوظيفة التي تشغلها، وطلب النظر في تصحيح أوضاع المعلمات إما بنقلهن إلى الوظائف الإدارية المناسبة لهن أو إتاحة الفرصة للنقل إلى جهات تعليمية أخرى، وبناء عليه صدر خطاب وكيل الوزارة المساعد لإعداد وتطوير القوى العاملة رقم ٢٣/١١٠٧٦٣ في ١٤٢٥/٧/٩هـ المتضمن طلب البحث عن وظائف إدارية مناسبة للمدعية ولغيرها وذلك لعدم الحاجة لخدماتهن في كلية العلوم الصحية للبنات بالدمام، وعليه صدر خطاب مدير الشئون الصحية بالمنطقة الشرقية رقم ٣/٣٣٨٢٦/ و/٤١ الموجه إلى المشرف العام على الإدارة العامة للمعاهد والكليات الصحية والمتضمن مثل ذلك، وحيث أن المدعية مقر ملاك وظيفتها القطيف فإنها أعيدت إليه، وبذلك يتبين أن منشأ البحث في

(١) د. محمد ماهر أبو العينين: الانحراف التشريعي والرقابة على الدستورية، رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، ١٩٨٦هـ، ص ٢١٦؛ د عبد الفتاح عبد البر: الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء الدولة الفرنسي ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد رقم ٢ ، السنة ٢٣ ، سبتمبر ١٩٨٠م.

وضع المدعية كان بناء على طلب وزارة الخدمة المدنية وليس ردة فعل من المدعى عليها كما أشارت به المدعية ، وبما سبق فإن الدائرة تنتهي إلى صحة القرار الماثل"[١] .

رابعًا: قرينة طريقة إصدار القرار

مقتضى قرينة إصدار القرار:

إذا صدر القرار بناء على طلب مقدم إلى جهة الإدارة واتضح من ظروف الحال أنها لم تقم ببحث الطلب قبل إصدار القرار، فإن صدور القرار على هذا النحو قرينة قضائية على الانحراف يمكن الاستناد إليها في الطعن في القرار بالإلغاء.

من تطبيقات هذه القرينة:

* قضى بأن " تقاعس الإدارة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع الدعوى يقيم قرينة لصالح المدعي تجعل المحكمة في حل من الأخذ بما قدمه من أوراق"[٢].

* قضى من أن " القرار الذي تتخذه مصلحة النقل برفض طلب الترخيص في تسيير سيارة مبدئيا وقبل أن تجري في شأنه أي بحث إنما هو قرار صوري لا ينتج أثرا إذا العبرة هي بالرفض الموضوعي الذي بنى على الدرس والتمحيص"[٣].

---

(١) رقم القضية ١/٣١٠١/ق لعام ١٤٢٥هـ، رقم الحكم الابتدائي١٨/د/ف/٢٩ لعام ١٤٢٦هـ، رقم حكم التدقيق ٢٥٧/ت/٦ لعام ١٤٢٧هـ.

(٢) محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٩٠م، الدعوى رقم ١٦ لسنة ١٢

(٣) محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ٢١ يونيه سنة ١٩٥٢م، في القضية رقم ٥٢٩، لسنة ٦ ق، س ٧ ، قاعدة ٨١٤ ، ص ١٦٥٢.

خامساً: قرينة الغلو أو عدم الملائمة الظاهرة بين الخطأ والجزاء

يعتبر الغلو أو عدم التناسب بين الخطأ والجزاء قرينة على الانحراف بالسلطة، فالجزاء وفقا للسلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة لابد وأن يكون متناسبا مع الفعل، فإذا لم يكن متناسبا مع الفعل فإن ذلك يعتبر قرينة على الانحراف، ومن ثم للمدعي أن يستند إليها في الطعن في القرار بالإلغاء إلى جانب القرائن الأخرى[١] .

ولذا أرى أنه لابد من وجود رقابة على التناسب ما بين المخالفة التأديبية والجزاء، لما يقره من ضمانة للموظف – تكفل له ألا يعاقب بأكثر مما اقترف، لا سيما وأن الإدارة ممثلة في السلطة التأديبية أصبحت خصم لهذا الموظف الذي يكون في أمس الحاجة للحماية التي لا توفرها له سوى رقابة القضاء على قرار الجزاء الصادر عن الإدارة، حيث تضمن تلك الرقابة حياده، وإلغاؤه إذا شابه قسوة في غير موضعهما. لذا يتعين أن تتم السلطة التقديرية للجهة الإدارية في توقيع الجزاء وفقا لموجبات المصلحة العامة، وبغير تعسف أو شبهة إساءة استعمال السلطة[٢].

