

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصص: قانون إداري

الرقم التسلسلي:

إعداد الطالب: حسناوي نورالدين

يوم: 2019/06/16

الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة محمد خيضر بسكرة	أ.محاضر "أ"	يوسف نورالدين
مشرفا	جامعة محمد خيضر بسكرة	أ.محاضر "أ"	مكي حمشة
مناقشا	جامعة محمد خيضر بسكرة	أ.محاضر "أ"	شرف الدين وردة

الإهداء

إلى :

روح أمي الطاهرة العزيزة حفظها الله ورحمها إن شاء الله .

أبي أطل الله في عمره وأمدته بالصحة والعافية .

إلى أسرتي الصغيرة والعزيزة .

الأساتذة الكرام وأخص بالذكر الأستاذ مكي حمشة له مني كل الإحترام والتقدير

والذي قدم لي النصح والمساعدة طيلة إشرافه .

كل أسرة جامعة محمد خيضر بسكرة .

إلى كل من أنار دربي وأزرنني وكان لي عوناً وسنداً لإستكمال هذه المذكرة

أهدي هذا العمل المتواضع ...

التشكرات

عملاً بقوله تعالى :

(لَإِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ)

"صدق الله العظيم"

فإنني أحمد الله تبارك في علاه وأشكره ولا أحص ثناء عليه الذي هدانا
وأنا لننا الطريق ومنى علينا بإتمام هذه المذكرة .

ثم أتقدم بالشكر وألف شكر إلى الأستاذ الكريم مكي حمشة الذي تقاضى
بالإشراف على هذه المذكرة له كل الثناء والإمتنان، كما أحص بالشكر والتقدير
إلى الأعضاء المحترمين ورئيس لجنة المناقشة الموقرة على قبولهم مناقشة
هذه المذكرة .

قائمة المختصرات

ج.ر.ج.ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .
د.م.و : ديوان المطبوعات الوطنية .
د.م.ج : ديوان المطبوعات الجامعية .
د س ن : دون سنة نشر .
ط : طبعة .
ص : صفحة .
ج : جزء .
ع : عدد .
P : PAGE .

مقدمة

مقدمة :

لقد تطور مفهوم الدولة من دولة دركية حارسة تهتم بالأمن والدفاع والقضاء إلى دولة متدخلة تتولى تسيير مختلف المرافق والمؤسسات العمومية وتغلغل أجهزتها في شتى مجالات الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية قصد تحقيق المصلحة العامة، لذا أعتبر إصدار القرارات الإدارية أهم الوسائل التي تستخدمها الإدارة في ممارسة أعمالها من أجل تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها، حيث تملك الإدارة في سبيل تحقيق ذلك إمتيازات السلطة العامة والتي من مظاهرها، إقدام الإدارة على استخدام سلطاتها في أن تفرض بإرادتها المنفردة قرارات تُرتب لأجل حقوقاً والتزامات في مواجهة الغير، دون حاجة إلى الحصول على رضاهم أو موافقتهم، فهذه السلطة في التصرف الإداري من جانب واحد، تُعتبر من أهم مظاهر السلطة العامة للإدارة، وتُعدُّ أحد الفوارق الجوهرية بين أساليب النشاط أو التصرفات القانونية في مجال القانوني العام والخاص، لدرجة أن مجلس الدولة الفرنسي إعتبرها القاعدة الرئيسية للقانون العام.

إذا كان الأصل أن سلطة الإدارة في إصدار قرارات الإدارة مقيدة بالقانون، إلا أن المشرع نظراً لمقتضيات المصلحة العامة، وضرورة حسن سير العملية الإدارية وتحقيق غاياتها، قد منح لها سلطة تقديرية لملائمة القرار الإداري، غير أن سلطة الإدارة سواء كانت تقديرية أم مقيدة، ليست إلا وسيلة لتلبية الحاجيات العامة، ووضع القانون موضع التنفيذ على أكمل وجه تبعا للظروف المختلفة، فالإعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة، لا يعني الإعتراف لها بسلطة تحكمية أو تعسفية بل يتعين استعمال تلك السلطة في حدود المشروعية ورغم ذلك فإن رجل الإدارة في ممارسته للسلطة التقديرية كثيرا ما يعتمد على ضوابط غير دقيقة وسوء النية لتحقيق أغراض التي وضعت من أجلها وسيلة إصدار القرارات الإدارية وهو ما يسمى بعيب الإنحراف بالسلطة.

يعد عيب الإنحراف في استعمال السلطة أحد أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري وهو يصيب فحوى أو موضوع القرار الإداري (محل القرار) مما يجعل من الغاية التي يستهدفها هذا القرار غير مشروعة، إما للبعد عن المصلحة العامة أو لمخالفة الإدارة للهدف المحدد لها، أو لعدم إتباع الإجراءات الإدارية السليمة، ذلك ما جعل هذا العيب يتمتع بخصوصية كبيرة، ليس لأنه عيب خفي ودقيق يتعلق بالنوايا الداخلية لمصدر القرار فحسب، بل لأنه كذلك من أكثر التطبيقات شيوعاً في الحياة العملية لشموله جميع عيوب المشروعية سواء الشكالية منها أو الموضوعية خاصة إرتباطه بعيب إنعدام الأسباب، حيث يصعب معه التفرقة بينهما من الناحية العملية، كل ذلك جعل هذا العيب من أشد العيوب صعوبة في الإثبات .

ونظراً لخطورة عيب الإنحراف بالسلطة على المصلحة العامة ومساسه بشكل مباشر للحقوق والحريات المكتسبة للأفراد وهو بذلك يشكل حالة من حالات تجاوز السلطة، فإن دعوى الإلغاء تمثل جوهر الرقابة القضائية على قرارات الإدارة .

أولاً : الإشكالية الرئيسية للدراسة :

إذا كان عيب الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية من العيوب المتعلقة بالنوايا الداخلية والذاتية لمصدر القرار وشموله لجميع عيوب المشروعية بمفهومه الواسع فإنه بالمقابل يعد من أشد العيوب صعوبة في الإثبات وهو ما يطرح الإشكالية حول : ما هي الضوابط القانونية والقضائية التي شكلت من عيب الإنحراف بالسلطة خصوصية معينة على خلاف العيوب الأخرى وإعتماده كسبب لإلغاء القرار الإداري ؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية الرئيسية جملة من التساؤلات الفرعية تثيرها دراسة موضوع عيب الإنحراف في استعمال السلطة والإجابة عنها يعني الإجابة عن الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة، ومن أبرز هذه الأسئلة نذكر :

- 1- ما المقصود بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة وهل وفق المشرع الجزائري في إستخدام هذا المصطلح للدلالة على هذا السبب ؟.
- 2- يختلط مفهوم عيب الإنحراف في إستعمال السلطة بالعديد من العيوب ذات الصلة بعيوب المشروعية، فما هي الطبيعة القانونية للإنحراف في إستعمال السلطة ؟ .
- 3- يتمتع عيب الإنحراف في إستعمال السلطة بصعوبة كبيرة في الإثبات، فهل يمكن نقل هذا الإثبات إلى الإدارة مصدرة القرار لأجل إثبات صحة الهدف الذي سعت إلى تحقيقه ؟.
- 4- ما هي الآثار أو النتائج المترتبة على عملية إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة ؟ .

ثانيا : أهمية الموضوع :

تظهر أهمية هذا الموضوع تحت فكرة إحترام مبدأ المشروعية الذي من خلاله تتجسد دولة القانون، وتكمن كذلك الأهمية في أن إثبات عيب الإنحراف بالسلطة صعب التوفيق خاصة إذا كان هذا الحدث يتعلق بالسلطة التقديرية لمصدر القرار الإداري ونواياه الداخلية مقارنة بالعيوب الأخرى، مما جعله يحتل إتساعا عريضا لمهمة الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة، كما أنه حظي ببحوث معمقة من أهل الإختصاص ساهمت وما زالت تساهم في توضيح الكثير من الإلتباسات وتبيان أبعاده سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة .

كما تبرز قيمة هذا الموضوع بالنظر إلى أهميته البالغة في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، بحيث قد يتم إنتهاكها من طرف تعسف الإدارة، الشيء الذي أدى بالمشرع الجزائري منح صلاحيات واسعة لدور القضاء الإداري في تطبيق الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة المشوبة بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة الدور الذي قد يؤدي لا محال إلى تحقيق المصلحة العامة .

ثالثا: أسباب إختيار الموضوع :

لقد وقع إختياري على هذا الموضوع، إنطلاقا من عدة أسباب ذاتية وموضوعية، حيث دفعنتي للبحث ومحاولة معرفة كل الحقائق المرتبطة بالموضوع في علاقته بواقع النشاط الإداري والوظيفة العامة .

وعلى الرغم أيضا من أن دراسة هذا الموضوع يعد من الدراسات الكلاسيكية غير أنه يدخل ضمن صميم تخصص القانون الإداري وإحدى ركائزه الأولى، خاصة وأنه يرتبط بشكل مباشر بجميع العيوب الأخرى داخلية أو خارجية مما يشكل صعوبة كبيرة في إثباته، كل ذلك جعل رجل الإدارة يعتمد عليه لتحقيق الأهداف غير المشروعة .

إن إتساع نطاق هذا العيب في الحياة العملية يقتضي معه التوسع في نطاق سلطات القاضي الإداري لفرض الرقابة عليه والوصول إلى الهدف الحقيقي الذي وجدت الإدارة من أجله.

رابعا: المنهج المتبع :

تبعا لمقولة أن موضوع الدراسة هو الذي يفرض المنهج المتبع وليس العكس فإن **المنهج التحليلي** لمختلف النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة والإستناد إلى أحكام القضاء الإداري والتطبيقات المختلفة لعيب الإنحراف في استعمال السلطة هو الأنسب والأكثر تعبيراً لمختلف جوانب موضوع عيب الإنحراف في استعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري .

ولمقاربة الموضوع والإجابة عن الإشكالية الرئيسية له، وما ينبثق عنها من تساؤلات فرعية، سيتم تقسيم الجانب الأصلي للموضوع إلى فصلين، يتضمن **الفصل الأول** تحليل الإطار المفاهيمي والتأصيلي لعيب الإنحراف في استعمال السلطة، إذ نرصد في **المبحث الأول** منه للحديث عن مفهوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة، في حين نخصص **المبحث الثاني** لدراسة صور عيب الإنحراف في استعمال السلطة .

أما **الفصل الثاني** فسنتناول فيه دراسة مسألة إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة، بدء بالحديث عن مسألة عبء إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في **المبحث الأول**، في حين نقف في **المبحث الثاني** منه على دراسة النتائج القانونية المترتبة عن إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة .

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي والتأصيلي

لعيب الإنحراف

في استعمال السلطة:

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي والتأصيلي لعيب الإنحراف في استعمال السلطة:

إذا كان من حق الإدارة إصدار القرارات الإدارية اللازمة لديمومة سير المرفق العمومي، فإن المشرع وسعياً منه لحماية الطرف الضعيف في العلاقة الرابطة بين الإدارة والأفراد، إستمدت من الرأي الفقهي والعمل القضائي ما يكفي من الشروط لضمان عدم تعسف الإدارة في استعمال هذه السلطة، وقد صيغت هذه الشروط في شكل عيوب يتعين عدم الوقوع فيها وإلا كان القرار غير مؤسس قانوناً .

وبالرجوع إلى الرأي الفقهي فإن المتفق عليه هو أن عيب الإنحراف في استعمال السلطة هو من العيوب الذاتية التي لها إرتباط مباشر بالذات الإدارية وعبء قديم قد سبق في وجوده وظهوره العديد من أوجه الإلغاء الأخرى، كعيب مخالفة القانون وعبء الشكل والإجراءات وعبء السبب¹ .

وبالنظر إلى وجود العديد من التطبيقات القضائية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة والذي يأخذ عدة صور، نفضل تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، نخصص (المبحث الأول) للحديث عن مفهوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة، ونتناول في (المبحث الثاني) دراسة صور عيب الإنحراف في استعمال السلطة .

¹. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 824 .

المبحث الأول : مفهوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة :

يعد عيب الإنحراف في استعمال السلطة من العيوب الذاتية - كما أشرنا - وإحدى العيوب التي تصيب القرار الإداري، ذلك ما يؤكد العمل القضائي الجزائري الذي أرسى العديد من القواعد والأحكام لقبول الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية في الكثير من المجالات، غير أنه ولضبط مفهوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة كان من المفيد تناول دراسة المقصود منه وذلك بتحديد تعريف عيب الإنحراف في استعمال السلطة (المطلب الأول) ونتناول في (المطلب الثاني) بيان خصائص عيب الإنحراف في استعمال السلطة .

وباعتبار وجود عيوب أخرى يختلط مفهومها بمفهوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة، كان من الضروري التطرق إلى التفرقة بين هذا العيب - موضوع الدراسة - والعيوب الأخرى (المطلب الثالث) .

المطلب الأول : تعريف عيب الإنحراف في استعمال السلطة :

إن عيب الإنحراف بالسلطة ورد في الفقه والقضاء بعبارات مختلفة، فتارة يسمى بعيب تجاوز السلطة، وتارة عيب الإنحراف في استعمال السلطة، وتارة عيب الغاية، وتارة عيب إساءة استعمال السلطة، ذلك ما جعل من الصعوبة بمكان تحديد تعريف دقيق لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.

تأسيسا على ما سبق بيانه، يمكن تقسيم هذا المطلب إلى ثلاث فروع، حيث نتناول في (الفرع الأول) التعريف الفقهي لعيب الإنحراف في استعمال السلطة وفي (الفرع الثاني) التعريف القضائي لعيب الإنحراف في استعمال السلطة، في حين نخصص (الفرع الثالث) للتعريف التشريعي لعيب الإنحراف في استعمال السلطة .

الفرع الأول : التعريف الفقهي لعباب الإنحراف باستعمال السلطة:

تباينت آراء الفقه الإداري في فرنسا ومصر والعراق، بصدد تعريف عيب الإنحراف باستعمال السلطة، ففي الفقه الفرنسي، ذهب الفقيه هوريو "Hauriou" إلى أنه >> ترتكب الجهة الإدارية عيب الإنحراف عندما تتخذ قرار يدخل ضمن اختصاصها ومراعية فيه الشكل المقرر قانوناً ولم تخالف حرفية النص القانوني، مدفوعة بغايات أخرى غير الغايات التي من أجلها منحت سلطاتها، أي لغرض آخر غير المصلحة العامة وغير المرفق الخاضع لإشرافها¹، أما الفقيه بونارد "Bonnard" فقد عرف عيب الإنحراف بأنه >> نوع من عدم المشروعية ينحصر في أن عملاً قانونياً يكون سليماً في جميع عناصره عدلاً عنصر الغرض المحدد له²، وبذات المعنى ذهب الفقيهان أوبي ودراكو "Auby et drago" إلى تعريفه بأنه >> عيب من عيوب القرار الإداري يقع عندما تستخدم الجهة الإدارية سلطاتها بإرادتها لتحقيق هدف آخر غير الهدف الذي منحت هذه السلطات من أجل تحقيقه³.

أما في الفقه المصري، فقد عرفه د. سليمان الطماوي بأنه >> استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به⁴، بينما عرفه د. محمد كامل ليلة بأنه >> انحراف جهة الإدارة بالسلطة المخولة لها عن هدفها المقرر إبتغاء هدف آخر غير مشروع أو غير مطلوب قانوناً⁵، أما د. رمزي الشاعر فقد ذهب إلى أنه >> يوجد عيب الإنحراف من الناحية القانونية إذا أساء الموظف استعمال سلطاته فقصدها هدفاً آخرًا مجاناً للمصلحة العامة⁶، في حين ذهب د. محمد رفعت عبد الوهاب بأن عيب الإنحراف باستعمال السلطة يتحقق >> إذا استهدفت الإدارة من إصدار قرارها غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو إذا استهدفت غاية عامة أخرى تختلف عن الغاية التي حددها القانون لقرارها⁷.

1. Mourice Houriou, **Précis de Droit Administratif**, 5éme edition, Paris, 1933, p 419.

2. Bonnard, **Précis de Droit Administratif**, Paris, 1988, p 112.

3. Auby et drago, **Précis de Droit Administratif**, Paris, 1975, p 723 .

4. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف بالسلطة، ط3، دار الفكر الجامعي، القاهرة، مصر، 1978، ص69.

5. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1962، ص1200.

6. رمزي طه الشاعر، >>الإنحراف الإداري<<، مجلة العلوم الإدارية، ع1، س11، (1969)، ص312.

7. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص221.

وقد تعلق الأمر بتعريف عيب الانحراف لدى الفقه العراقي، فقد عرفه د. عبد الرحمن نورجان بأنه >> أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به <<¹، بينما عرفه د. عصام البرزنجي بأنه >> العيب الذي يصيب مقاصد رجل الإدارة الذي يصدر القرار، عندما تكون مقاصده هذه مخالفة للغرض الذي حدده القانون أو الذي لا يتفق مع القانون <<²، أما د. ماهر الجبوري فقد ذهب إلى أنه >> لكي يقوم هذا العيب في القرار يجب أن يكون رجل الإدارة قد تعمد استخدام إختصاصه لتحقيق أغراض أخرى غير الأغراض التي حددها القانون، أي أن الموظف قد قام بالعمل بإرادته وبقصد مخالفة الهدف الذي منح لأجله الإختصاص لتحقيقه <<³.

هذا وفي ذات السياق، فقد عرف الفقه الجزائري عيب الإنحراف في إستعمال السلطة حسب الدكتور أحمد محيو >> يكون إنحراف بالسلطة عندما تستعمل هيئة إدارية سلطتها لغرض مغاير لذلك الذي منحت لأجله السلطة. <<⁴

¹. عبد الرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق، حاضره ومستقبله، مطابع دار الشعب، بغداد، 1965، ص148.

². عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1971، ص492.

³. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، 1991، ص141.

⁴. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص191.

أما الدكتور عبد القادر عدو فعرفه¹ > يتحقق عيب الإنحراف بالسلطة في الحالات التي يمارس فيها صاحب الإختصاص سلطته لتحقيق غاية مغايرة لتلك التي قررها القانون، ويرتبط عيب الإنحراف بالسلطة التقديرية للإدارة، أي في الحالات التي تكون فيها الإدارة بين عدة خيارات، ومن ثم لا وجود لعبوب الإنحراف بالسلطة في حالة الإختصاص المقيد¹ .

في حين عرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه > هو حالة من حالات عدم شرعية القرارات الإدارية وسبب ووسيلة من أسباب ووسائل الرقابة على مدى شرعية القرارات الإدارية، والحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء من طرف القاضي المختص² .

وفي نفس الإتجاه عرفه الدكتور رشيد خلوفي بأنه > يعرف هذا العيب إنطلاقاً من مبرر وجوده، بحالة استعمال السلطة الإدارية صلاحياتها وامتيازاتها لتحقيق هدف غير الذي من أجله منحت لها هذه السلطات والإمتيازات،³ وأيضاً الدكتور عمار بوضياف الذي أشار إلى عيب الإنحراف بالسلطة بقوله > لا شك أن السلطة العمومية حين وفرت للإدارة العامة إطار هيكلية وآخر وظيفية وثالثاً مادياً ورابعاً قانونياً وخامساً بشرياً، فإنما بغرض القيام بأعمال كثيرة ومنها الأعمال الإفرادية ضمن إطار محدد يسعى إلى تحقيق الصالح العام، فإذا حادت عن هذا الإطار عرضت عملها للطعن والبطالان⁴ .

1. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومه، الجزائر، 2012، ص 159.

2. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ج2، ط4، الجزائر، 2005، ص 531 .

3. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ج2، د.م.و، الجزائر، 2011، ص 151.

4. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، ط1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 71.

دائما في ذات السياق عرفه الدكتور محمد الصغير بعلي قائلا >> يكون القرار الإداري مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، نظرا لاتجاه هدفه لتحقيق هدف آخر خارج عن مقتضيات المصلحة العامة، أو الهدف المخصص بموجب النصوص، كما يتجلى من القضاء المقارن¹، وكذا الأستاذ عمور سالمي بقوله >> يقصد بعيب الإنحراف بالسلطة هو استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون، والذي من أجله منحت لها هذه السلطات << 2.

¹. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري - دعوى الإلغاء - ، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2012، ص302.

². عمور سالمي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مطبوعة جامعية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2008/2009، ص118.

الفرع الثاني: التعريف القضائي لعبوب الإنحراف باستعمال سلطة:

لم تتطرق أحكام القضاء الإداري الفرنسي إلى تعريف محدد لعبوب الإنحراف باستعمال السلطة، وقد يكون سبب ذلك هو عدم تقييد مجلس الدولة الفرنسي لنفسه بتعريف محدد سلفاً، في حالة ما إذا عرضت عليه وقائع لاحقة قد تقتضي الخروج عن ذلك التعريف¹، أما في أحكام القضاء الإداري المصري، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى >>... أن سوء استعمال السلطة نوع من سوء استعمال الحق، والموظف يسيء استعمال سلطته كلما استعمل نصوص القانون ونفذها بقصد الخروج على القانون، وعليه تكون إساءة استعمال السلطة ضرباً من تعمد مخالفة القانون مع التظاهر باحترامه، فهي لا تخرج عن كونها مخالفة متعمدة لأهداف القانون، بل للقانون ذاته لتعذر التفرقة بين نصوص القانون وأهدافه...<<، كما ذهبت أيضاً إلى أن >>... سوء استعمال السلطة هو توجه إرادة مصدر القرار إلى الخروج عن روح القانون وأهدافه، وتسخير السلطة التي وضعها القانون بين يديه من جانب مصدر القرار تتوفر فيه العناصر المتقدمة...<<، كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى >>... إن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها، فعبوب استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها، بأن تكون جهة الإدارة قد إبتعدت عن وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتضمنها القرار الإداري، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة بصلة...<<².

أما في أحكام القضاء الإداري العراقي، فقد ذهبت الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة إلى أن >>... للإدارة سلطة تقديرية في إصدار قرارها بهذا الشأن إلا أنه يجب أن يكون الباعث عليه إبتغاء مصلحة عامة وإلا شابه عيب إساءة استعمال السلطة، وهذا العيب من عيوب القرار الإداري ووجهاً من أوجه الإلغاء، وعيب إساءة استعمال السلطة بتعلق بجوهر القرار الإداري لا بشكله الظاهري وهو يعني مخالفة الإدارة لروح التشريع، والغاية التي يبتغيها المشرع بنصوصه وما تفرضه من أحكام ليست غاية في ذاتها وإنما هي سبيل إلى تحقيق الصالح العام، وبالتالي يكون قرار المدعى عليه... مبيناً على التعسف في استعمال السلطة ومنافي لروح التشريع...<<³.

¹. Mourice Hauriou, Précis de Droit Administratif, 5ème edition, Paris, 1933, p 419 .

². حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 12/01/1960.

³. قادر أحمد عبد الحسيني، >>انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي<<، مجلة التقني،

المجلد 23، ع 6، (2010)، بغداد، العراق، ص 125.

تأسيسا على ما سبق بيانه فإنه إذا كنا قد عرضنا لتعريف عيب الإنحراف باستعمال السلطة من الناحيتين الفقهية والقضائية، فإن ما يمكن أن نتوصل إليه بأن ذلك العيب يمكن أن يعرف كونه إخلال الجهة الإدارية المختصة بالسلطة الممنوحة لها قانوناً، لغرض تحقيق غاية أخرى غير المصلحة العامة أو غير الغاية المحددة قانوناً والتي منحت تلك السلطة لغرض تحقيقها.

ما يلاحظ أنّ هناك تقارب كبير بين مختلف التعريفات المقدمة، وهذا الأمر ساعد على وجود قضاء مقارن يطبق عيب الإنحراف في استعمال السلطة على نفس النهج تقريباً .

الفرع الثالث : التعريف التشريعي لعبوب الإنحراف بالسلطة :

إنّ المشرع عند سنه للقوانين أياً كان موضوعها فإنه غالباً ما يترك تحديد التعريفات للفقه، غير أنّ المؤسس الدستوري الجزائري نجده قد نص على النهي عن الإنحراف بالسلطة وهو ما يؤكد في نص المادة 24 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث نصت على >>يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة<<، كما نصت المادة 25 منه على >>عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون<<¹ .

نستنتج من هذين النصين أنّ المشرع الجزائري ألزم جهة الإدارة مهما كانت بعدم الإنحراف بسلطتها، ويتمثل الإنحراف هنا في ابتعاد الإدارة عن الهدف العام من وراء نشاطها وأعمالها ألا وهو تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يعرض الفاعل للمسؤولية الجزائية أو المدنية أو التأديبية وذلك حسب النصوص التشريعية.

إذا كان الدستور الجزائري قد كفل في المادة 157² للسلطة القضائية أمر حماية الحقوق والحريات، فإنّ هذه المهمة الثقيلة تفرض لا شك مراقبة الأعمال الإدارية الإنفرادية، فإذا اتضح انحرافها عن الإطار العام تعين على القضاء بإلغاء القرار الإداري وهذا مظهر من مظاهر دولة القانون³.

¹. القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، المتضمن تعديل الدستور الجزائري 1996 ، ج ر ج ج ، ع 14، المؤرخة في 07 مارس 2016 .

². أنظر المادة 157 من القانون رقم 01-16 ، نفس المرجع.

³. عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 168.

وفي المادة 51 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أشارت إلى منع إساءة استغلال الوظيفة بأية حال، لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة العامة، وذلك باستخدام المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة.¹

المطلب الثاني : تحديد خصائص عيب الإنحراف في استعمال السلطة:

يتميز عيب الانحراف في استعمال السلطة، بالعديد من الخصائص التي تميزه عن العيوب الأخرى التي تصيب مشروعية القرار الإداري، فهو يرتبط ابتداء بعيب الغاية في القرار الإداري، وأنه عيب عمدي أو قصدي، كما أنه يقترن بالسلطة التقديرية للإدارة، إضافة إلى الصفة الإحتياطية لهذا العيب وعدم تعلقه بالنظام العام، ولإعتبارات منهجية يمكن تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، حيث نتناول في (الفرع الأول) الخصائص المعنوية، أما (الفرع الثاني) فنخصصه لدراسة الخصائص الموضوعية .

الفرع الأول : الخصائص المعنوية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة :

يتحدد عيب الإنحراف في استعمال السلطة بالنظر إلى الغاية التي ترمي إليها الإدارة من إصدار القرار وليس غاية أطراف أخرى، ولكون عيب الإنحراف في استعمال السلطة عيباً نفسياً داخلياً، فإنه عادة ما يظهر سليماً من الناحية الخارجية .

تأسيساً على ذلك، فإنه سوف نوجز الخصائص المعنوية وفق الشكل الآتي :

أولاً- ارتباط عيب الانحراف بركن الغاية في القرار الإداري:

عيب الإنحراف بالسلطة هو العيب الذي يصيب ركن الهدف في القرارات الإدارية، وبالتالي تكون هذه القرارات قابلة للطعن، ويقصد بركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري النتيجة النهائية التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصداره.²

ويقصد أيضاً بالغاية من القرار الإداري الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه، والغاية عنصر نفسي داخلي لدى رجل الإدارة، فالهدف من قرار تعيين موظف هو ضمان استمرار سير المرافق العمومية بانتظام.³

¹. أنظر المادة 51 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، ع46.

². سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق، ص40.

³. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008 ، ص168.

فالمصلحة العامة هي علة وجود المرفق العمومي وسبب إنشائه، فلا يمكن أن يقوم هذا الأخير إلا إذا كانت هناك مصلحة عامة ينبغي تأمينها للأفراد، فهي إذا الهدف والغرض الأساسي والذي من أجله وجد وأنشئ المرفق العام¹، والغاية بذلك تمثل الجانب الشخصي في القرار الإداري، كما تعتبر الغاية هي الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة تقديرية شرعية، وبين ما يعتبر سلطة مطلقة غير شرعية، أي تعسفا في استعمال السلطة، فهي المقياس الحقيقي والدقيق لوجود هذا العيب في القرار الإداري.

وبالتالي يعتبر القرار الإداري مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطة، إذا كان يستهدف هدفا غير ذلك الذي من أجله خولت للإدارة صلاحية إصداره.

إلى جانب ذلك يرى الفقيه **ديجي** ركن الهدف بأنه أمر نفساني، ويحدد بونار الغرض بأنه > النتيجة النهائية Le Résultat Final، التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها عن طريق الأثر المباشر المتولد عن عمله<<، وهو في أمثله أكثر وضوحا من ديغي²، وأن القرارات الإدارية المتخذة، يجب أن تستهدف تحقيق الصالح العام، وهي قاعدة عامة تحكم جميع أعمال السلطة الإدارية وتلتزم بها الإدارة العمومية في كل أعمالها، بحيث أن القانون لم يمنح الإدارة العمومية السلطات والإميازات (أي امتيازات السلطة العمومية) التي تتمتع بها، إلا باعتبارها وسائل تساعد على تحقيق الغاية الأساسية التي تسعى إليها وهي تحقيق الصالح العام.

وبالتالي فإن أي عمل تقوم به الإدارة العمومية لتحقيق مصلحة شخصية فإنه يعتبر غير قانوني، ففي هذه الحالات يكون القرار الإداري غير قانوني، ومشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة لأنه خالف الغاية المحددة وبالتالي يكون قابل للإلغاء من طرف القاضي الإداري³.

¹. نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، أطروحة دكتوراه، حقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 17.

². حسين فريجة، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة - د.م.ج، الجزائر، 2009، ص.ص 237-238.

³. ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، ط1، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2011، ص.ص 190 - 191.

إلى جانب ذلك يعرف الدكتور عمار عوابدي ركن الهدف في القرارات الإدارية بقوله >> هو الأثر البعيد والنهائي وغير المباشر للقرار الإداري الصادر، وأهداف القرارات الإدارية جميعا يجب أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة في مفهوم العلوم الإدارية والقانون الإداري والوظيفة الإدارية للدولة، وهي أهداف ضمان المنظمات والمؤسسات والمرافق العمومية الإدارية بانتظام وبكفاية ورشادة وأهداف المحافظة على النظام العام في مفهومه الإداري بواسطة سلطات أو أعمال الضبط الإداري¹.

ثانيا - ارتباط عيب الإنحراف بالسلطة التقديرية للإدارة:

يتلزم عيب الإنحراف بالسلطة مع السلطة التقديرية للإدارة، ويقصد بالسلطة التقديرية إعطاء الإدارة حرية التصرف، واختيار اتخاذ بعض الأعمال والقرارات أو الإمتناع عن ذلك، وهذا عندما تقوم بممارسة مهامها والصلاحيات المنوطة بها، فلها حرية اتخاذ القرار الذي تراه مناسبا للحالة المعروضة عليها مع مراعاة توافر الشروط القانونية اللازمة لإصداره². هذا ويجب على الإدارة عند ممارستها للإختصاصات التي منحها إياه المشرع أن تسلك إحدى الطريقتين:

01- في السلطة المقيدة :

يفرض المشرع على الإدارة بطريقة أمرة وعلى سبيل الإلزام المبتغى الذي يجب عليها أن تسعى لتحقيقه ويحدد لها الطرق والسبل قصد الوصول للهدف المحدد سلفا، ولهذا قارن الفقيه فالين بين عمل الإدارة في حالة السلطة المقيدة وعمل القاضي، فكلاهما يقتصر على مجرد تطبيق القانون عند التحقق من الشروط التي يستلزمها القانون، وبالتالي تلتزم الإدارة بحل وحيد إذا خالفته عد عملها غير مشروع³.

¹. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص532.

². فواز لجلط، دور الدعوى الإدارية في حماية مبدأ المشروعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر،-2008، ص113.

³. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة - رقابة القضاء -، ط1، أكاديمية نايف العربية للعلوم، الرياض، السعودية، 2003، ص99.

02- في السلطة التقديرية :

يترك المشرع للإدارة قدرا من الحرية في التصرف تستعمله وفقا للظروف دون التعقيب عليها، ذلك ما دفع الفقيه " بونار " بالقول >> تكون سلطة الإدارة تقديرية حينما يترك لها القانون الذي يمنحها هذه الإختصاصات بصدد علاقاتها مع الأفراد الحرية في أن تتدخل أو تمتنع، ووقت هذا التدخل وكيفيته، وفحوى القرار الذي تتخذه، فالسلطة التقديرية تنحصر إذا في حرية التقدير التي يتركها القانون للإدارة لتحديد ما يصح عمله، وما يصح تركه¹.

إذن السلطة التقديرية تثبت للإدارة عندما لا يكون مسلكها محددًا أو منصوصًا عليه سلفًا بالقانون، كما أن اختصاص الإدارة يكون مقيدا عندما يكون مسلكها قد تحدد سلفًا بقواعد القانون. وبالتالي فإن المرجع في تمتع الإدارة بسلطة التقديرية هو القانون بمعناه الواسع، أي مجموع القواعد القانونية التي تحكم نشاط الإدارة، بما في ذلك المبادئ القانونية العامة التي يستنبطها القضاء عند ممارسة الإدارة لاختصاصها²، وأن جوهر السلطة التقديرية ينحصر في حق الإدارة في الإختيار بين عدة حلول كلها مشروعة .

هذا ومن أمثلة الإختصاص التقديري أي السلطة التقديرية للإدارة، نجد مجال الضبط الإداري وعلى الرغم من خطورة السلطة التقديرية، لا سيما إذا ما أساءت الإدارة إستعمالها، إلا أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال تقييد نشاط الإدارة في جميع نشاطاتها، لذلك يجمع الفقه على أن السلطة التقديرية للإدارة لا غنى عنها لثلاث أسباب هي :

- مقتضيات النشاط الإداري.
- قصور دور المشرع.
- ضمان الرقابة القضائية³.