من تطبيقات هذه القرينة :

* قضى بأنه " قد بأن ظروف اتهام المدعي في القضيتين المنسوبتين إليه أن هذا الاتهام لم يكن يبرر فصله من وظيفته. ومتى كان القرار المطعون فيه قد استند إليه

(١) د.سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة ، نفس المرجع السابق ، ص ٣٨٢.

(٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١٢ يناير سنة ١٩٨٥م، طعن رقم ٩١٥، لسنة ٢٧ ق، المجموعة ، السنة ٣٠ ، ص ٣٥٢ .

من أسباب الفصل إلى ما اتهم به المدعي في هاتين القضيتين، فإن ذلك عدم ملائمة ظاهرة في القرار مما يجعله مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة"[١].

* قضى أيضا " ومن حيث إنه ولئن كان بيد السلطة المختصة بتوقيع الجزاء ملائمة تقديره وملائمة مناسبته لما وقر في يقينها من ثبوت المخالفة في جانب الموظف المخالف، بيد أن هذا التقدير ليس بمطلق وإنما يجد حده في ألا يأتي الجزاء مشوباً بالغلو تشديداً أو تهويناً، فالجزاء الأوفى هو الجزاء العادل الذي به يرتدع المخالف ويقر في وجدانه بعدالة مجازاته... ومن ثم فإنه بغير أن يكون تحت يد الجهة التي تملك توقيع الجزاء التأديبي تحقيق مستكمل الأركان لا يكون في مكنتها الفصل على وجه شرعي وقانوني في الاتهام المنسوب للعامل سواء بالبراءة أو الإدانة، ولذلك فإن أي قرار أو حكم يصدر دون تحقيق أو استجواب سابق أو أن يصدر مستنداً على تحقيق مبتسراً وغير مستكمل الأركان يكون قرار أو حكم غير مشروع. والتحقيق لا يكون مستجمع أركانه صحيح قانوناً من حيث محله وغايته إلا إذا تناول الواقعة محل الاتهام بالتحقيق محدداً عناصرها بوضوح من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة الثبوت، فإذا ما قصر التحقيق عن استيفاء عنصر أو أكثر من هذه العناصر على نحو تجهل معه الواقعة وجوداً وعدماً أو أدلة وقوعها إثباتاً ونفياً أو نسبتها إلى المتهم حقاً وصدقاً كان تحقيقاً معيباً وبالتالي يكون القرار الصادر ارتكازاً إليه معيباً كذلك"[٢].

---

(١) محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة ١٨ يناير سنة ١٩٥٣م، مجموعة أحكام المحكمة، السنة السابعة، ص٤٢٤ .

(٢) المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ١٦ ديسمبر سنة ٢٠٠٦م، في الطعنين رقمي ٥١٠٩ و ٥١٦٧ ، لسنة ٥٢ قضائية عليا .

والواقع أن اعتبار عدم التناسب بين الخطأ والجزاء قرينة على الانحراف بالسلطة، مرجعه أن هدف الجزاء تحقيق المصلحة العامة في تمكين الإدارة من القيام بعملها بمعدلات عالية، ويكفي لتحقيق ذلك توقيع جزاء مناسب على الموظف الذي يتجاوز حدود العمل الإداري ليرتدع هو وأقرانه، أما الإسراف في كم الجزاء لا يحقق تلك المصلحة العامة، بل قد يعرقل مصالح الأفراد حيث قد يحجم رجال الإدارة عن الاضطلاع بمسئولياتهم خشية الوقوع في خطأ يواجه بقسوة مفرطة، كما أن المبالغة في قسوة الجزاء قد يخفي دوافع شخصية قد تكون انتقاما أو بغضا مما يؤكد وجود انحراف بالسلطة" الانحراف عن المصلحة العامة".

وقد جاء بحكم لديوان المظالم أن " أحد رجال... اتهم بالشروع في سرقة، وبعد تعزيره شرعا أحالته الإدارة التابع لها إلى مجلس تأديبي، حيث صدر حكم لم ترض عنه الإدارة التابع لها إلى مجلس تأديبي، حيث صدر حكم لم ترض عنه الإدارة وبدلا من أن تستأنف الإدارة الحكم مستكملة الطريق التأديبي، لجأت إلى الفصل غير التأديبي استنادا إلى المصلحة العامة، ووجه الانحراف في تصرف الإدارة، كما هو واضح، يتمثل في إحلال إجراء، حيث أن الفصل بغير الطريق التأديبي يقصد منه تحقيق المصلحة العامة، وليس تأديب الفرد أو القصاص منه، ومن ثم فإن الإدارة قد أساءت استعمال السلطة المخولة لها في غير ما وضعت من أجله[1].