¹. حسن خالد محمد الفليت، الإنحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، مذكرة ماجستير حقوق، جامعة الأزهر، فلسطين، 2014، ص 43 .

². عبد القادر نابي، >>حدود التشابه والإختلاف بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة<<، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ع13، (جوان 2015)، ص354.

³. مصطفى مخاشف، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007-2008، ص14.

ثالثا - الصفة العمديّة لعبع الانحراف بالسلطة :

يقصد بالصفة العمديّة لعبع الانحراف بالسلطة أن تتجه فيه إرادة ونية رجل الإدارة للخروج عن المصلحة العامة أو مخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف على خلاف ما يتطلبه القانون، ومعنى هذا أن رجل الإدارة وهو يصدر قراره كان على دراية أنه ينحرف عن الهدف الذي رسمه القانون، وكان عن قصد أيضا، وبهذا فإنه يشترط لقيام عبع الانحراف بالسلطة، أن يعلم الموظف العمومي بعياد قراره عن المصلحة العامة، أو مخالفا للهدف الذي حدده المشرع، وأنه لا يطبق الإجراءات المقررة قانونا لتحقيق هذه الغاية، والعلم المجرد أو العام لا يكفي بمفرده لقيام هذا العبء، بل يجب أن تتجه نية مصدر القرار إلى ارتكاب تلك المخالفة.

إن هذا العبء يعد من قبيل الجرائم العمديّة التي يلزم توافر ركن القصد بالنسبة لها، وهذا يعني أن الموظف وهو يصدر قراره كان يعلم أنه ينحرف عن الهدف الذي حدده القانون، وبمعنى آخر فإن هذا العبء عبء قصدي، فلا يكون القرار معيبا به إذا إنتهى هذا القصد لدى مصدر القرار.¹

ومن التطبيقات القضائيّة حول السمة القصدية لهذا العبء ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحكام حديثة لها بقولها " إن عبء إساءة استعمال السلطة من العبوء القصدية في السلوك الإداري قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة إستعمال السلطة أو الانحراف بها " ، غير أن إجتهد المحكمة الإدارية العليا هذا كان محل خلاف فقهي، حيث يرى البعض أن القصد العمدي لدى رجل الإدارة يعتبر عنصرا هاما، ومعناه أن مصدر القرار سيء النية، ويعلم بأنه يسعى إلى تحقيق هدف بعيد عن المصلحة العامة أو قاعدة تخصيص الأهداف، وأنه يترتب عن تخلف نية العمد لدى رجل الإدارة عدم قيام هذا العبء.

ويرى فريق من الفقهاء أنه لا يشترط أن يكون عبء الانحراف قصديا، على أن غاية القرار الإداري ليست أمرا ذاتيا بحتا، بل هي تحمل مفهوما موضوعيا أيضا لأنها تعني المصلحة العامة والتي تترجم في الواقع بأعمال موضوعية.²

¹. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 595.

². نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 311-312.

الفرع الثاني : الخصائص الموضوعية لعبوب الإنحراف في استعمال السلطة :

لاعتبارات السياسة القضائية التي تسعى للوصول إلى تحقيق العدالة بوسائل أكثر موضوعية، وجدت خاصيتين لعبوب الإنحراف في استعمال السلطة من حيث الموضوع، نتناول إيجازهما في الآتي :

أولاً- الصفة الاحتياطية لعبوب الإنحراف في استعمال السلطة.

لقد خلص الفقه الإداري في مصر وفرنسا إلى جعل عيب الإنحراف بالسلطة عيباً احتياطياً يمكن اللجوء إليه إذا لم يوجد عيب آخر يشوب القرار الإداري ويصلح أساسه لإلغائه، فقد تتجمع في القرار المشوب بهذا العيب مظاهر القرار السليم جميعها، من حيث الشكل والإجراءات والإختصاص والمحل والسبب.

وأرجع الفقه هذه السمة إلى طبيعة هذا العيب، وصعوبة مهمة القضاء الإداري في إثباته مقارنة مع غيره من العيوب الأخرى المؤدية لإلغاء القرار الإداري، ذلك أن العمل سليم في ظاهره، إلا أن رجل الإدارة لم يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، أو لم يهدف إلى تحقيق الغرض المحدد قانوناً.¹، هذا من جهة .

ومن جهة أخرى يرجع السبب في إضفاء الصفة الاحتياطية على عيب الإنحراف بالسلطة إلى خطورة القضاء الإداري به بالنسبة للإدارة، فالحكم عليها بأنها تعسفت ينال من هيبتها ومركزها لدى الأفراد، ويزعزع ثقتهم فيها، ولهذا فإن القضاء الإداري لا يلجأ إلى هذا العيب إلا مضطراً.²، وعلل بعض الفقه الصفة الاحتياطية لهذا العيب أيضاً بأنه أمر إقتضته السياسة القضائية لتيسر الوصول إلى تحقيق العدالة بوسائل أكثر موضوعية وأسهل في الإثبات.

ثانياً- عدم تعلق عيب الانحراف باستعمال السلطة بالنظام العام.

إتجه غالب الفقه إلى القول بأن عيب عدم الإختصاص هو العيب الوحيد الذي يعتبر من النظام العام، على خلاف بقية عيوب القرار الإداري.³، لا سيما عيب الإنحراف في استعمال السلطة .

¹. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2002، ص 274.

². سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق، ص 336.

³. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، نفس المرجع، ص 304.

وفكرة النظام العام ليست ذات طبيعة قانونية بحتة، بل ذات طبيعة سياسية، خاصة في ميدان القانون العام والنشاط الإداري، مما جعلها فكرة مرنة ومتطورة، حتى وصفت بأنها عبارة عن غلاف فارغ، والحديث عنها مجرد كلام مطاط، مما يثير صعوبة في تحديدها، وضبط مفهومها العام، خاصة وأن مفهومها نسبي يتغير بتغير الزمان والمكان.

ولم يختلف الفقه حول تعريف النظام العام، وإنما قربوا معناه فقط، ووجدوا أساسه هو فكرة المصلحة العامة مهما كانت هذه المصلحة سياسية، أو إجتماعية أو إقتصادية .

وبالتالي تم تعريف فكرة النظام العام، على أنها مجموعة المصالح الأساسية التي يقوم عليها كيان المجتمع، وقواعده هي تلك التي يقصد بها تحقيق مصلحة عامة.¹

ومعنى هذا أن القاضي الإداري لا يتعرض لهذا العيب من تلقاء نفسه، كما هو الحال في بعض العيوب الأخرى، إلا في حالة إثارته من صاحب المصلحة في الدعوى.²

رغم ذلك فإن القاضي الإداري الجزائري يتواجد في أحسن وضعية للتصريح بعيب الإنحراف بالسلطة من تلقاء نفسه، كونه يملك سلطة استدعاء رجل الإدارة والتحقيق معه، عكس نظيره الفرنسي، الذي لا يتمكن من النظر في عيب الإنحراف بالسلطة من تلقاء نفسه وهذا راجع حسب البعض إلى كون سلطاته في هذا الشأن مقيدة بسبب كون الإجراءات أمامه كلها كتابية وليست شفوية، وبالتالي فليست أمام مجلس الدولة فرصة الإستدعاء لرجل الإدارة أو مناقشته أو التحقيق معه، أو غير ذلك من الوسائل التي سيضطر إلى الإحتياج إليها إذا حاول إثارة عيب الإنحراف بالسلطة من تلقاء نفسه.³

¹. وردية العربي، فكرة النظام العام في الإجراءات القضائية الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2009-2010، ص. ص 2-3.

². نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 314.

³. سمير داود، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص. ص 24-25.

المطلب الثالث : تمييز عيب الإنحراف في استعمال السلطة عن ما يشابهه من العيوب الأخرى :

يقصد بأوجه الإلغاء أو أسباب الإلغاء مختلف العيوب التي تصيب القرار الإداري وتجعله غير مشروع وتؤدي بالتالي إلى الحكم بإلغائه¹.

وبالرجوع إلى الرأي الفقهي نجده قد حدد أوجه الطعن بالإلغاء في خمسة عيوب ترتبط بمشروعية أركان القرار الإداري، ولما كانت مشروعية القرار الإداري بوجه عام تتسم بمظهر شكلي وآخر موضوعي، فإن عيوب القرار الإداري يمكن تقسيمها إلى عيوب شكلية وأخرى موضوعية، بناء على ذلك سوف نتناول ضمن هذا المطلب دراسة التفرقة بين عيب الإنحراف والعيوب الشكلية للقرار الإداري (الفرع الأول) في حين نتناول البحث عن أهم الفروق بين هذا العيب- موضوع الدراسة - والعيوب الموضوعية للقرار الإداري (الفرع الثاني) :

الفرع الأول: التمييز بين عيب الإنحراف والعيوب الشكلية للقرار الإداري :

إن لكل قرار إداري شكلا خارجيا، ينبغي أن يتسم به قبل إصداره، فهو بمثابة قالب يكتسي به القرار، هذه الرمزية ما هي إلا وسيلة لوصف الشكليات التي يتعين إحترامها أثناء إصدار القرار الإداري .

أولا : التفرقة بين عيب الإنحراف بالسلطة و عيب مخالفة الشكل والإجراءات :

يقصد بالمظهر الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري؛

مجموع الإجراءات والمراحل السابقة على عملية إتخاذ القرارات الإدارية، وتدخل في تكوينها وتشكيل محتواها².

إذن هناك أوجه إختلاف وأوجه تشابه بين عيب الإنحراف بالسلطة و عيب مخالفة الشكل والإجراءات، حيث يشتركان في عدم تعلق كل منهما بالنظام العام، فلا يجوز للقاضي أن يتصدى لأي منهما من تلقاء نفسه، وإنما يجب أن يتمسك به الطاعن كشرط لأن يفحص القاضي العيب. أما بالنسبة لأوجه الإختلاف بينهما فتتمثل في الظروف الإستثنائية التي لا يمكن أن تغطي عيب الإنحراف بالسلطة، فإن الوضع مختلف بالنسبة لعيب مخالفة الشكل الذي تغطيه الظروف الإستثنائية، فقد تضطر الإدارة إلى إغفال بعض الشكليات تحت ضغط هذه الظروف، وتعتبر القرارات صحيحة بناء على فكرة الشرعية المتسعة التي أوجدتها الظروف العادية.

¹. محمد الصغير بلعي، القضاء الإداري- دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص330 .

². عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص512.

كما يختلفان من حيث الرقابة القضائية على كل منهما، فإذا كانت الرقابة لعيب الإنحراف رقابة شخصية حيث يتعلق الأمر بالبواعث النفسية الداخلية لمصدر القرار، فإن رقابة القضاء لعيب مخالفة الشكل رقابة موضوعية لكونها تنصب على العناصر الشكائية، تطلب المشرع توافرها في القرار الإداري حيث يكون صحيحا.

وقد إنعكس ذلك على إثبات كل عيب، فإذا كان الكشف عن عيب الإنحراف بالسلطة يتسم بالصعوبة، فإن عيب مخالفة الشكل يتميز بأنه أكثر تلك العيوب وضوحا وأيسرها مراقبة. إذن عيب الإنحراف بالسلطة مستقل عن عيب الشكل وله ذاتيته¹.

ثانيا: التفرقة بين عيب الإنحراف بالسلطة وعيب عدم الإختصاص:

يعرف ركن الإختصاص في القرارات الإدارية بأنه الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تمنحها القواعد القانونية المنظمة للإختصاص في الدولة لشخص معين ليتصرف ويتخذ قرارات إدارية باسم ولحساب الوظيفة الإدارية في الدولة على نحو يعتد به قانونا²، وقد شبه بعض الفقهاء قواعد الإختصاص في القانون العام بقواعد الأهلية في القانون الخاص، لأن كلاهما يقوم في الأساس على القدرة على مباشرة التصرف القانوني³.

يعتبر عيب عدم الإختصاص أقدم وأكثر العيوب الجدية التي يمكن أن تجعل القرار الإداري معيبا، وهو من النظام العام، ويمكن إثارته من طرف الجهة القضائية النازرة في الدعوى، حتى ولو كان رافع الدعوى مثيرا لوسائل أخرى للإلغاء⁴.

ويتحقق هذا العيب حينما تتم مخالفة قواعد توزيع الإختصاص، لهذا يتعين لاحترام مبدأ المشروعية أن يقتصر نشاط أي عضو من أعضاء السلطة الإدارية على ما أنيط به من اختصاصات وعليه فإن مجاوزة قواعد الإختصاص، يوصم القرار الصادر بعيب عدم الإختصاص⁵.

¹. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2001، ص. ص. 41-42.

². عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هوم، الجزائر، 2003، ص 220.

³. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 168.

⁴. سعد صليح، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2004-2005، ص. ص. 23-24.

⁵. عبد الله كنتاوي، ركن الإختصاص في القرار الإداري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011، ص 15.

ويترتب على ارتباط عيب عدم الإختصاص بالنظام العام النتائج الهامة التالية:

- يجوز الدفع بعدم الإختصاص في أي مرحلة كانت من مراحل دعوى الإلغاء.
- لا يجوز للإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الإختصاص المقررة في نصوص القوانين في عقد من العقود المبرمة بينها وبينهم، لأن قواعد الإختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت، ولأن القاعدة العامة تقرر أنه لا يجوز الإتفاق على أمر يخالف النظام العام، كما لا يجوز للإدارة أن تتنازل عن اختصاصها المقرر لها قانوناً أو أن تفوض فيه إلا إذا أجاز لها المشرع ذلك.
- يتعين على القاضي الإداري إذا تبين له صدور القرار الإداري من غير صاحب الإختصاص، أن يتصدى له وأن يحكم به من تلقاء نفسه ولو لم يثره رافع الدعوى كسبب الإلغاء.
- لا يجوز للإدارة مخالفة قواعد الإختصاص بعذر الإستعجال أو لغيره من الأعذار إلا في حالة الظروف الإستثنائية التي تبرر تلك المخالفة تحت رقابة القضاء.
- لا يجوز تصحيح القرار المعيب بعدم الإختصاص أو إجازته بإجراء الحق من السلطة الإدارية المختصة به قانوناً، بل يجب صدور قرار جديد بإجراءات جديدة تتوافر فيه شروط القرار الإداري الصحيح.¹
- ومخالفة ركن الإختصاص في اتخاذ القرار الإداري يعد من العيوب التي يعول عليها القضاء الإداري عادة في إلغاء القرار الإداري.²

¹ نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص. 251-252.

² نواف طلال فهد العازمي، ركن الإختصاص في القرار الإداري، رسالة ماجستير، قانون عام، جامعة الشرق الأوسط، الأردن،

2012، ص. 37.

هذا ويأخذ عيب الإختصاص شكلين رئيسيين:

01- عيب عدم الإختصاص الجسيم :

ويطلق عليه مصطلح إغتصاب السلطة، أي عندما يصدر القرار من طرف شخص أو جهة غير مختصة بذلك، ويكون هذا التصرف منعما، كأن يقوم فرد عادي لا تربطه أي علاقة بالنظام الإداري والوظيفة الإدارية بالتعدي على اختصاصات ووظائف الإدارة العامة في الدولة، ويعتبر هذا إنتحال للوظيفة الإدارية، ويظهر عدم الإختصاص الجسيم في حالتين :

أ- صدور القرار من طرف شخص عادي ليس له صلة بالإدارة، وليست له صفة للقيام بالعمل الإداري ومع ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي كان قد ابتدع منذ مدة نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي، مستندا في ذلك على أساس الظاهر في الظروف العادية، وعلى أساس الضرورة في حالة الظروف الإستثنائية.

ب- اعتداء الإدارة العامة (السلطة التنفيذية) على اختصاص السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.

02- عيب عدم الإختصاص البسيط : ويأخذ الأشكال الآتية:¹

- أ- عيب عدم الإختصاص الموضوعي، وتتمثل صورته في:
 - إعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة موازية لها.
 - إعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لامركزية.
 - إعتداء الرئيس على اختصاص المرؤوس.
 - إعتداء المرؤوس على اختصاص الرئيس.
- ب- عيب عدم الإختصاص المكاني (الإقليمي).
- ج- عيب عدم الإختصاص الزمني.

¹ . لمياء خزار، بور مجلس الدولة في المنازعات الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011-2012، ص. 54-55-56.

من كل ما سبق يتضح أن هناك فرق شاسع في مفهوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة ومفهوم عيب الإختصاص كعيب شكلي للقرار الإداري، غير أنه وفي سبيل تحديد العلاقة بين عيب الإنحراف بالسلطة وعيب عدم الإختصاص، ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى أنه من الممكن أن يكون عيب الإنحراف صورة من صور عيب عدم الإختصاص، باعتبار أن العمل الإداري المشوب بعيب الإنحراف يحتوي إلى حد ما على عيب عدم الإختصاص، إن لم يكن في موضوعه يكون بالنسبة للأغراض الذي يتوخاها، وذلك أن الإنحراف بالسلطة عن الأهداف المشروعة هو ذاته خروج عن قواعد الإختصاص.

وذهب جانب آخر إلى إدماج عيب الإنحراف وعيب عدم الإختصاص، إدماجاً تاماً على أساس أن الإختصاص هو قدرة الإدارة على أن تتصرف وفقاً لأشكال معينة، في مجال محدد، ولغرض مفروض، وأن الموظف يعد خارجاً عن قواعد الإختصاص، عندما يخرج من الشكل المعين وحينما يخالف حدود القانون، وحين يجانب الغرض الذي وضعه القانون لسلطاته، وبالتالي هناك وحدة حقيقية بين عيب الإنحراف ومخالفة قواعد الإختصاص.¹

الفرع الثاني : التمييز بين عيب الإنحراف والعيوب الموضوعية للقرار الإداري :

تتصرف العيوب الموضوعية للقرار الإداري إلى محتوى هذا القرار الإداري، فهي عيوب للمعنى أي لذاتية القرار الإداري وهي عيب المحل وعيب السبب وعيب الإنحراف في استعمال السلطة، وسنتناول البحث عن التفرقة بين هذا الأخير (موضوع الدراسة) وعلاقته بالعيوب المذكورين قبله في هذه التوطئة وفق الآتي :

أولاً: التمييز بين عيب الإنحراف بالسلطة وعيب السبب:

إن المعنى العام للسبب كركن من أركان القرار الإداري >> هو الفكرة أو الأمر أو الواقعة الخارجية التي تقوم بعيداً ومستقلة عن ذهنية وعقلية وإرادة شخص سلطة الإدارة وتدفعه إلى اتخاذ قرار إداري معين لمطابقة هذا الأمر أو هذه الواقعة <<.

¹. حسن خالد محمد الفليت، الإنحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، المرجع السابق، ص37.

ولركن السبب شروط وهي:

- يجب أن يكون السبب قائما، وموجودا حتى تاريخ إصدار القرار.
- أن يكون سبب القرار مشروعاً.
- أن يكون سبب القرار محددا.¹

وتعتبر الرقابة القضائية على عيب السبب وسيلة من وسائل التحقق من مشروعية القرار الإداري، وكسبب من أسباب الإلغاء، وهذا توسيعاً لفكرة الرقابة وتجسيدياً لفكرة الدولة القانونية، ومبدأً المشروعية.

وعليه يتمثل عيب السبب أو انعدام السبب الموجب للإلغاء باعتباره ركناً من أركان القرار الإداري في أن تستند الإدارة إلى سبب غير موجود، كأن تدعي وجود اضطرابات كانت سبباً في تدخلها، ثم يتبين للقاضي عدم وجودها وهو ما يسمى "بالخطأ في الوقائع".² وأما عن الحالة القانونية والتي تكون سبباً لإصدار الإدارة لقرارها، كأن توقع عقوبة تأديبية على موظف لم يرتكب أي خطأ تأديبي وتسمى "بالخطأ في القانون".³ وقد ذهب جانب من الفقهاء إلى إدماج عيب الإنحراف بالسلطة بعيب انعدام الأسباب، وذلك لصعوبة التفرقة بينهما من الناحية العملية، بالرغم من سهولة التفرقة بينهما من الناحية النظرية، بحيث يعتبر عيب انعدام الأسباب هو حالة واقعية مستقلة عن رجل الإدارة وسابقة على عمله، وأنه مقدمة ضرورية لكل قرار تتخذه الإدارة فهو نقطة البدء، بينما عيب الإنحراف هو المرحلة النهائية ونقطة الوصول، وتتغلب عليه الناحية الشخصية، فهما مرتبطان ومتواصلان فيما بينهما، فيصعب التفرقة بينهما في مجال العمل.⁴

1 . حسن خالد محمد الفليت، الإنحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، المرجع السابق، ص.38.

2 . سمير داود، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص. 25-26.

3 . آمال يعيش تمام، عيب السبب كوجه من أوجه دعوى الإلغاء، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 10/03/2005، ص. 2-7.

4 . عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص.95.

وهناك جانب آخر من الفقهاء لا يسلمون بتلك الصعوبة لأن ركن الهدف هو النتيجة النهائية التي يهدف رجل الإدارة إلى تحقيقها مباشرة، من وراء قراره، أما السبب فهو الحالة الواقعية أو القانونية التي أثارت في ذهن رجل الإدارة فكرة إصدار القرار، وهو ما يعني أنه أمر عادي ملموس خارج عن إرادته وهو الذي حركها ودعا إلى تدخلها، وليس متولدا عنها بأي حال من الأحوال، ومن هنا يصبح الفارق بينهما أكثر وضوحا إذا ما نظرنا إلى التوقيت الزمني بينهما أكثر وضوحا للوجود الخارجي لكل منهما فالسبب أسبق على الهدف، بالإضافة إلى أن عيب الإنحراف لا يظهر إلا إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية، فإن عيب انعدام الأسباب يعد ملازما لسلطة الإدارة المقيدة، وهو ذو طبيعة موضوعية على خلاف عيب الإنحراف فهو ذو طبيعة شخصية، وفي هذا الحكم اعتراف بذاتية عيب الإنحراف بالسلطة، وتميزه عن عيب انعدام الأسباب¹.

ثانيا: التمييز بين عيب الإنحراف بالسلطة وعيب المحل في القرار الإداري:

يقصد بمحل القرار الإداري موضوعه والأثر القانوني الذي يترتب عليه مباشرة، ويؤدي إلى إحداث تغيير في التنظيم القانوني السائد وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني كان قائما.

ويختلف الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري بحسب نوع القرار، وما إذا كان القرار تنظيميا أو فرديا، فالقرار التنظيمي يولد مراكز قانونية عامة ومجردة، أما القرار الفردي فينشئ مركزا قانونيا فرديا أو خاصا. وحتى يكون القرار الإداري سليما في محله يشترط أن يكون المحل جائزا قانونا، وممكنا عمليا.

01- يجب أن يكون محل القرار الإداري جائزا قانونا:

يقصد بهذا الشرط أن يكون الأثر القانوني الذي يترتب على إصدار القرار الإداري متوافقا مع القواعد القانونية السارية المفعول وقت صدوره، فإذا تعارض محل القرار مع القواعد القانونية السارية عد قرارا غير مشروع في محله ومخالفا للقانون.

¹ . عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق ص 100.

02- يجب أن يكون محل القرار الإداري ممكنا عمليا:

لصحة القرار الإداري في محله، يتعين أن يكون الأثر المتولد عن هذا القرار ممكنا من الناحية الواقعية والقانونية، فإذا استحال ترتيب هذا الأثر شاب القرار عيبا في محله ينزل به إلى درجة الإنعدام، ومن أمثلته (إصدار قرار استقادة من قطعة أرض ثم إصدار قرار ثاني بالاستقادة من نفس القطعة الأرضية لشخص ثاني)، فمثل هذا القرار يعتبر قرارا منعذما لاستحالة محله عمليا¹.

ويتفق عيب الإنحراف مع عيب مخالفة القانون بالإضافة إلى عيب السبب، في ارتباطهما بالمشروعية "الداخلية" للقرار الإداري، على عكس عيب مخالفة الشكل وعيب عدم الإختصاص، اللذان يتعلقان بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري، ومن ثم فإن الرقابة القضائية بشأنها تنصب على فحص مشروعية القرار من الناحية الموضوعية، ويتداخل عيب الإنحراف مع عيب مخالفة القانون على قدر السلطة الممنوحة للإدارة، ففي السلطة التقديرية للإدارة لا تواجه عيب مخالفة القانون، ونكون بصدد عيب الإنحراف بالسلطة، كما يتشابه عيب الإنحراف مع عيب مخالفة القانون في عدم تعلقهما بالنظام العام، فلا يتعرض القاضي لأي منهما من تلقاء نفسه.

ولكن التداخل والتشابه بينهما لا يعني التطابق والتماثل بينهما وذلك لأن الظروف الإستثنائية إذا كانت لا تغطي عيب الإنحراف بالسلطة، حيث لا يجوز للإدارة التعلل بها لتبرير إنحرافها بسلطتها، فإن عيب مخالفة القانون على خلاف ذلك تغطيه الظروف الإستثنائية².

ويرى الدكتور "بوكنير عبد الرحمن" في رسالته القيمة لنيل شهادة الدكتوراه >> أننا بحاجة إلى إعادة النظر في تعداد أركان المشروعية الداخلية للقرار الإداري، فلو تصورنا القرار الإداري شيئا ماديا، فإن أركانه تمثل العناصر المادية المشكلة له، بالإضافة إلى العنصر المعنوي وهو العلاقة المنطقية التي تربط هذه العناصر بعضها ببعض حيث تبدو متناسقة، وفي غيابها فإن هذا الشيء يصبح ركام، وبالتالي فإن القرار الإداري لا يكون مكتملا بمجرد توافر أركانه المادية من اختصاص وشكل واجراءات وسبب ومحل وغاية، ولكنه يحتاج إلى تركيب

¹ . إسماعيل قريمس، محل دعوى الإلغاء، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2013،

ص . ص 51-52.

² . حسن خالد محمد الفليت، الإنحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، المرجع السابق، ص 43.

منطقي معقول لهذه الأركان وهو العلاقة المنطقية أو علاقة التناسب بين أركانه، خاصة الداخلية منها¹، واقترح "الدكتور بوكثير عبد الرحمن" تسميته بالركن المعنوي في القرار الإداري أو ركن الترابط المنطقي¹.

¹ . حسن خالد محمد الفليت، الإنحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، المرجع السابق، ص43.

المبحث الثاني : صور عيب الإنحراف في استعمال السلطة :

يظهر عيب الإنحراف في استعمال السلطة في تطبيقاته المختلفة، إمّا في صورة الانحراف عن المصلحة العامة كلية، أو في صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، ولدراسة هاتين الصورتين أهمية بالغة في معرفة مواطن هذا العيب، والأشكال التي يتخذها، فالقاضي الإداري حتى يصل إلى تطبيق سليم لهذا النوع من العيوب، عليه أن يلمّ إماما واسعا بالكيفيات التي يوجد عليها، مستندا في ذلك إلى ما كرّس من تطبيقات قضائية سابقة لهذا العيب، والتي سأحاول الإشارة إلى أشهرها، متبعا في ذلك التقسيم الآتي لهذا المبحث، حيث نتناول في (المطلب الأول) دراسة الإنحراف في استعمال السلطة عن المصلحة العامة وفي (المطلب الثاني) يبحث في مسألة الإنحراف في استعمال السلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف .

المطلب الأول: الانحراف في استعمال السلطة عن المصلحة العامة:

تعدّ المصلحة العامة غاية كل نشاط إداري، بل هي أساس السلطة في المفهوم الحديث للدولة، لذلك يعد الخروج بالقرار الإداري عن هذه الغاية أخطر خلل يمكن أن يصيب عمل الإدارة، لكونه يناقض تماما سبب وجودها، ويؤدي إلى زعزعة الثقة الواجب قيامها بينها وبين المواطنين، كما أنّ استفحال هذا الخلل وانتشاره سيعدم هذه الثقة تماما.¹

بناء على ذلك ولاعتبارات منهجية، نقسم هذا المطلب إلى أربعة فروع، إذ نتناول في (الفرع الأول) البحث في مسألة الإنحراف بالسلطة قصد تحقيق نفع شخصي وفي (الفرع الثاني) نتطرق إلى إشكالية الإنحراف بالسلطة قصد محاباة الغير، في حين نخصص (الفرع الثالث) لأمر الإنحراف بالسلطة أو الإنتقام لغرض سياسي، وفي الأخير نتعرض لمسألة أخرى لا تقل أهمية عن المسألة السابقة وهي مسألة الإنحراف بالسلطة قصد التحايل على تنفيذ أحكام القضاء (الفرع الرابع) .

¹ . عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص161.

الفرع الأول : الإنحراف بالسلطة قصد تحقيق نفع شخصي :

يقع رجل الإدارة الذي يستعمل السلطة المسندة إليه لخدمة مصالحه الخاصة في انحراف خطير في استعمال سلطته، ذلك أنه استعمل وظيفته ووسائل القانون العام في سبيل تحقيق هدف لا يجانب المصلحة العامة فحسب، وإنما يناقضها تماما . ويحدث كثيرا في الحياة العملية للإدارة أن يقوم بعض الموظفين الإداريين باستغلال سلطتهم لتحقيق مصلحة شخصية، أو نفع شخصي .

وتتحقق هذه الصورة من صور الإنحراف عن المصلحة العامة في الحياة العملية عندما يقوم بعض رجال الإدارة باستغلال سلطتهم لتحقيق مصلحة شخصية أو نفع شخصي.¹ ويشترط لكي يوصف القرار بالإنحراف بالسلطة لإبتغائه تحقيق مصلحة خاصة، أن تكون تلك المصلحة هي دافع مصدر القرار الأصيل ومحركه الرئيسي في الإتجاه الذي قصده وتوخاه من الإيثار والتفضيل، ويبنى على ذلك أن مصدر القرار إذا كان دافعه الرئيسي من إصداره تحقيق نفع عام ولكن ترتب على جانبه نفع الأفراد، فهذا لا يؤثر على شرعية القرار ولا يجعله مشوبا بالإنحراف بالسلطة.²

والواقع أن هذه الصورة للإنحراف بالسلطة أمر منتشر في النظم الشمولية أو النظم حديثة العهد بالديمقراطية، لاسيما في دول العالم الثالث، حيث يتدنى الحس الوطني ويغيب الوعي الإداري السليم، الذي يدرك بأنه في تحقيق مصلحة الجماعة تحقيق لصالح الفرد، ولكن بصورة غير مباشرة، أما السعي لتحقيق مصلحة الفرد فحسب، فإنه يؤدي على المدى الطويل إلى إنهيار مصالح المجتمع، مما يشكل بالطبع انعكاسا سيئا على مصالح الفرد، حيث أن السلطات خولت له تحقيق الخير المشترك لجميع الأفراد، فإن هو أثر بذلك فردا ما على حساب الآخرين عد قراره مشوبا بالإنحراف بالسلطة.³

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، مصر، 1996، ص664.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص.320-321.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف في استعمال السلطة كسبب لألغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص.165.

وتعتبر هذه الصورة من أبشع صور الإنحراف بالسلطة، حيث تكون المصلحة الشخصية غالبية على المصلحة العامة لدى رجل الإدارة مصدر القرار، إذ لا يعقل ولا يقبل مطلقاً أن يمارس رجال الإدارة صلاحياتهم القانونية مستخدمين إمتيازات السلطة العامة، لتحقيق مصالحهم وأغراضهم الشخصية الخاصة، وكأنهم يعملون في إقطاعيات أو مزارع خاصة موروثه، وفي هذه الصورة يسعى رجل الإدارة إلى جلب المنافع لنفسه فقط، وسلطة الضبط الإداري (البوليس الإداري) هي أكثر السلطات استعمالاً وأنجعها وسيلة للوصول إلى هذه الغاية، على اعتبار أن القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية¹ في مادته 88 قد خول لرئيس المجلس الشعبي البلدي بمباشرة سلطات الضبط الإداري، كما هو الحال بالنسبة للقانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية²، الذي يخول للوالي نفس السلطات طبقاً للمادة 114 ومباشرة سلطات الضبط الإداري تكون قصد المحافظة على النظام العام بأبعاده الثلاثة (الصحة العامة، والسكينة العامة، والأمن العام)، وهذه هي العناصر التقليدية للنظام العام .

الفرع الثاني: الإنحراف بالسلطة قصد محاباة الغير أو الإنتقام منه :

بالنسبة لتحقيق نفع يعود على الغير مصدر القرار، فإنه يظهر عندما تقصد الإدارة إفادة آخر على حساب الصالح العام.³

وتأكيداً لذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Vallon-pont D'arc" بتاريخ 22-01-1975 بإلغاء القرار البلدي القاضي بمنع الباعة المتجولين من ممارسة تجارتهم إلا في السوق المخصص لهم في ميدان "Les Fêtes" صباح يوم الخميس من كل أسبوع فقط بدعوى أن احتياجات المرور تتطلب ذلك، حيث أنه تبين أنه لا يوجد بأوراق الدعوى ما يثبت صحة إدعاء العمدة، كما تبين أيضاً أن الهدف الحقيقي وراء قرار العمدة هو حماية مصالح تجار المنطقة.

وقضى مجلس الدولة الفرنسي أيضاً بإلغاء قرار الإدارة بإنشاء مدرسة لحياكة السجاد وتعيين مديرة لها، لأنه لم يأت بغية تحقيق المصلحة العامة، بل أتى بقصد منفعة ومساعدة تلك السيدة التي عينت مديرة للمدرسة.⁴

¹ أنظر المادة 88 من قانون رقم 11 - 10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، ع 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011 .

² أنظر المادة 114 من قانون رقم 12 - 07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، ع 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012 .

³ محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1989، ص 176.