(١) حكم ديوان المظالم رقم ١/د/م لعام ١٤٠٧هـ، في القضية رقم ١/٦٣١/ق لعام ١٤٠٥هـ، أشار إليه د. فهد الدغيثر: رقابة القضاء على قرارات الإدارة، بدون دار نشر ، ١٤١٩هـ-١٩٩٨م، ص ٣٠٥.

سادساً: قرينة النكول

تستنهض طبيعة مراكز الخصوم في الدعوى الإدارية دورا إيجابيا فاعلاً من القاضي الإداري، يوجه من خلاله إجراءات هذه الدعوى بما يحفظ توازن الخصوم فيها، ليعيده إلى مستواه المقبول.

فالجهة الإدارية كسلطة عامة خصم قوي لا يستهان به حيال الفرد الضعيف، الذي يلج باب القضاء الإداري مشتكيا منها. وهي حائزة لكافة أسباب الإثبات منظمة ومرتبة بسبب أنها هيئة منظمة لها قواعدها التي تحكم عملها وتنظمه. أما الفرد فليس لديه وسيلة للإثبات، فهو في علاقته بالإدارة لا يملك إلا الإذعان ولا يستطيع أن يطالبها بالأدلة المعدة سلفا خطوة فخطوة، كما هو الحال في القانون الخاص[١]. وهذا الاختلال في مراكز الدعوى الإدارية، يتطلب من القاضي الإداري أن يكون أداة لإعادة الميزان. فيسد عن كل طرف من أطراف الدعوى عجزه ووجهة النقص فيه.

وفي مقام مباشرة القاضي لدوره الإيجابي المذكور، وإنابته عن الفرد استخرج أدلة الإثبات من الإدارة، كان ابتداعه لقرينة النكول والتي يدفع من خلالها الإدارة دفعاً إلى تقديم الأدلة المذكورة لصالح العدالة .

المقصود بقرينة النكول: هي تلك القرينة الناشئة عن امتناع جهة الإدارة عن تقديم الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع المنازعة[٢].

---

(١) د. محمود حمدي عباس عطية: قرينة النكول في المنازعات الإدارية بين الواقع والمأمول ،بدون دار نشر، بدون تاريخ نشر، ص ١٦ .

(٢)غني عن البيان أن قرينة النكول هي قرينة النكول هي قرينة موضوعية لا يثور تطبيقها إلا عند التطرق إلى موضوع المنازعة، وليس في مرحلة سابقة، فلا محل لإمكان تطبيق قرينة النكول في =

كما تنبثق قرينة النكول في المنازعات الإدارية من أصل دستوري عام هو إزالة كافة العوائق التي تواجه المواطن في سبيل لجوئه إلى قاضيه الطبيعي للانتصاف وهو الحق الذي كفله الدستور وأكدته القوانين[١].

ويتحدد نطاق إعمال قرينة النكول في المنازعات الإدارية – بصفة عامة – بالوقائع الإدارية التي تحتفظ الإدارة" المدعي عليها" بالأوراق والمستندات والوثائق المتعلقة بها أو يدل عليها واقع الحال لدى الإدارة، حيث يقوم القضاء الإداري – المفوض أو المحكمة – بتكليف الإدارة بتقديم أصول الأوراق المتعلقة بهذه الوقائع، ويمثل امتناع الإدارة عن تقديم ما طلب منها، مناط أعمال قرينة النكول[٢] .

ومن الجدير بالإشارة، غالبا ما يرتب القضاء أثر قرينة النكول في مجال منازعات مشروعية القرارات الإدارية، حيث لا تكون لشخص القانون الخاص" طبيعيا كان أو معنويا" بصفة عامة أية علاقة مع الإدارة سابقة على القرار المطعون فيه، وعلى مستوى الإثبات، فهو يعتبر من الغير بالنسبة للقرار، إذا لم يساهم في إعداده، حتى إن أتخذ القرار بناء على طلبه، ومن ثم يصعب عليه أن يقدم الدليل على عدم المشروعية التي قارفتها الإدارة، خاصة في ظل ما يتمتع به القرار الإداري باتفاق الفقه

=

مرحلة بحث شكل الدعوى مثلا، إذ لكل مرحلة من مراحل الدعوى الإدارية ما تواضع عليه القضاء من قرائن خاصة بها؛ المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة ٢٤ يناير سنة ١٩٨٧م ،الطعن رقم ٢٣٦٥، السنة ٣١ ق ، الموسوعة ، ج ٢٥ ، ص٩٨ وما بعدها .