⁴ محسن خليل، قضاء الإلغاء، نفس المرجع، ص. 177

وسار القضاء الإداري الجزائري على ذات النهج، حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرار لها مؤرخ في 13-01-1991، بإبطال مقرر صادر عن ولاية تيزي وزو، يقضي بنزع الملكية للمنفعة العمومية، لما إتضح لها بأنه كان يهدف لخدمة مصلحة خاصة، ومما جاء في حيثيات هذا القرار "حيث أنه يستنتج من تقرير الخبرة أنه ليس هناك منفعة عامة، لأن العملية لا تستجيب لأية حاجة ذات مصلحة عامة، وإنما تفيد عائلة واحدة تتوفر على طريق¹".

وبخصوص الانحراف بالسلطة انتقاما من الغير، جاء في قرار لمجلس الدولة الجزائري أن: >> ... حق السلطة وامتيازات الإدارة التي أعطيت لها من طرف المشرع لخدمة الصالح العام، لا يعني المساس بحقوق الأشخاص ... <<².

يستعمل رجل الإدارة في هذه الحالة سلطته للإيقاع بأعدائه، و لإشباع الرغبة في الانتقام التي تتأجج في قلبه، و هذه ولا شك أخطر صور الانحراف على الإطلاق، إذ أن الامتيازات التي منحت لرجل الإدارة العامة بغية تحقيق الصالح العام، تتقلب إلى سلاح خطير في يده لجلب الأذى والشر .

إن أكثر ما تظهر هذه الحالة في مجال الوظيفة العامة، عند استعمال الهيئات الرئاسية لسلطاتها التأديبية وهذا الاختصاص التقديري إلى حد كبير، ما اعترف به للإدارة إلا لخير المرفق، وتحقيق الانسجام و النظام في سيره، فإذا خرج به الرئيس الإداري عن مقصوده، واتخذ منه سلاحا يسلطه على رقاب أعدائه، فإنه يشيع الفوضى في صفوف الإدارة ذاتها، و يعدم الثقة بين أفرادها، لأن الموظف جزء أصيل من الإدارة .

¹. قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) ، رقم 71670 ، في 13/01/1991 ، قضية ضد والي تيزي وزو، بالجزائر.

². عطا الله تاج، الإنحراف في استعمال السلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري - دراسة مقارنة - الأغواط، الجزائر، 2004،

ص 232 .

وبالرجوع إلى مجال الوظيفة العمومية، نجد أنه وبالرغم من كافة الضمانات الواجب توافرها عند مباشرة وإعمال السلطة التأديبية، فإن ذلك لم يمنع من استعمالها لبواعث وأهداف غير مشروعة، تتم عن الكيد والانتقام، لذلك كانت مهمّة القاضي الإداري منصبّة في هذا الصدد على مراقبة أهداف القرار التأديبي، بعد التأكد من سلامته من حيث الاختصاص والإجراء، ومثال ذلك أيضا حالة أحد المحافظين، الذي لم يكذب يمين حتى سارع إلى إصدار قرار بفصل أحد الموظفين، ونفذ هذا القرار في اليوم التالي لإصداره، كل ذلك قبل أن يتسلم مهام منصبه.¹

ومن التطبيقات القضائية لهذه الصورة في قضائنا الإداري، قضية بن عبد الله ضد وزير المالية، حيث أصدر هذا الأخير قرار بعزل المدعي من منصبه كرئيس مكتب بمصلحة مسح الأراضي بولاية وهران، وبأثر رجعي مع الأمر برد المبالغ المتحصل عليها كتعويض عن هذا المنصب، وقد تحقق المجلس الأعلى بأن قرار العزل صدر بعد أن تقدم المدعي بطلب ترقّيته إلى منصب نائب مدير شؤون أملاك الدولة، استجابة لطلب رئيسه الإداري، ومن ثم فإن القرار لم يكن بدافع المصلحة العامة، وإنما لدافع شخصي، وهو ما يجعله فضلا عن مخالفته للقانون، مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطة.²

¹. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق، ص 124.

². سعد صليلع، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 268.

الفرع الثالث: الانحراف بالسلطة لغرض سياسي :

يستعمل رجل الإدارة في هذه الحالة السلطات المخولة له، مدفوعا باعتبارات سياسية توافق ميولاته الشخصية، وهذا بالنظر إلى طبيعة العلاقة السياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي من نتائجها المسلّم بها السّماح للموظفين الإداريين بالانتماء إلى الأحزاب السياسية، إحتراما لحقهم في حرّية التوجّه السياسي، هذه الصورة من صور الإنحراف عن تحقيق المصلحة العامة، إنما تظهر في الدول التي لم تأخذ بنظام التعددية السياسية، كما هو الحال بالنسبة للجزائر، فالدستور في المادة 52 منه نص على حق إنشاء الأحزاب السياسية، ولذلك صدر القانون العضوي 12-04 يتعلق بالأحزاب السياسية.¹

من المفروض أن الإدارة تبتعد عن اتخاذ القرارات بدافع سياسي، حتى لا تتحرف عن المصلحة العامة، ولا تؤدي إلى إنتشار الفساد داخل الإدارة، خاصة في الدول التي ليس لها تقاليد عريقة في السياسة، وذلك على اعتبار أن اتخاذ القرارات الإدارية بناء على دوافع وبواعث سياسية، قد يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة، في الحالة التي يتم فيها عزل الموظفين الإداريين الذين يمتلكون المؤهلات والتجربة اللازمة واستبدالهم، بغيرهم من حزب الرئيس الإداري الذين لا تتوافر فيهم المزايا المطلوبة، وهذا من أجل الحفاظ على سير العمل الإداري بانتظام، دون تأثر بالشؤون السياسية والتعددية الحزبية في البلاد، لأن الأحزاب تتغير حسب إرادة المجتمع، أما العمل الإداري يجب أن يتسم بالثبات والإستمرارية إلى الأحسن لتحقيق مصالح المجتمع ككل، غير أنّ لهذه القاعدة استثناء، حيث يجوز فصل بعض الموظفين بناء على اعتبارات سياسية بحتة، دون أن تكون قرارات الفصل تلك مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة، وهذا الاستثناء مرتبط بالموظفين الذين يشغلون مناصب ذات طابع سياسي، ومردّد ذلك إلى طبيعة ومقتضيات تلك الوظائف، التي لا بدّ من الالتزام فيها بسياسة الحكومة وأهدافها.²

¹. المادة 2 من القانون العضوي رقم 12-04 ، المتعلق بالأحزاب السياسية، المؤرخ في 12 يناير 2012، ج ر ج ج، ع 2.

². سعد صليح، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 268.

يلاحظ بعض فقهاء القانون الإداري، أنّ القرار الصادر بناء على دوافع سياسية، لا يراقب في حالات عديدة على أساس الانحراف في استعمال السلطة، وإنّما على أساس مخالفة القانون، وعليه فإنّ رفض الإدارة لمرشّح معيّن بسبب آرائه السياسية، يعدّ إخلالاً بمبدأ المساواة، ومبدأ حرّية الرأي، دون التعرّض لمسألة الدافع الباعث على إصدار قرار الرفض، فرئيس الجمهورية في الجزائر بموجب المادة 92 من الدستور له صلاحيات وسلطات دستورية واسعة فيما يخص التعيين في مختلف الوظائف المدنية والعسكرية، وبالتالي له صلاحيات العزل من تلك الوظائف بناء على قاعدة توازي الأشكال، دون أن يكون قراره مشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة، ومرجع ذلك إلى طبيعة ومقتضيات تلك الوظائف، حيث لا بد من الإلتزام بسياسة الحكومة والعمل على تنفيذها.

فرئيس الجمهورية الذي له على سبيل المثال الصلاحية الدستورية لتعيين الولاة، فإذا ما لاحظ أن والي ما لا يقوم بأداء مهامه بالقدر اللازم والكافي، وفي الإتجاه الذي يجسد برنامج الحكومة ميدانياً، فله أن يصدر مرسوم رئاسي بعزله دون أن يكون قراره مشوباً بالإنحراف بالسلطة.¹

الفرع الرابع: الإنحراف بالسلطة قصد التحايل على تنفيذ أحكام القضاء :

إذا كان تحايل الإدارة على تنفيذ القانون يمثل انحرافاً بالسلطة لما في ذلك من تجاهل لإرادة المشرع، فإنّ تجاهلها تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية الحائزة قوة الشيء المقضي به، يجعل القرار الإداري الصادر منها بناء على ذلك معيباً بعيب الإنحراف بالسلطة، والأمر نفسه بين عدم إحترام الإدارة للأحكام والقرارات القضائية، وبين تحايل الإدارة على تلك الأحكام والقرارات، قاصدة التهرب من تنفيذها بطريق غير مباشر²، والإدارة إذن تلجأ إلى التحايل أو التلاعب بصدد تنفيذ الأحكام القضائية في مختلف المحاكم، وخاصة تلك التي تصدرها ضدها وفي مواجهتها، ومن هذا القبيل ما قامت به الإدارة في سبيل التحايل على حكم لمجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار تعيين أحد الموظفين، حيث لم تظهر مخالفتها لهذا الحكم، وإنما لجأت إلى تغيير شروط التعيين في هذه الوظيفة، حتى تتمكن من إعادة نفس الشخص.

¹ . المادة 92 من التعديل الدستور الجزائري رقم 16 - 01، الخاصة بصلاحية التعيين لرئيس الجمهورية في الوظائف الهامة.

² . عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص183.

ولقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي المرسوم الذي عدل التنظيم المتعلق بالعاملين في ميدان الفكاهاة، وهذا حتى يسمح لوزير الثقافة الفرنسي من التخلص من إلزامية إعادة إدماج موظف الفكاهاة والذي عزله بطريقة غير مشروعة بعدما صدر حكم لصالحه بإعادة إدماجه، وفي مصر فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا قرار إدارة تحايلت على تنفيذ حكم قضائي، صادر لصالح أحد الموظفين، فبعد صدور حكم القضاء بإلغاء قرار فصل هذا الموظف، إذ بالإدارة تضعه في مرتبة أدنى من وظيفته السابقة، ثم أنها لم تكتفي بذلك، بل أنها بعد رفع الموظف دعواه، طالبا إعادته لوظيفته بمرتبته ودرجته، بادرت إلى إصدار قرار تسريحه من الخدمة مرة أخرى، وعليه انتهت المحكمة إلى إلغاء قرار الإدارة المشوب بعيب الإنحراف بالسلطة.¹

أما تطبيقات محكمة العدل العليا بالأردن في ذلك ما قضت به في حكمها الصادر في 23-03-1994 ، قرار رقم 18 ، قضية رقم 94/12" إذا كان إجراء إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية المنقول منها هو تنفيذ صوري لحكم محكمة العدل العليا القاضي بإلغاء نقله، وكان قرار إحالته على التقاعد قد صدر تحاشيا للتنفيذ السليم لحكم المحكمة، وليس لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع في قانون التقاعد، فيكون قرار الإحالة للتقاعد المطعون فيه حقيقيا للإلغاء.²

¹. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 340.

². نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 318.

وفي الجزائر باعتبار أن الدستور هو القانون الأساسي في الدولة، فإنه ينص في المادة 163 منه على أنه >>على كل أجهزة الدولة المختصة، أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء، يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي<<، وذلك اعتبار من أن الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به، هي عنوان للحقيقة، وتجسيد لحماية السلطة القضائية للمجتمع والحريات وضمانات للجميع ولكل واحد في المحافظة على حقوقهم الأساسية، وبالتالي فإن امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء يعد مخالفة للقانون الأساسي، ألا وهو الدستور، وليس صورة من عيب الإنحراف بالسلطة¹، وللإشارة فإن قانون العقوبات الجزائري قد نص على عقوبة الموظف الذي يمتنع عن تنفيذ حكم قضائي في المادة 138 مكرر، التي نصت على أنه "كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو إمتنع أو إعترض أو عرقل عمدا تنفيذه، يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة من 5.000 دج إلى 50.000 دج."

وبما أن الإدارة قد تصدر قرارا إداريا يستهدف تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة من القضاء في مواجهتها أو تستهدف التهرب من تنفيذها، فقد نص المشرع على ردع هذا الإنحراف.²

¹. المادة 163 من التعديل الدستوري رقم 16 - 01، المرجع السابق.

². المادة 138 مكرر من الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم،

ج ر ج ج ، ع 49.

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

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

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

بناء على ما تقدم بيانه يمكن تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، حيث نتناول في (الفرع الأول) خطأ الموظف في تحديد الأهداف المنوط تحقيقها وفي (الفرع الثاني) نتناول الحديث عن خطأ الموظف في استعمال الوسائل المقررة (الإنحراف بالإجراء) .

الفرع الأول: خطأ الموظف في تحديد الأهداف المنوط تحقيقها :

تتحقق هذه الحالة عندما يسعى رجل الإدارة إلى تحقيق هدف غير الذي حدده المشرع حتى إذا كان القصد منه المصلحة العامة، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيقها في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفا معينا يجعله نطاقا لعمل إداري محدد¹، وفي هذه الصورة يستعمل رجل الإدارة السلطة التقديرية الموكلة إليه، لتحقيق غرض يتعلق بالصالح العام، ولكن لم يكلفه القانون بتحقيقه، ويتم ذلك في معظم الأحوال نتيجة خطأ فني، ذلك أن الإدارة تكون حسنة النية، صادرة في قراراتها عن بواعث حميدة، وهنا يختلط عيب الإنحراف بعيب الإختصاص، لأن الموظف العام يحاول أن يحقق غرضا قد يجعله القانون من اختصاص عضو آخر، وتكون الإدارة في معظم الحالات حسنة النية، وتظهر تطبيقات هذه الصورة في الحالات الآتية.²

¹. أحميدة هنية، <<عيوب القرار الإداري>>، مجلة المنتدى القانوني، ع 5، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، (2008)، ص 60.

². سعد صليلع، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 272-273.

أولاً: الإنحراف في استعمال سلطة الإستيلاء :

يعد الإستيلاء من المكنات الخطيرة التي تملكها الإدارة، والتي يمكن أن تهدد ملكية الأفراد وحقوقهم المالية، وبالتالي فإنه من المحتم أن ينفذ تنفيذاً دقيقاً في حدود القانون ودواعيه، والبواعث الشرعية لدى الإدارة لإعمال هذا الإمتياز على خطورته، يمكن أن تجد تبريرها هي أن الإدارة مكلفة بإقامة ورعاية المصلحة العامة.¹

وقد عرف بعض الفقهاء الإستيلاء بأنه "عملية تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحد وبإرادته المنفردة في مواجهة شخص طبيعي أو معنوي، يلزم هذا الأخير بموجبها بأن يقدم لها أو للغير خدمة معينة، أو عقار معيناً أو منقولاً لإستخدامه أو تملكه، وذلك من أجل إشباع احتياجات طارئة ومؤقتة تتعلق بالمصلحة العامة، في ظل الشروط المقررة قانوناً."²

وقد استقر قضاء المحكمة العليا ومن بعدها مجلس الدولة، على إلغاء قرارات الإدارة التي تتحرف بها عن الهدف الذي حدده لها المشرع من استعمال سلطة الإستيلاء، وهو ضمان سير المرافق العامة بشكل عادي وطبيعي، حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أن الأصل قانوناً هو تحريم اعتداء الإدارة على الملكية الخاصة، إلا أنه يجوز لها بموجب القانون وطبقاً لإجراء وشروط معينة، أن تلجأ إلى الإستيلاء على الملكية ونزعها جبراً على صاحبها للمنفعة العامة.

إن صاحب الملكية الذي يرى في عملها ذلك عدم الشرعية المنطوية على الإعتداء يجوز له الإتجاه إلى القضاء المستعجل للمطالبة أمام القضاء الإداري بتعيين خبير، ويكون القاضي المذكور مختصاً للأمر بصفة مستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة ما دام ثبت له من خلال الدعوى أن تصرف الإدارة يحتمل وصف حالة تعدي أو إستيلاء...³

¹. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 195.

². هاني الصادق، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة ماستر، قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014-2015، ص 47.

³. سعد صليلح، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 64.

ولقد ترتب على العلاقة بين المنفعة العمومية والمنفعة الخاصة، أنها اعتبرت المنفعة العمومية هي التي تتحقق عند السعي لإشباع الحاجات العامة، على أساس أنه إذا كان للفرد حاجاته الخاصة التي يسعى لإشباعها، فإن للجماعة أيضا حاجاتها العامة التي يسعى الجميع لتحقيقها²، أما المادة 679 من القانون المدني المعدل والمتمم فنصت على أنه "يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون، إلا أنه يمكن في الحالات الإستثنائية والإستعجالية وضمانا لاستمرارية المرفق العمومي، الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الإستيلاء¹. ولا يجوز الإستيلاء بأي حال على المحلات المخصصة فعلا للسكن"، والمادة رقم 681 مكرر 3 جاء فيها "يعد تعسفا كل استيلاء تم خارج نطاق الحالات والشروط المحددة قانونا وأحكام المادة 679 وما يليها أعلاه، ويمكن أن يترتب عليه، زيادة على العقوبات الأخرى المنصوص عليها في التشريع المعمول به دفع تعويض يصدر عن طريق القضاء، ويتعلق هذا التعويض بإصلاح الضرر المتسبب ومكافأة العمل والرأس مال وكذا بتعويض كل نقص في الربح²".

وفي هذا الإطار قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في القرار الصادر في 2002/09/13، قضية رقم 6460 في قضية المحلات، إستولى الوالي المنتدب للشراكة على محل ذو إستعمال سكني مشغول بصفة قانونية من طرف السيد ع.س، وأنه باتخاذ قرار الإستيلاء المشوب بمخالفة جسيمة وظاهرة، فإن الوالي المنتدب للشراكة إرتكب تجاوزا للسلطة يجب أن يؤدي إلى إبطال هذا الإستيلاء، وأنه ردا على ذلك، فإن السيد ع.س أخرج من الأمكنة من طرف الدرك وأعوان إقامة دولة الساحل بناء على هذا الإستيلاء غير القانوني في حين أن السلطة القضائية هي الوحيدة المختصة بالنطق بمثل هذه الإجراءات بالإخراج، وأنه يتعين الأمر بالإضافة إلى إبطال الإستيلاء المتنازع عليه، بإعادة إرجاع المستأنف إلى المسكن الذي كان يسكنه³.

¹. سهام براهيم، التصريح بالمنفعة العمومية في نزع الملكية، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة

أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2010-2011، ص 15.

². المادة 679 وما يليها من الأمر 75-58، بتاريخ 1975/09/26، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج ر ج ج، ع 78.

³. مجلة مجلس الدولة، ع 3، 2003، ص 89.

إن التصريح بالمنفعة العامة يتم بموجب قرار إداري، وهذا من شأنه أن يجعله عرضة للطعن أمام القضاء الإداري، وقد يكون سبب الطعن في هذا القرار على أوجه عدة، وبهذا يجوز للمنزوع ملكيته أن يطعن في القرار الإداري المتضمن التصريح بالمنفعة العمومية¹، وأن حالة نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية نظمها المشرع الجزائري بالقانون رقم 91-11، والمحدد للقواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، إذا استعملت الإدارة طريقة تعسفية في نزع الملكية، يحق لصاحب الملكية الطعن في هذا القرار، وهذا ما نصت عليه المادة 13 من القانون السابق الذكر، على أنه " يحق لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرار التصريح بالمنفعة العمومية لدى المحكمة المختصة، وفي هذه الحالة يوقف تنفيذ القرار المصرح بالمنفعة العمومية."²

ثانياً: استعمال سلطة الإدارة لفض نزاع ذي صبغة خاصة بين الأفراد :

لكل سلطة من سلطات الدولة الثلاث اختصاص ثابت، يتعين عليها إتزام حدوده ليكون عملها مشروع، فإذا كان المشرع قد خص السلطة القضائية بالفصل فيما ينشأ بين الأفراد من نزاع وحسمه بحكم قضائي، يكون تنفيذه ملزم للكافة فإن محاولة السلطة الإدارية الإطلاع بهذا الدور، يجعل ما يصدر عنها من قرارات في هذا الشأن خارجاً عن نطاق الشرعية مشوباً بالإنحراف بالسلطة، ذلك بالرغم من بذل الغاية واستهدافها تحقيق مصلحة عامة متمثلة في تحقيق السلم الاجتماعي، وترجع عدم شرعية عمل الإدارة في هذا الخصوص، إلى أن الإدارة استعملت سلطتها في غير ما أعدت له، بالإضافة إلى إعتدائها على اختصاص السلطة القضائية، كما أن الإدارة بحكم تكوينها وطبيعتها أدائها لنشاطها غير مؤهلة أصلاً لفض النزاعات ذات الصبغة المدنية التي نشأت بين الأفراد، حيث أن القضاء هو الأولى بممارسة هذا الدور لما يتمتع به من حيادية ونزاهة واستقلال، من أجل ذلك كان ما تصدره الإدارة من قرارات مستعملة فيها سلطتها خاصة فض نزاع ذي صبغة مدنية، يكون مصيرها دوماً الإلغاء القضائي.³

¹. رمزي حوحو ومحمد لمعيني، <النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة>>، مجلة المنتدى، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ع6، (2009)، ص72.

². المادة 13 من القانون رقم 91-11، مؤرخ في 27 أبريل سنة 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العمومية، ج ر ج ج، ع21.

³. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، ط5، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1976، ص466.

وفي هذا الإتجاه يبدو أن القضاء الجزائري قد ساير مجلس الدولة الفرنسي، ففي قرار المحكمة العليا للغرفة الإدارية في قضية تتلخص وقائعها فيما يلي:

حيث أنه بموجب عريضة مودعة لدى كتابة الضبط بتاريخ 27 ديسمبر 1982 في قرار رقم 33647، طعن السيد (ت.ج) بالبطلان لتجاوز السلطة في القرار السابق عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، القاضي بعد اجتماع لجنة المنازعات بمنح ساحة تابعة لمستودع مخصص له من طرف رئيس مصلحة أملاك الدولة وذلك بالمدعو (م.م)، حيث أن المدعي يذكر بأنه مستأجر لمستودع بساحة تابعة لأملاك الدولة تقع في بناية كائنة ب...، وأنه بتاريخ 1967، إشتري المدعو (م.م) بناية تقع خلف المستودع الآنف الذكر، وأفصح عن نيته في ضم الساحة المشار إليها أعلاه، مما جعل رئيس المجلس الشعبي البلدي ب...، يخبره بأن النزاعات قد قررت في جلسة 1981/12/13 تبعية هذه الساحة لجاره.

حيث أنه ليس من سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي الحلول محل الجهة القضائية والبت في قضية من القضايا، حيث أن القرار المتخذ بالتالي على النحو السابق غرضه مشوب بعيب تجاوز السلطة الواضح ويستوجب من أجل هذا البطلان.¹

ثالثا: منع خدمات الإدارة عن أحد الأفراد قصد إجباره على القيام بتصرف معين :

على السلطات الإدارية إتجاه الأفراد واجب، يتمثل في أدائها الخدمات كفلها لهم القانون، شريطة أن تنطبق عليهم شروط إستحقاقها، فإن توافرت تلك الشروط فالإدارة ملزمة بأداء الخدمة بلا سلطة تقديرية لها في ذلك، وتكون الإدارة قد ارتكبت انحراف السلطة، إذ هي امتنعت أو تباطأت في أداء الخدمة، أيا كان باعثها على ذلك نبيلاً أو سيئاً.²

¹. المجلة القضائية، ع3، 1989، ص 190 وما بعدها.

². عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 202-203.

ولقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال في قرار له " إن استعمال السلطة الضبطية ضمانا لتنفيذ عقد من العقود كانت الإدارة طرفا فيها يدفع القرار بعيب الإنحراف بالسلطة" ، ومن تطبيقات هذه الحالة أيضا، حكم مجلس الدولة المصري الصادر في 14 جوان 1954، فقد تأخر أحد المواطنين في سداد الرسوم المقررة على سيارته، فلما تقدم للحصول على تلك الرخصة، رفضت الإدارة لإجباره على سداد الرسوم المتأخرة، فلم تقبل محكمة القضاء الإداري هذا المسلك مقررة أنه ... >> لم يرد بالقوانين واللوائح والقرارات الخاصة بالسيارات ما يسمح للجهات المكلفة بمنح التراخيص لأصحابها متى قاموا باستيفاء ما تستلزمه هذه القوانين من شروط للحصول عليها، وقاموا بدفع الرسوم المستحقة عنها، كما لم يرد بها ما يسمح لهذه الجهات بالإمتناع عن تسليم هذه التراخيص تمكينا لمصالح أو جهات حكومية أخرى من الحصول على رسوم أو مبالغ مستحقة لها من قبل أصحاب هذه التراخيص.

وعلى ضوء ما تقدم يكون قلم المرور قد جانب الصواب بامتناعه عن تسليم المدعي رخصة سيارته بعد أن قام باستيفاء ما يلزم قانونا لتجديد هذه الرخصة ودفع الرسوم المستحقة عن ذلك، ومن ثم يتعين إلغاء القرار الإداري المطعون فيه².

الفرع الثاني: خطأ الموظف في استعمال الوسائل المقررة (الإنحراف بالإجراء) :

في هذه الحالة يستعمل رجل الإدارة غير سبيل تحقيق الهدف العام بتحقيق وسيلة غير مقررة قانونا، أي أن رجل الإدارة يخالف الإجراءات الواجب إتباعها، فقد يحدد الهدف من إصدار القرار الإداري بنص صريح غير النصوص القانونية، أما في حالة عدم تحديده قد يستخلص من مشروع التشريع أو من طبيعة الإختصاص الممنوح لمصدر القرار.³

¹. سعد صليلع، حالات الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص. 276-277. ².

². سناء بولقواس، >> خصوصية إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب الإنحراف بالسلطة >>، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ع13، الجزائر، (2016)، ص309.

أولاً- الإنحراف بالسلطة لتحقيق المصلحة المالية للإدارة :

لقد منح القانون للهيئات الإدارية المختلفة وسائل معينة للحصول على أموال تواجه بها حاجاتها، وليس لها في سبيل الحصول على تلك الأموال، أن تلجأ إلى وسائل أخرى، ولكن الذي يحدث هو أن الإدارة، حين تشتد بها الحاجة إلى الأموال تفضل الإلتجاء إلى بعض الوسائل الأخرى التي تملكها، والتي هي عادة أنجع وأيسر من الوسائل المحددة لهذا الغرض. ولقد كثرت حالات الإنحراف هذا النوع حتى تكونت في الفقه الفرنسي نظرية جديدة هي: " نظرية الإنحراف في سبيل المصلحة المالية للإدارة¹ " ، ولقرارات سلطات الضبط الإداري هدف محدد، وهو المحافظة على النظام العام، فإذا استعملت الإدارة سلطاتها في هذا الصدد لغير هذا الهدف كان قرارها مشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة.

وذهب مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه السابقة إلى عام 1990 إلى إلغاء مثل تلك القرارات، ففي قضية " عيدان الثقاب " التي تتلخص وقائعها بأن الحكومة الفرنسية رغبت في احتكار صناعة عيدان الثقاب، ولضمان عدم المنافسة من المصانع الأخرى، قامت بإغلاق المصانع التي لم تحصل على ترخيص سليم بمباشرة أعمالها، وبالرغم من أن إغلاق تلك المصانع يدخل في نطاق النظام العام الذي تختص بتحقيقه سلطة الضبط الإداري، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي ألغى قرار الغلق، حيث ثبت لديه أن غايته ليس تحقيق النظام العام وإنما مساعدة الإدارة مالياً، وبذلك فقرار الغلق جانب الهدف المحدد قانوناً لإصداره، كما تقرر هذا الإلغاء في أحكام أخرى عديدة لمجلس الدولة الفرنسي لذات السبب، ومن أمثلة ذلك إلغاء قرار المحافظ والصادر بنزع ملكية قطع أرض مملوكة للسيد "Baron" ، إذ تبين للمجلس من الظروف المحيطة بالدعوى أن ما أعلنته البلدية من ضرورة المحافظة على الطابع الهادئ للمنطقة السكنية المجاورة للأرض المذكورة ليس من الأهداف التي لأجلها يتقرر نزع الملكية للمنفعة العامة، وأيضاً القضاء بإلغاء قرار المحافظ الصادر بتقرير المنفعة العامة للأرض المملوكة للسيد "Schewartz" لإنشاء ملاهي وحمام سباحة، ذلك أن القرار لا يهدف إلى المحافظة على الصحة العامة، وإنما يهدف إلى تطوير أنشطة الترفيه الخاصة بالبلدية.²

¹ هاني الصادق، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص. 44.

² هاني الصادق، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، نفس المرجع، ص. 45.

ومن أمثلة ذلك أيضا رئيس بلدية يمنع المستحمين من إرتداء ملابسهم أو نزعها على الشاطئ، ويجبرهم على إستعمال المؤسسات الخاصة بالإستحمام، ولكن هذا التدبير ليس مؤسسا على حماية الأخلاق العامة (وهو هدف مشروع ومنصوص عليه) ، وإنما هو مؤسس على المصلحة المالية لأصحاب مؤسسات الإستحمام والبلدية التي تحصل على الرسوم، فهناك إذن انحراف بالسلطة¹.

وبنفس الطريقة، يرتكب أحد المحافظين إنحرافا بالسلطة عندما يطيل بدون وجه حق الإستيلاء المؤقت لبناء مخصص للدرك، وذلك للسماح لذلك المرفق أن يدفع إيجار أقل من الإيجار العادي.²

ابتدأ المجلس الفرنسي منذ حوالي سنة 1930 بغض النظر عن المبدأ التقليدي السالف الذكر في ميدان مالية الهيئات المحلية، مفضلا عليه مبدأ جديد يتعارض مع ما سبق وأرساه، وكان من مقتضى هذا التحول القضائي أن أعلن مجلس الدولة الفرنسي في أحكام عديدة أن " حماية المصلحة المالية للهيئات المحلية لا تولد الإلغاء لإنحراف السلطة.³

ولقد طبق مجلس الدولة الفرنسي ذلك في قضية تتلخص وظائفها في أن إحدى السلطات المحلية قد افتتحت محلا لبيع اللحوم، نظرا لإغلاق المحلات التي كانت قائمة بالمنطقة بسبب الأزمة الإقتصادية فلما إنتهت الأزمة، فتحت تلك المحلات وطالبوا بغلق محل البلدية، فرفض المجلس الطلب.

وفي قضية أخرى عندما أقامت إحدى البلديات مغسلا استغلته للحصول على أرباح مالية، فرفع أحد الأشخاص دعوى يطالب فيها منع البلدية من استغلال هذا المغسل لأنه عمل تجاري لا يجوز لها مباشرته، فرفض مجلس الدولة ذلك مقررًا أن إنشاء هذا المغسل يعود بالفائدة على الصحة العامة.⁴

1. قادر أحمد عبد الحسيني، " انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي - دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص125.

2. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص193.

3. سعد صليح، حالات الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص280.

4. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص390.

هناك من يرى بأن في إفشاء المشروعية على انحراف الإدارة بسلطتها لتحقيق مصلحتها المالية، وإن كان فيه إشباع الحاجيات للهيئات المحلية المالية، إلا أن فيه إعتداء على حقوق الأفراد المقررة دستورياً، وتكرار لمبدأ المشروعية الذي يجب إعلاءه على أي مصلحة مادية، فنبيل الغاية لا يبرر استخدام الوسيلة، وفي تقرير مشروعية هذا الإنحراف بالسلطة خطورة بالغة لما في ذلك من جعل حقوق الأفراد واحترام مبدأ المشروعية من احتياجات الهيئات المحلية لزيادة إيراداتها.¹

ثانياً: الإنحراف بسلطة نقل الموظفين :

قد تفرض مقتضيات الصالح العام على جهة الإدارة نقل أحد موظفيها من مكان لم يعد بحاجة إلى خدماته إلى مكان آخر، في أمس الحاجة إلى تخصصه وهذا هو النقل المكاني، ويختلف عن النقل النوعي الذي يكون من وظيفة إلى أخرى في نفس المستوى الوظيفي وفي نفس جهة العمل، حيث تفرض متطلبات العمل الإداري اللجوء إليه، وحتى يكون النقل مشروعاً، يجب أن يكون النقل نابعا من الرغبة في تحقيق مصلحة العمل، وتيسير أدائه ورفع مستوى الخدمة التي يؤديها الجهاز الإداري، حيث أن القاعدة المسلمة أن للإدارة سلطة نقل موظفيها بهدف تحقيق الصالح العام فإذا خالفت جهة الإدارة هذه القاعدة فإن القضاء يلغي قرارها لأنه مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة.

¹. خالد شناقي، إلغاء القرار الإداري لحياذنه عن الهدف المخصص لإصداره، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري،

جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013-2014، ص 62.

والنقل بنوعيه هو سلطة حولها المشرع للجهة الإدارية التي تجريه وفقا لسلطتها التقديرية، حسبما يمليه عليها صالح العمل ومقتضياته.¹

لقد نص المشرع الجزائري إلى حالة نقل الموظف العام من وظيفته إلى وظيفة أخرى، وذلك في الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث نصت المادة 158 على أنه " يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، ويأخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولو بعد اتخاذ قرار النقل، ويعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا النقل."

من نص المادة، نلاحظ أن المشرع قد ألزم الجهة الإدارية بأخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء عند نقل الموظف من وظيفة لأخرى، وإلا اعتبر قرار النقل تعسفي يمكن للموظف الطعن فيه قضائيا لإلغائه.²

إن المشرع عندما منح الإدارة سلطة تقديرية لإجراء النقل النوعي من وحدة إلى وحدة أخرى، أو من جهاز إداري إلى آخر، فقد وضع شروط وضمانات للموظف الذي يتم نقله، مثال ذلك المادة 156 من الأمر 06-03 السالف الذكر، التي نصت على الأخذ بعين الاعتبار رغبات الموظفين ووضعيتهم العائلية وأقدميتهم وكفاءتهم المهنية، كما نصت المادة 159 على أنه يستفيد الموظف من إسترداد نفقات التنقل أو تغيير الإقامة أو التنصيب³، كما يجب أن يكون قرار النقل مقصود لذاته، أما إذا اتخذت الإدارة ما منحت من سلطة تقديرية في النقل لتحقيق أغراض أخرى، فإن القضاء قد جرى على إلغاء تلك القرارات فلا يجوز اتخاذ من نقل الموظف وسيلة لتأديبه على خلاف ما قرره القانون من إجراءات، كما يجب أن لا يكون هدف الإدارة من النقل الإنتقام من موظف أو إفادته على حساب المصلحة العامة.⁴

¹. كريمة أمزيان، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010-2011، ص.ص 25-26.