(١) المحكمة الإدارية العليا المصرية ، جلسة ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٩١م ، طعن رقم ١٩٧٢ ، لسنة ٣٣ قضائية عليا ، الموسوعة ، ج ٣٥ ، ص ١١٠ .

(٢) د . محمد حلمي الدقدوقي: رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، ١٩٨٩م ، ص ٣٣٩ .

والقضاء من قرينة السلامة والمشروعية، إذ يفترض في القرار الإداري كقاعدة عامة أنه قرار مشروع، وعلى من يدعي العكس أن يثبت ما دون ذلك.

كما يجب أن نضع في الاعتبار، أن المدعي قد يتجرد كلية، من كل وسائل الإثبات كما هي الحال في مجال قرارات توقيع الجزاءات التأديبية، ويكون لزاما على الأشخاص العامة أن تراعي حقوق الدفاع والتي يندرج بينها بلا منازعة التزام الإدارة بإبلاغ الشخص محل الجزاء وفقا للكيفية التي يحددها القضاء بالأسباب التي يقوم عليها القرار(١).

ذلك أن الطعن على قرار الجزاء التأديبي له طبيعة خاصة فيما يتعلق بجزئية الإثبات وذلك لأن جميع أوراق الطعن تكون بحوزة جهة الإدارة لأنها هي الجهة التي تحتفظ بأوراق التحقيق وكافة الأوراق التي تتعلق بالجزاء ويترتب عليها صدوره، وعلى هذا الأساس يكتفي من الطاعن بأن يقيم طعنه على قرار الجزاء ويذكر رقم ذلك القرار وتاريخه، ومتى قام الطاعن بذلك فإن عبء الإثبات ينتقل لجهة الإدارة لدحض ما جاء بعريضة الطعن ودفع دعوى الطاعن عن كاهلها.

وأول خطوة تقوم بها جهة الإدارة وهي بسبيلها لذلك هي تقديم الأوراق الخاصة بالجزاء وكل ما يتعلق من مستندات أمام المحكمة لتبدأ الأخيرة في مباشرة الدور الرقابي على صحة ذلك القرار المطعون فيه.

---

(١) د.محمد عبد الحميد مسعود: إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٩م ، ص ٣٥٧ وما بعدها .

ومن أهم ضوابط ترتيب أثر قرينة النكول:

أن يكون سبب ترتيب أثر تلك القرينة هو تخلف الإدارة عن تقديم مستند منتج وضروري وحاسم ولازم للفصل في موضوع المنازعة الإدارية، فلا نكول إذا تخلفت عن تقديم مستند غير منتج أو كانت أوراق الدعوى ومستنداتها كافية لتكوين عقيدة المحكمة دون لزوم المستند المطلوب أو الذي لم تقدمه الإدارة، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، دائرة توحيد المبادئ في ٣ أبريل سنة ٢٠١٠م، بأنه" فإذا ما حوت الدعوى من الأوراق ما يمكن المحكمة من الفصل فيها، فعليها أن تفصل فيها دون أن تتذرع بقرينة النكول لعدم تقديم محضر المقابلة الشخصية من جانب الجهة الإدارية، لأن لجنة المقابلة في هذه الحالة بما تملكه من سلطة تقديرية في وضع ما تراه من ضوابط لاختيار أصلح المتقدمين لشغل الوظائف القضائية أنها الأقدر على ذلك وأنه لا يحدها فيه سوى مراعاة الصالح العام، تكون قد تخلت وتنازلت عن حقها في إقامة الدليل على سلامة قرارها الطعين، وتعود للمحكمة سلطتها في تقييم القرار في ضوء باقي أوراق الدعوى ومستنداتها وما تبديه الجهة الإدارية في مذكراتها وتقدمه من مستندات وكذا ما يقدمه المدعي من مذكرات ومستندات لتنزل حكمها وفق عقيدتها على ضوء ذلك كله .

الخاتمـة

يعد الانحراف بالسلطة من العيوب الخطيرة فهو وجه لعدم مشروعية القرار الإداري متصل بغاية مصدر القرار ونواياه مما يؤدي إلى صعوبة كشفه، الأمر الذي يفتح باب للجهة الإدارية على الخروج على مبدأ المشروعية، مما يؤدي إلى انعدام الثقة في الجهة الإدارية، ولتبيان عيب الانحراف بالسلطة بدأت بتعريفه، ثم وضحت مدى ذاتيته عن عيوب إصدار القرار الإداري الأخرى، ثم بيان خصائصه، وانتقلت إلى تبيان حالات عيب انحراف بالسلطة في إصدار القرار الإداري، ثم بينت شروطه وكيفية إثباته .

وقد توصلت إلى عدة نتائج وتوصيات سوف أوضحها فيما يلي:

أولاً: النتائج

- يطلق على هذا الوجه من أوجه الإلغاء أسماء مختلفة. فهو إساءة استعمال السلطة، أو تجاوز السلطة، أو الانحراف بالسلطة وكلها مترادفات. وهو كغيره من أوجه الإلغاء يمتد ليشمل كافة القرارات الإدارية لائحية أو فردية. ولكني أرى أن تعبير الانحراف بالسلطة هو أشمل وأوقع من تعبير إساءة استعمال السلطة.
- يتمتع عيب الانحراف بذاتية عن سائر أوجه الإلغاء بالمقارنة مع عيب الشكل، والاختصاص، ومخالفة القانون، وأخيراً السبب.
- يتميز عيب الانحراف بالسلطة بعدة خصائص تتمثل في عيب الانحراف بالسلطة ذو صفة احتياطية، ثم ذو صفة عمديه، كما ذهب البعض أنه لا يعد من النظام العام

ولكنى أرى أنه يجب أن يكون من النظام العام، كما يتعلق بالسلطة التقديرية للإدارة، وأخيرا يتعلق بالهدف الحقيقي أو الرئيسي للقرار الإداري .

- تتحدد حالات عيب الانحراف بالسلطة بحالتين هما الأغراض التي تجانب المصلحة العامة ثم مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.

- لكي يقوم عيب الانحراف في السلطة لابد من شروط تتمثل في أن يكون عيب الانحراف بالسلطة في القرار ذاته، وأن يكون العيب مؤثرا في توجيه القرار،وأن يقع الانحراف ممن يملك إصدار القرار نفسه، وأخيرا يجب أن يتوافر في الانحراف عنصر القصد.

- ليس للإدارة سلطة تقديرية في شأن تحديد الهدف من تصرفاتها وهذا ما يعتنقه القضاء الإداري، ففي حالة تخصيص هدف للإدارة من تصرفها، فإنه لا يجوز اتخاذ أي من التدابير أو الإجراءات التي يجيزها الشارع لتحقيق آخر مغاير للهدف الأساسي الذي قصد إليه الشارع ولو كان هذا الهدف محققا للصالح العام بمعناه الشامل.

- يعتبر عيب الانحراف بالسلطة، من العيوب المرتبطة بشكل مباشر وأساسي بصلاحيات الإدارة التقديرية وليست المقيدة، بمعنى أن السلطة التقديرية تشكل الأساس العملي لظهور هذا العيب، على اعتبار أنه عندما نكون أمام السلطة المقيدة للإدارة فإن العيوب التي يمكن أن يشاب بها القرار الإداري هي عيوب الشكل والاختصاص ومخالفة القانون. أما فيما يتعلق بعيب الانحراف في اسنخدام السلطة، فلا يتصور أن يثار في هذه الحالة، لأنه يفترض أن الأهداف الإدارية تتحقق باستمرار إذا ما قامت الإدارة بالتنفيذ الحرفي للنص القانوني وتنفيذ

الشروط المحددة قانوناً، وعلى العكس من ذلك يظهر هذا العيب إذا ما كانت الادارة تتمتع بصلاحيات تقديرية، على اعتبار أن هذه السلطة تعطي رجل الإدارة هامشاً من الحرية في التدخل أو الامتناع، وفي اختيار الوقت الذي يراه مناسباً للقرار، مع حريته في تقدير خطورة بعض الوقائع وأهميتها وما يناسبها.

- تلتزم الإدارة بتحقيق المصلحة العامة عندما تقوم بأي تصرف حتى ولو كانت تتمتع بصلاحيات تقديرية، على اعتبار أن أي سلطة تتمتع بها الإدارة ما هي إلا وسيلة لتحقيق تلك المصلحة، ليس هذا فقط، بل على الإدارة أن تحقق المصلحة العامة المنصوص عليها في النظام. وعليه، فإن أي تصرف إرادي يجب أن يكون هدفه دائماً تحقيق المصلحة العامة على اعتبار أن ذلك التصرف هو عمل قانوني، الحكم على مشروعيته من عدمها يعتمد بشكل أساسي على مدى اقترابه أو ابتعاده عن المصلحة العامة.

ثانياً: التوصيات

- يجب أن يتدخل المنظم ويجعل إصدار القرار الإداري من قبل رجل الإدارة بهدف الانتقام من شخص الغير وجعلها جريمة جنائية يعاقب عليها رجل الإدارة مصدر القرار، بمقتضى الحكم الصادر بالإلغاء، مع تحمله النتائج المالية المترتبة على قراره، لأن تأخير القضاء في إصدار حكم بالإلغاء لسنوات طويلة يغري كثيرا من الرؤساء سيئ النية بالانحراف اعتمادا على الظروف والنسيان خلال المدد الطويلة التي تمضي بين وقوع الانحراف وصدور الحكم، وهي مدد تجاوزت عشرات السنين في بعض الحيان مما يجعل قيمة الإلغاء للانحراف نظرية في كثير من الحالات .

- يتعين تدخل المنظم بصورة تيسر وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة بحيث يحسم القاضي الأمر بسرعة.

- يجب جعل عيب الانحراف في السلطة في إصدار القرار الإداري من النظام العام وذلك لخطورة عيب الانحراف بالسلطة، ووقوعه غالبا بصورة قصديه، وتوفير حماية أكثر للأفراد ضد انحراف الإدارة بسلطتها، وزيادة فرص كشف انحراف الجهة الإدارية بسلطتها ، كما أن ذلك سوف يعمل على توخي الدقة والحذر من قبل الإدارة، وفي ذلك فرصة للقضاء على الانحراف بالسلطة أو حتى التقليل من ارتكابه وإعلاء مبدأ الشرعية .

- يجب تحميل مرتكب مخالفة إصدار القرار موصوما بعيب الانحراف بالسلطة للضرر بالغير نتائج القرار المالية باعتبار أن ما ارتكبه خطأً شخصياً.

- يجب ألا تكون قرينة النكول البديل الأصلي اللازم لعدم تقديم الجهة الإدارية لما تطلبه المحكمة من مستندات، وإنما يجب أن تكون بديلا احتياطيا وأخيرا وليس أول، ذلك أن الأصل المقرر يحتم قيام الأحكام القضائية ومن ثم يتعين قصر إعمال هذه القرينة في أحد حالتين هما:

* حال قيام المدعي بتقديم قرينة جدية من شأنها أن تزعزع مشروعية التصرف الإداري المطعون عليه – ثم انتقال عبء الإثبات على عاتق الإدارة كمدعي عليه.

* لا يكفي الاستناد إلى امتناع الإدارة عن تقديم المستندات أو التراخي في تقديمها لإجابة خصمها إلى طلبه طالما لم تستعمل المحكمة سلطتها في إلزام جهة الإدارة بتقديم الدليل.

- يجب الترشيد من اللجوء إلى ترتيب قرينة النكول، وذلك من خلال تفعيل الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الهيمنة على إجراءات الخصومة المطروحة عليه، ذلك أن الدور الإيجابي للقاضي الإداري والذي تحركه طبيعة المنازعات الإدارية، يتأبى على قيامه بمجرد إثبات امتناع الإدارة عن تقديم المستندات المنتجة في الدعوى التي ينظرها، والتسليم تبعا لذلك بصحة ادعاءات المدعي، إذ ينبغي التحقق من عدم مساس ذلك بالنظام العام، أو انطوائه على إثبات اتفاق بين الخصوم على تحقيق مصلحة غير مشروعة للمدعي، وإلا كان القاضي مشاركا بحكمه بإثبات هذا الاتفاق في مخالفة القانون، وهو ما ينبغي تنزيه القضاء عنه.
- يتعين على الإدارة اعتبار انحراف الموظف بسلطته بمثابة سقطة في سجله الوظيفي.
- يجب أن يكون القرار الإدارة مسببا كلما أمكن ذلك حيث يتبين لنا مدى وجود انحراف في السلطة في إصدار هذا القرار، ويسهل الرقابة إلى حد كبير، إذ ييسر لكل من الأفراد والقاضي إثبات عدم مشروعية القرارات الإدارية عندما يتنكب رجل الإدارة لحكم القانون .
- يجب التخلي عن الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة، مما يترتب عنه إلغاء العديد من قرارات الإدارة المشوبة به، والتي قد تحول تلك الصفة دون إلغائها مما يؤدي إلى الإقلال من إقدام الإدارة على ارتكابه مستقبلا
- تجريم التراخي والامتناع عن تنفيذ أحكام محاكم القضاء الإداري.

هكذا أتمنى أن أكون - بهذا الجهد المتواضع - قد أسهمت في إلقاء الضوء على عيب انحراف السلطة في إصدار القرار الإداري، ومن ثم فهذا هو جهدنا، فإن كنا قد وفقنا فلله الفضل والمنة وإلا فحسبي أنى اجتهدت تاركاً المجال لأساتذتي وزملائي، لتكملة ما اعتور هذه الدراسة من نقصان، وتصحيح ما شابها من أخطاء وأخيراً لعلي أكون قد وفقت، وحققت بعض ما استهدفت. وفى خاتمة هذا البحث لا يسعني إلا أن أشكر الله عز وجل أولاً وأخراً على أن يسر لي إتمامه على الوجه الذي يرضيه عنى إن شاء الله وأن يجعله خالصا لوجهه الكريم .

والحمد لله رب العالمين

المراجع

أولاً: المراجع اللغوية

د . إبراهيم نجار وآخرون :

- القاموس القانوني، فرنسي- عربي ، مكتبة لبنان ، بدون تاريخ نشر .

يوسف شلاله:

- المعجم العملي للمصطلحات القانونية والتجارية والمالية، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ نشر.

ثانياً: الكتب والمؤلفات العامة

د . سليمان محمد الطماوي:

- القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي ، ١٩٩٦م.

- الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي- القاهرة، ١٩٦٧م.

د . طعيمه الجرف:

- رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية – القاهرة ، ١٩٨٤م.

- القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٦م.

- القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ نشر.

د . علي شفيق:

- الرقابة القضائية على إعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة ، مركز الإدارة العامة – مركز البحوث ، ١٤٢٢ هـ -٢٠٠٢م .

د . محمد رفعت عبد الوهاب:

- القضاء الإداري، دار النهضة العربية – القاهرة، ١٩٨٨م.

د . محمد عبد الحميد أبو زيد:

- المطول في القانون الإداري، بدون دار نشر، ١٩٩٦م-١٩٩٧م.

د. محمد فؤاد عبد الباسط:

- القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم واختصاصات مجلس الدولة، دار الجامعة الجديدة للنشر- الإسكندرية، ٢٠٠٥م.

د. محمد كامل:

- الرقابة على أعمال الإدارة "الرقابة القضائية"، بدون دار نشر، ١٩٧٨م.

د . محمود حافظ:

- القضاء الإداري في القانون المصري المقارن، دار النهضة العربية- القاهرة،١٩٩٢م .

د . محمود سامي جمال الدين:

- القضاء الإداري، بدون دار نشر، ٢٠٠٦ م.

د . محمود عاطف البنا:

- الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، ١٩٦٠.

- الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي - مصر، ١٩٩١م.

د . مصطفى أبو زيد فهمي:

- القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، ط٤، بدون دار نشر، ١٩٧٩م.

ثالثاً: الكتب والمؤلفات الخاصة

د. بدر محمد عادل محمد :

- الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين، دراسة مقارنة، ط١ ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٠م .

د . رأفت فوده:

- مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار النهضة العربية – القاهرة، ١٩٩٤م.

د. سامي جمال الدين:

- الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ط ١، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤.

د . سليمان محمد الطماوي:

- نظرية التعسف في استعمال السلطة" الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، ط ٣، مطبعة جامعة عين شمس- مصر، ١٩٧٨م.

- النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٤م.

د . صلاح الدين فوزي :

- المبادئ العامة غير المكتوبة في القانون الإداري" دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م .

د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة:

- الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المركز القومي للإصدارات القانونية – مصر ،٢٠١٠م.

- مسئولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، العقود والقرارات الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ نشر.

د . عبد الغني بسيوني عبد الله:

- ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٣.

د . فهد الدغيثر:

- رقابة القضاء على قرارات الإدارة، بدون دار نشر، ١٤١٩هـ-١٩٩٨م.

د . فؤاد محمد موسى عبد الكريم:

- فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه الطعن لمجاوزة السلطة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية – القاهرة، ١٩٩٧م.

د . محمد جمال عثمان جبريل:

- السكوت في القانون الإداري في التصرفات الإدارية الفردية ، دار النهضة العربية ١٩٩٦م.

د . محمد حلمي الدقدوقي:

- رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٨٩م.

د . محمد سعيد الليثي:

- امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها" الأساليب– الأسباب – كيفية المواجهة، دراسة مقارنة، ط ١، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩م.

د . محمد عبد الحميد مسعود:

- إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٩م.

د . محمد كامل ليلة:

- الرقابة على أعمال الإدارة ، بدون دار نشر، ١٩٧٠.

- الرقابة على أعمال الإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية-القاهرة، ١٩٨٦م.

د . محمد ماهر أبو العينين :

- دعوى الإلغاء، الكتاب الثاني، ط ٦ ، بدون دار نشر ،بدون تاريخ نشر.

د . محمود حمدي عباس عطية:

- قرينة النكول في المنازعات الإدارية بين الواقع والمأمول ،بدون دار نشر، بدون تاريخ نشر

د . مصطفى عبد الغني عبد الغني أبو زيد:

- المحل في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، ٢٠١٢م.

رابعًا: رسائل الدكتوراه والماجستير

د . أحمد موسى عودة :

- قضاء الإلغاء في الأردن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق– جامعة القاهرة ، ١٩٨٨م.

سليمان بن محمد الجريش:

- اساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا- أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، ١٤٢٣هـ - ٢٠٠٢م.

عبد الله بن أحمد بن محمد الشريف:

- الاختصاص في القرار الإداري والرقابة القضائية عليه في المملكة العربية السعودية، دراسة مقارنة، كلية الدراسات العليل- جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ١٤٣٣هـ- ٢٠١٢م.

د . عبد المنعم عبد العظيم جيره:

- آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة القاهرة، ١٩٧١م .

د. عصام نعمة اسماعيل:

- الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، رسالة دكتوراه دوله في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية- الجامعة اللبنانية، ٢٠٠٨م.

د. على حسين أحمد غيلان الفهداوي:

- الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية القانون-جامعة بغداد، ٢٠٠٠م.

د . عمر محمد الشوبكي :

- رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في انجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه، كلية حقوق -جامعة القاهرة ، ١٩٨٨م .

د . محمد حسنين عبد العال:

- فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة القاهرة، بدون تاريخ .

د . محمد علي محمد عطا الله:

- الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية "دراسة فقهية مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة أسيوط ، ٢٠٠١ م.

د . محمد ماهر أبو العينين:

- الانحراف التشريعي والرقابة على الدستورية، رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، ١٩٨٦هـ.

د . محمد مرغني:

- نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق – جامعة القاهرة، ١٩٧٢ م .

د . ممدوح عبد المجيد عبد المطلب:

- سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة، ١٩٩١م.

خامساً: المقالات

د . أحمد حافظ نجم:

- السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الإلغاء، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة ٢٤ ، ديسمبر سنة ١٩٨٢م .

د . عبد الفتاح حسن:

- تعطيل تنفيذ الحكم القضائي، مجلة العلوم الإدارية، س ٦ ، يونيه ١٩٦٤م .

د عبد الفتاح عبد البر:

- الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء الدولة الفرنسي، مجلة العلوم الإدارية، العدد رقم ٢ ، السنة ٢٣ ، سبتمبر ١٩٨٠ م.

د. مصطفى كمال وصفي:

- خصائص الإثبات أمام القضاء الإداري، مجلة المحاماة المصرية، السنة الخمسين، العدد الثاني، فبراير سنة ١٩٧٠م.

سادساً: الدوريات

- مجلة العلوم الإدارية.

- مجلة المحاماة المصرية.

septième

Bibliographie En Francais

Beiser"G" :

- **Contentieux administratif , 7^e^ edition ,Dalloz, paris , 1990.**

Boger vidal :

- **L'évolution ou détournement de pouvoir dans la jurisprudence .**

Bonnard :

- **Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir , R . D . P . 1943.**
- **Le détournement de pouvoir , R . D . P , 1963.**

BOWJOL (M):

- **Le contrôl de l'acte administratif,mon son et cdediteurs, Paris , 1973.**

G.Peiser:

- **Droit administrative , 19 Edition, Dalloz , Parise , 1998.**

R.Chpus:

- **Droit administrative general , tome 9, Edition paris , 1998.**