². المادة 158 من الأمر 06-03، بتاريخ 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

³. المادة 156-159 من الأمر 06 - 03، نفس المرجع .

⁴. كريمة أمزيان، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، نفس المرجع، ص 26.

والإنحراف بسلطة تأديب الموظفين يظهر ذلك بجلاء فيما يطلق عليه بالعقوبة المقنعة، كنقل موظف أو ندبه بدلا من توقيع جزاء تأديبي عليه، عقوبة مستترة خلق ستار لتنظيم العمل في الإدارات والمصالح العامة.¹

والعقوبة التأديبية المقنعة هي إجراء مؤلم تتخذه الإدارة ضد الموظف دون أن توجه إليه إتهاما معينا، وقد عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية العقاب التأديبي بقولها >> لا يلزم لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمنا عقوبة من العقوبات التأديبية المعنية، وإلا لكان جزاء تأديبيا صريحا، وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة إتجهت إلى عقاب الموظف، ولكن بغير إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فانحرفت بسلطتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر.<<

وتطبيقا لذلك ألغت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا قرار نقل الموظف نقلا مكانيا كعقوبة مقنعة جاء فيه >> من المستقر عليه في القضاء الإداري أنه يجب إبلاغ الموظف في حالة النقل التلقائي حتى ولو لم يكن هذا الإجراء مكتسبا الطابع التأديبي، ومن ثم فإن القرار المتضمن نقل الموظف يعد إجراء تأديبيا مقنعا ما دام الإجراء المقرر في مجال النقل التلقائي لم يحترم، ومتى كان ذلك إستوجب إبطال القرار الإداري . <<²

وفي مصر هناك حكم محكمة القضاء الإداري حيث قضت بأنه >> يكون هناك انحراف في استعمال السلطة إذا اتخذت الإدارة قرار لحماية أغراض غير التي قصدها المشرع من منحها تلك السلطة، حتى ولو كانت هذه الأغراض تتصل بالصالح العام، فإذا ثبت أن الرغبة في نقل المدعى عليه من وظيفته بالإطار الفني العالي إلى وظيفة بالإطار الكتابي، بسبب التهم التي أسندت إليه، والتي من أجلها أحيل إلى المحاكمة التأديبية، أمر قد يقتضيه الصالح العام، غير أنه لا يدخل ضمن الأغراض التي قصدها المشرع من إصدار القانون.<<³

¹. محمد الأمين كمال، >>الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية - أوجه الإلغاء>>، مجلة التشريع والقضاء، العراق، (2016).

². سعد صليح، حالات الإنحراف بالسلطة كوجه لألغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 283.

³. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 670.

ثالثا: الإنحراف بسلطة وضع تقارير الترقية :

يقصد بالترقية أن يصدر قرار من الجهة المختصة بتقليد الموظف وظيفة أعلى في المستوى التنظيمي والإداري من وظيفته الحالية، ويتحمل الموظف بذلك مسؤوليات ومهام أضخم وأهم، مما يستتبع بالتالي حصوله على مزايا مادية أكبر وأدبية أفضل مما كان عليه قبل الترقية، وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنها >> ما يطرأ على العامل من تغيير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه في رتب السلم الإداري، وإن لم يصاحبه نفع مادي <<¹، والمشرع الجزائري حدد شروط وطرق ترقية الموظفين العموميين، وذلك في الأمر 03-06 السابق الذكر، حيث نصت المادة 107 منه على >> تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة، حسب الكيفيات الآتية:

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.
- بعد تكوين متخصص.
- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني.
- على سبيل الإختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.
- لا يستفيد الموظف من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين، تحدد القوانين الأساسية الخاصة بكيفيات تطبيق أحكام هذه المادة، غير أن الإدارة قد تستعمل سلطتها في وضع التقارير السنوية استعمالا منحرفا، وذلك قصد إلحاق الضرر بالموظف رغم أنه يمتاز بالكفاءة الضرورية لممارسة وظيفته، أو لأجل محاباة موظف على حساب موظف آخر أكفأ منه <<².

¹. شمس الدين بشير الشريف، مبدأ الحداثة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010-2011، ص70.

². المادة 107 من الأمر 03-06، المرجع السابق.

وفي هذه الحالة يقع الإنحراف بالإجراء - الإنحراف بالسلطة - في وضع تقارير الكفاءة خصوصا إذا تبين منها أن الإدارة استعاضت بها عن الإجراءات التأديبية. ونظرا لما تتسم به تلك التقارير من خطورة على الوضعية المالية للموظف ومستقبله الوظيفي، فإن القضاء الإداري كان بالمرصاد لهذا الإستعمال المنحرف للسلطة¹.

ولقد إمتدت رقابة مجلس الدولة الفرنسي إلى تقارير الكفاءة التي تحررها الإدارة لموظفيها، فيقضي بإلغائها إذا ما إستشعر تضمنها نوعا من الإنحراف بالسلطة، التي منحها لها المشرع لكن تمارسها في تحقيق هدف المصلحة العامة دون أية أهداف شخصية أو دوافع الإنتقام، وقد جاء في حكم محكمة القضاء الإداري المصرية أنه >> إذا كان الثابت من ملف موظف أنه لم يطرأ ما يثار في كفائته، حتى تقوم لجنة الموظفين إلى خفض كفائته ورفع كفاءة موظف آخر نحو أهليته للترقية بالإختيار، الأمر الذي يقطع بأن هذا التخفيض وهذا الرفع لم يكونا إلا وسيلة إستهدفت ترقية للموظف الأخير دون الأول عن طريق التحكم في درجات الكفاءة، التي هي في ذاتها الواقعة المنشأة للترقية بالإختيار، ومن ثم يكون قرارها في هذا الشأن مشوبا بسوء استعمال السلطة . <<²

¹. سعد صليح، حالات الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص. 283-284.

². عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص. 405.

رابعاً: الإنحراف بسلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة :

للإدارة إنطلاقاً من حرصها على تحقيق المصلحة العامة أن تقوم بإلغاء الوظيفة التي لم يعد لها مبرر وتقوم في هذه الحالة بالطبع بالإستغناء عن الموظفين الشاغلين لها، وقد تستغل الإدارة هذه السلطة للتخلص من بعض الموظفين بإلغاء بعض الوظائف ظاهرياً، ثم إعادتها بعد ذلك لتعيين من تشاء، فإن قامت الإدارة بذلك، كان قرارها مشوباً بالإنحراف بالسلطة، وقد ترتكب الإدارة انحرافاً في استعمال الإجراءات، وهي بصدد استعمال سلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة، ويكون ذلك حينما يرتكب الموظف أخطاءً وظيفية تبرر توقيع جزاء تأديبي عليه، وبدلاً من أن تقوم جهة الإدارة بتوقيع الجزاء المناسب عليه، فإنها تقوم بإلغاء الوظيفة التي كان يشغلها، وبالتالي تصل إلى إستبعاد هذا الموظف بوسيلة غير الوسيلة المقررة قانوناً، فلا شك أن الإدارة في حالات محددة سلطة الإستغناء عن الموظف متى تقرر إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها، وقد تستغل الإدارة هذه السلطة للتخلص من بعض الموظفين بإلغاء بعض الوظائف ظاهرياً، ثم إعادتها بعد ذلك لتعيين فيها من تشاء والقضاء الإداري يراقب هنا أيضاً هذا الإستعمال المنحرف للسلطة.¹

تطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بمصر أنه >> لا يجوز فصل الموظف لإلغاء الوظيفة إلا إذا كان حقيقياً وضرورياً تقتضيه المصلحة العامة << فإن ثبت من وقائع الدعوى أن إلغاء الوظيفة لم يكن حقيقة إقتضتها المصلحة العامة... ، كان منطوياً على الإنحراف، مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومخالفاً للقانون، كما ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار جهة إدارية بفصل أحد موظفيها، بعد أن تبين له أن جهة الإدارة تركت هذه الوظيفة شاغرة لمدة عام، قامت بإحلال موظف جديد محله، وهذا ما استشف مجلس الدولة الفرنسي من خلاله، أن القرار الصادر بفصل الموظف لإلغاء الوظيفة، إنما يمثل عزل دون إتباع الوسيلة المقررة قانوناً.²

¹. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 789.

². سعد صليح، حالات الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 285.

الفصل الثاني

كيفية إثبات عيب الإنحراف
في استعمال السلطة:

الفصل الثاني : كيفية إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة:

تشكل مسألة إتساع نطاق عيب الإنحراف في استعمال السلطة وكثرة تطبيقاته في الحياة العملية، وكذا مسألة إرتباطه بالعيوب الأخرى التي تصيب القرار الإداري صعوبة كبيرة في كيفية إثباته، لا سيما وأن هذا العيب من أشد العيوب خفاء ودقة، لأن الأمر يتعلق بالنوايا الداخلية لمصدر القرار الإداري .

وإنطلاقاً من أن المشرع الجزائري لم يشر إلى وسائل إثبات هذا العيب على غرار وسائل إثبات العيوب الأخرى، وهو ذات الأمر حاصل على مستوى التشريع المقارن (الفرنسي والمصري)، فإنه من الضروري الإعتماد على الطريقة التي إبتدعها القضاء الإداري الفرنسي في كيفية إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة وعلى من يقع عبء هذا الإثبات .

بناء على ما تقدم بيانه، فإننا نفضل تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث نتناول في (المبحث الأول) الحديث عن عبء إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في حين نخصص (المبحث الثاني) للنتائج القانونية المترتبة على إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة .

المبحث الأول : عبء إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة :

إذا كان مجلس الدولة الفرنسي لا يستطيع أن يستدعي رجال الإدارة العامة أو أن يجري التحقيق معهم تطبيقاً لمبدأ الفصل بين الإدارة القضائية والإدارة العامة، فإنه في مقابل ذلك توسع في تفسير مضمون الدعوى، كما يستعين بعدد من الوسائل لإثبات عيب الإنحراف بالسلطة.¹

وبالمقابل فإن المشرع الجزائري لم يحدد عبء الإثبات ولا الوسائل التي من خلالها نستطيع إثبات عيب الإنحراف بالسلطة، لا في القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ولا في القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، وفي نفس السياق استعان مجلس الدولة المصري بصفة عامة بوسائل الإثبات التي أقرها مجلس الدولة الفرنسي، إلا أنه يتمتع بسلطات أوسع من نظيره في هذا المجال حيث يستطيع القاضي الإداري المصري على غرار ما هو عليه الحال بالنسبة للقاضي الإداري الجزائري استدعاء ممثلي الإدارة وإجراء التحقيق معهم، مخالفاً بذلك مبدأ الفصل بين السلطات. والمدعي في إثباته لعيب الإنحراف بالسلطة قد يلجأ إلى وسائل إثبات مباشرة تتمثل في نص القرار الإداري المطعون فيه أو ملف القضية، وقد يلجأ إلى وسائل غير مباشرة تتمثل في القرائن القضائية المتنوعة والظروف اللاحقة على إصدار القرار.²

تأسيساً على ما سبق بيانه، تقتضي منهجية البحث العلمي تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث نخصص (المطلب الأول) للإثبات المباشر لعيب الإنحراف في استعمال السلطة، في حين نخصص (المطلب الثاني) للإثبات غير المباشر لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.

¹. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 597.

². سعد صليح، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 98.

المطلب الأول : الإثبات المباشر لعيب الإنحراف بالسلطة :

إن إثبات عيب الإنحراف بالسلطة يكون من خلال تفحص عبارات نص القرار المطعون فيه، التي تحمل في طياتها دليل انحراف الإدارة بسلطة إصداره. وإن لم يكن ذلك ناجعا، فيكون تفحص ملف الدعوى بما يحويه من مستندات قد تشكل دليلا على الإنحراف بالسلطة، على هذا الأساس ينبغي التطرق في (الفرع الأول) إلى إثبات الإنحراف من خلال نص القرار المطعون فيه وفي (الفرع الثاني) إلى إثبات عيب الإنحراف بالسلطة من خلال ملف الدعوى .

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

يبحث القاضي من خلال نص القرار المطعون فيه، إذ بمجرد قراءته القرار يتبين له وجود الإنحراف فيه، كما تترك الإدارة أحيانا أثرا في نص قرارها ولو بطريق السهو والخطأ، كما أن مراجعة السبب الدافع إلى اتخاذ القرار في حالة ذكره في صلب القرار، يمكن أن يكشف عن نية مصدر القرار نظرا لما بين السبب والغاية من علاقة وطيدة، وقد يحدث هذا عندما تعلن الإدارة طائعة أو مرغمة عن أسباب قرارها،¹ إضافة إلى ذلك، فقد يدفع المدعي بالإدارة بالإعتراف يكون مرده غلط في القانون أو استهتار، وللاعتراف صورتين إما أن يكون صريح وهو نادر الوقوع، وإما أن يكون ضمني في حال قيام الإدارة بالعدول عن قراراتها ذات النظام الوجوبي بعد الطعن في القرار أمامها.²

لقد تبني مجلس الدولة الجزائري الخط الذي سار عليه نظيره المصري، حيث جاء بحكم محكمة القضاء الإداري المصرية " إن الفقه والقضاء إستقر على أن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يكون عن طريق إعتراف الإدارة" .

¹. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 402.

². فهمي مصطفى أبو زيد، قضاء الإلغاء، شروط القبول، أوجه الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2001، ص 342.

فإذا اعترفت الإدارة أن فصل سكرتير كان على أثر الإنتخابات الجديدة للمجلس البلدي، فهذا يعني أن الوظائف البلدية في إعتقاد العمدة يجب أن يتولاها السياسيون، وهذا اعتراف بغير شك بالإنحراف بالسلطة، لأن أغلبية المقاعد في المجلس البلدي حتى ولو آلت إلى حزب سياسي معين، فهذا لا يعني باضطهاد موظفي المجلس البلدي الذين يميلون إلى أحزاب سياسية معينة.¹

ومن أوضح الأمثلة لهذه الحالة قرار أحد العمدة² في فرنسا وقد جاء فيه >> وحيث أنه بينما كانت فرقة " روى " الموسيقية تعزف لحن " المارسييز الوطني " تحية للعلم الفرنسي عند رفعه فوق دار العمدية³، أسرعت فرقة (Harmonie du commerce)، التي يرأسها أجنبي بعزف ألحان نابوية، بقصد التشويش على اللحن الوطني... ، وحيث أن هذا العمل من جانب يعد خاليا من اللباقة، ومنافيا للمجاملة، كما أنه يعتبر فوق ذلك مظاهرة ضد الوطن، والإحترام الواجب له...>> لكل هذا قررت الفرقة المذكورة ما دام يقودها أجنبي من الخروج المباشرة عملها في الطرق أو المنشأة العامة، ومجرد قراءة هذا القرار تكفي بذاتها للتأكد من أن العمدة لم يهدف من ورائه إلى غرض من أغراض البوليس، بل كان يقصد توقيع عقوبة، ففي هذا القرار هناك تناقض واضح بين الهدف من إصدار القرار الإداري وهو المحافظة على النظام العام، والهدف المعلن من طرف مصدره وهو قصد توقيع العقاب، فهنا الإنحراف وقع بصورة ضمنية وليست صريحة.⁴

1. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص292.

2. العمدة جمع عمدة: هو رئيس البلدية.

3. يقصد بكلمة دار العمدية: مقر البلدية.

4. سعد صليح، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص. 99-100.

ومن صور الإعتراف الضمني بوجود الإنحراف بالسلطة، قيام الإدارة بالعدول عن قراراتها ذات التنظيم الوجوبي، بعد الطعن في القرار أمامها بالإنحراف بالسلطة، يكون بمثابة إعتراف ضمني بأن القرار موصوم بهذا العيب، وبهذا الإعتراف يحكم القاضي الإداري بانتهاء الخصومة، لإستجابة الإدارة لطلبات المدعي، وأن هذا الأخير قد يدفع الإدارة إلى الإعتراف بوجود الإنحراف بالسلطة، وهي قد تفعل ذلك عندما تتصور أنها لم تخطئ، فالإعتراف يكون مرده إلى سذاجة أو غلط في القانون.¹

الفرع الثاني : إثبات عيب الإنحراف بالسلطة من ملف الدعوى :

إذا لم يتوصل القاضي إلى دليل يثبت عيب الإنحراف بالسلطة من نص القرار المطعون فيه، فإنه يلجأ لملف الموضوع لما يشتمل عليه من أوراق ومستندات قد تكون الوعاء الحقيقي الذي يكمن فيه الإنحراف بالسلطة، فهو بذلك يحوي دليلا دافعا يؤكد وجوده في القرار المطعون فيه، وقد وسع مجلس الدولة الفرنسي في تفسير الملف حيث أدخل تحت مدلوله المناقشات الشفهية والمراسلات التي سبقت أو لحقت القرار المطعون فيه، فهي كثيرا ما تكشف عن نوايا الإدارة أغراضها الحقيقية، وكذلك التوجيهات العامة أو الخاصة لمصدر القرار كالتالي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم الذين أصدروا القرار المطعون فيه²، جاء التأكيد على أن الإعتماد على ملف القضية يمكن أن يؤدي إلى الكشف على عيب الإنحراف بالسلطة.

في حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية، ومما جاء فيه : "ويشترط لإلغاء هذه القرارات أن يثبت الموظف المفصول من واقع عناصر الملف أن قرار الفصل كان مشوبا بإساءة استعمال السلطة، فإن لم يثبت ذلك سقط حقه في الإلغاء" .

والملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد توسع في تحديد مفهوم ملف الدعوى، إذ جعله يشمل المراسلات المتعلقة بموضوع القرار المطعون فيه، وكذا التوجيهات العامة أو الخاصة لمصدر القرار، بالإضافة إلى التفسيرات التي تقدمها الإدارة أثناء سير الدعوى أمام القضاء الإداري²، وذلك من خلال التقسيم الآتي:³

¹. سعد صليح، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص. 99-100.

². سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 892.

³. سمير داود، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص. 75-76.

- إثبات عيب الإنحراف بالسلطة من المناقشات الشفهية المصاحبة لإصدار القرار.
- إثبات عيب الإنحراف بالسلطة مما تظهر المراسلات.
- إثبات عيب الإنحراف بالسلطة من التوجيهات الصادرة لمصدر القرار.
- إثبات عيب الإنحراف بالسلطة مما تصدره الإدارة من تفسيرات أو إيضاحات.

كل هذه النقاط يمكن التفصيل فيها على النحو الآتي :

أولاً: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة من المناقشات الشفهية المصاحبة لإصدار القرار:

نجد أن مجلس الدولة الفرنسي إستشف غرض الإدارة من المناقشات الشفهية التي تدور داخل المجالس التي لها حق إصدار القرارات، ذلك أن المناقشات التي دارت في داخل إحدى اللجان الإقليمية في فرنسا، كشفت بما لا يدع مجالاً للشك أن القرار القاضي بتحديد عرض الطريق الموصل إلى قمة إحدى الجبال بعشرة أمتار مع إمكانية جعله سبعة وعشرين متراً، لم يقصد منه المحافظة على الطريق، أو مراعاة سلامته ولكن حرمان بعض الملاك للأراضي المجاورة لتلك القمة من تحصيل مقابل السياج والذين يفدون لزيارة هذا الجبل.

فالقرار يرمي إلى أغراض أخرى، لا إلى المحافظة على الطريق، ولذلك فهو مشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة.

كما ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى إلغاء قرار وزير الزراعة والذي يقضي برفض منح السيد "Arrieta" ترخيصاً بممارسة مهنة طب وجراحة الحيوان في فرنسا، نظراً لما في القرار من انحراف بالسلطة إستشفه المجلس من دراسته الملف الدعوى والذي اتضح منه أن رئيس اللجنة قد وافق في المداولات على معادلة شهادة المدعي، ولكن ببقية أعضاء اللجنة خالفوه في الرأي دون تقديم حجج مبررة لهذا الرفض، وقد لاحظ المجلس تردد بعض أعضاء اللجنة في اتخاذ قرار حاسم في الموضوع، بل أن رأي الوزير نفسه يتضمن أيضاً ما يثبت ترده في اتخاذ قراره، وقد استخلص مجلس الدولة من كل تلك الظروف، إن قرار الرفض ليس مبرراً تبريراً كافياً، ومن ثم فهو يتضمن انحرافاً واضحاً في استخدام السلطة التقديرية.¹

¹. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف بالسلطة، المرجع السابق، ص151.

وفي هذا الشأن ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن >> نقل أستاذ مساعد بإحدى الجامعات إلى وظيفة أخصائي بوزارة الصحة مشوب بعيب استعمال السلطة، حيث ثبت من مناقشات المجلس الأعلى للجامعات أن السبب الحقيقي للقرار، ليس عدم حصوله على الدكتوراه، بل القول بفقدان الإنسجام بينه وبين بعض زملائه بالكلية.<<

وفي هذا الحكم كان للمناقشات التي دارت في المجلس الأعلى للجامعات حول ملائمة نقل الطاعن دور كبير في الكشف عن انحراف الإدارة بسلطتها عن درجة الدكتوراه، في حين أن دافعه الخفي هو عقاب الطاعن ومحاباة زملائه بالكلية، والواقع أن إثبات الإنحراف بالسلطة قد لا يكون ميسورا دائما، حيث أن مناقشات إصدار القرار تدور في حجرات مغلقة، وغالبا ما تكون محاطة بسرية يعجز الطاعن عن اختراق ستارها وبالتالي لا يستطيع معرفة ما دار فيها، لإثبات الإنحراف بالسلطة بواسطتها.¹

ثانيا: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة بما تظهره المراسلات:

إن المراسلات التي سبقت أو لحقت إصدار القرار المطعون فيه، كثيرا ما تكشف عن نوايا الإدارة وأهدافها، ففي قضية "Monbouyran"، قرر مجلس الدولة الفرنسي بأنه >> اتضح من الخطابات المتبادلة بين رئيس مجلس إدارة المكتب الإقليمي وبين نقابة موظفي المكاتب العامة لمساكن الإيجار المتوسطة، وكذا من مداولات مجلس إدارة المكتب في 05 نوفمبر 1968، أن فصل المدعي من منصبه لم يكن لدواعي اقتصادية، ولكنه استهدف التخلص من المدعي بسبب نشاطه النقابي >>²، ولاشك في أن تلك الوسيلة لإثبات الإنحراف بالسلطة أكثر فائدة من سابقتها، وذلك برغم عدم تحقيقها للفائدة المرجوة في الكشف عن الإنحراف بالسلطة في أغلب الأحوال، حيث أن تلك المراسلات تكون بحوزة الإدارة المدعى عليها، أو بحوزة جهة إدارية أخرى لها عليها تأثير رئاسي أو أدبي، وبذلك يكون بوسع الإدارة المدعى عليها أن تمتنع أو تمنع تقديم تلك المراسلات إلى القاضي عند الطعن على قرارها وتمسك المدعي بها، وذلك بادعاء عدم وجودها أصلا.³

¹. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص. 298-299.

². عبد الرحمن بوكثير، عيب الإثبات في دعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، السنة الجامعية 2013-2014، ص. 293.

³. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، نفس المرجع، ص. 300.

ثالثا: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة بما تظهره التوجيهات الصادرة لمصدر القرار:

يعتمد القضاء الإداري أحيانا على التوجيهات العامة أو الخاصة التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيههم عند فحص القرار المطعون فيه، لكن نادر ما يتم الإعتماد على التوجيهات الرئاسية في إثبات الإنحراف بالسلطة لأن هذه التوجيهات تتسم بطابع السرية، الذي يحول دون عرضها أمام القاضي الإداري ليطلع عليها.

لقد استرشد مجلس الدولة الفرنسي بتلك التوجيهات في الكشف عن الإنحراف بالسلطة في قضية "Barist"، حيث اعتمد على تعليمات صادرة من وزير المالية إلى المحافظين بأن لا يدفعوا إلى الملاك المنزوعة ملكياتهم التعويض المالي المنصوص عليه في القانون الذي يقرر احتكار الدولة لصناعة الثقاب، في إلغاء قرار الوزير بإغلاق مصانع الثقاب بدعوى أنها مجرد تطبيق لسلطات الضبط الإداري على المنشآت الخطيرة والمضرة بالصحة العامة، وذلك هروبا من دفع التعويض المالي المطلوب للأفراد.

لقد تأكد المجلس من تلك التعليمات أن القرار الإداري المطعون فيه لم يكن يستهدف المصلحة العامة بل استهدف مصلحة مالية للإدارة لذا إعتبره المجلس انحراف بالسلطة، وقضى بإلغاء قرار وزير المالية¹.

رابعا: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة من تفسيرات الإدارة:

في معظم القضايا بمجرد رفع الدعوى يتم إخطار جهة الإدارة بها، حيث بناء على ذلك تقوم بتقديم مستندات وتفسيرات تبرر قرارها المطعون فيه والأوجه القانونية التي استندت إليها في إصدار هذا القرار وتوضيح الظروف المحيطة، فإذا تقاعست الإدارة عن القيام بذلك الواجب فإن القاضي الإداري يملك التدخل لديها بشكل أمر، بأن يأمر الوزير المختص أن يودع ملف دعوى المستندات اللازمة لإظهار الحقيقة كما يملك القاضي الإداري علاوة على ذلك أن يأمر الوزير بإجراءات معينة في وزارته أو بالتحقق من موضوع معين، أو بإعطاء المحكمة تفسيرا لأمر ما، وتطبيقا لذلك أمر مجلس الدولة الفرنسي الوزير المختص بالشرطة المحلية بإجراء تحقيق معين، وعلى ضوء ذلك التحقيق انتهى مجلس الدولة إلى القضاء بوجود انحراف في استعمال السلطة في القرار المطعون فيه وحكم لذلك بإلغائه².

¹. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 396.

². عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 444.

إذا كان مجلس الدولة الفرنسي لا يأمر الإدارة بتقديم شيء لا ترغب في تقديمه، إذا كان بوسعه أن يقضي في الدعوى بما تحت يده من مستندات حيث أنها كافية للفصل في الدعوى، إلا أن القاضي إذا احتاج لتكوين عقيدته إلى إيضاحات وتفسيرات من الإدارة حول أسباب اتخاذ قرارها، وامتنعت الإدارة عن ذلك فإن بوسعه أن يقضي ضدها.

ومن قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه في قضية "Barel" ، وفيها استبعد الوزير بعض الأفراد من الترشح لوظيفة معينة لأسباب تتعلق بالصالح العام، طعن صاحب الشأن في القرار تأسيسا على أن الإستبعاد تم لأسباب سياسية، وقدم لمجلس الدولة قرائن تؤكد ذلك الإتهام، طلب مجلس الدولة الفرنسي من الوزير إبداء الأسباب الحقيقية لقرار الإستبعاد، ولكن الوزير رفض إبداء تلك الأسباب، مما أدى بمجلس الدولة إلى إلغاء القرار، حيث اعتبر الأسباب التي بنى عليها الوزير قراره مما لا يستطيع أن يكشف عنه وأنها ذات طابع سياسي وبعيدة عن صالح المرفق العام، وسيرا على ذات النهج ألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر قرار إداريا طعن فيه بالإنحراف بالسلطة لصدوره بباعث سياسي، حيث لم تقدم الإدارة تفسيراً لقرارها ينفي عنه هذا الإتهام، رغم إتاحة المحكمة لها المواعيد الكافية لذلك، مما دعا المحكمة إلى إلغاء القرار لصدوره لأسباب سياسية.

إعتباراً على ما سبق شرحه نستنتج أن القاضي الإداري تماشياً مع السلطات الواسعة التي يتمتع بها في الإثبات، يستطيع أن يستخلص وجود عيب الإنحراف بالسلطة من تفسيرات والإيضاحات التي تبديها الإدارة تبريراً لقرارها عند الطعن فيه، بل أن امتناع الإدارة عن إبداء تلك التفسيرات إتجاه طلبها يجعل القاضي يحكم ضدها إلا أن هذا الطريق في الإثبات رغم أهميته إلا أنه محفوف بالمخاطر، حيث أن الإدارة قد تغير الحقيقة فيما تقدمه من تفسيرات لقراراتها، بحيث تخلصه من عيب الإنحراف¹.

¹. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص.302-304.

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

إن إثبات عيب الإنحراف بالسلطة بالطريق المباشر من خلال نص القرار وملف الدعوى، بما فيه من أوراق ومستندات ومناقشات ومراسلات، هو أيسر وأسرع طريق لإثبات هذا العيب، لكن أحيانا لا يتضح للقاضي هذا العيب عن الطريق المباشر، فيتم اللجوء إلى إثبات الإنحراف بالسلطة عن طريق الوسائل غير المباشرة، إذ يستخلص من مجموعة القرائن المحيطة بظروف النزاع، وإذا لم تسعفه تلك القرائن في الوصول إلى الكشف عن عيب الإنحراف بالسلطة، فإنه يلجأ إلى فحص ظروف إصدار القرار والكيفية التي نفذ بها.

كما يمكن أن يلجأ إلى ظروف خارجة عن النزاع، وهذا يمثل قمة ما وصل إليه القضاء الإداري في الرقابة على مشروعية القرار الإداري للتأكد من خلوه من عيب الإنحراف بالسلطة.¹ وبناء على ما سبق ذكره فإننا نفضل تقسيم هذا المطلب إلى فرعين (الفرع الأول) بعنوان إثبات عيب الإنحراف من خلال القرائن المحيطة بالنزاع، أما (الفرع الثاني) فنخصصه لإثبات الإنحراف من ظروف خارجة عن النزاع .

الفرع الأول : إثبات عيب الإنحراف من القرائن المحيطة بالنزاع :

عندما لا يتمكن المدعي من إثبات عيب الإنحراف بالسلطة بالطريق المباشر من خلال فحص نص القرار المطعون فيه أو من ملف الدعوى أو مشتملاته فإنه يلجأ إلى طريق آخر غير مباشر، وذلك من خلال إدخال الشك في ذهن القاضي بعدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، فيستخدم هذا الأسلوب المتمثل في القرائن القضائية المستمدة من ظروف النزاع، وهذا ما وصل إليه القضاء حديثا في الرقابة على مشروعية القرار الإداري بالتأكد من عيب الإنحراف بالسلطة، ففقه القانون الإداري اكتشف هذا الأسلوب في سنة 1950 - أي القرائن ، واهتم أساسا بالهدف الذي تلعبه أو الذي بإمكانها أن تلعبه في إنشاء القانون الإداري.²

¹. نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص326.

². لحسين بن الشيخ آث ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2001، ص279.

قديمًا سكت الفقهاء الفرنسيين عن أي دور احتمالي للقرائن في إنشاء القانون من قبل القاضي الإداري، فهم يرون بأن القانون الإداري، والذي مصدره الرئيسي قضائي، يعد قانونًا عصريًا، فمجلس الدولة هو حامي الحريات العامة، وعلى ذلك فإنه يستند على القانون والمبادئ العامة للقانون، والتي أساسها تصريح حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789¹ بهدف مجازات تصرفات الإدارة أو الوزير أو رئيس البلدية، ولا يمكن لمثل ذلك القانون أن يترك مكانًا لوجود القرائن، والتي تعتبر بمثابة وسائل قديمة وأقل أمانًا لكونها أتت من القانون القديم.²

تعد القرائن من أهم الأدلة للإثبات التي يلجأ إليها القاضي الإداري، خاصة منها التي يستنبطها من الواقع والمسماة قرائن قضائية أو إنسانية، ويستند إليها القاضي في إصدار حكمه أو يؤيد بها ما لديه من أدلة، وهذا قدر متفق عليه بين كافة فروع القانون سواء كان الحديث عن القرينة بهدف تطبيقها في المجال المدني أو الجنائي أو الإداري.

والقرائن هي التي يستنتجها القاضي باجتهاده وذكائه من موضوع الدعوى وظروفها، وسميت بالقرائن القضائية نسبة إلى القاضي الذي يقوم باستنباطها، ويعرفها جانب من الفقه القانوني بأنها "استنباط القاضي لواقعه غير ثابتة من واقعة ثابتة إستنادًا إلى ما هو راجح الوقوع في حدود سلطته التقديرية وذلك في الحالات التي يجوز فيها الإثبات بالشهود".

وعليه فإن القرائن القضائية عبارة عن أدلة يستخلصها القاضي باجتهاده وذكائه وإعمال فكره بناء على ما يراه من واقع في مضمون الدعوى وظروفها المختلفة، والذي أعطاه هذا الحق القانون.³ والمشرع الجزائري لم يعطي تعريفًا واضحًا للقرينة، بل ذكر في المادة 337 من القانون المدني "القرينة القانونية تعني من تقررت لمصلحته عن أية طريقة أخرى من طرق الإثبات، على أنه يجوز نقض هذه القرينة بالدليل العكسي ما لم يوجد نص يقضي بغير ذلك".

هذا وقد نصت أيضا المادة 340 منه أيضا على القرينة القضائية بقولها "يترك لتقدير القاضي إستنباط كل قرينة لم يقررها القانون ولا يجوز الإثبات بهذه القرائن إلا في الأحوال التي يجيز فيها القانون الإثبات بالبينة."⁴

¹. المادة الأولى من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي، الصادر في 26 أوت 1789 .

². سعد صليلع، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص106.

³. إلياس جوادي، <<القرائن القضائية وحجيتها في إثبات الدعوى الإدارية>>، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ع10، (جانفي 2014)، ص140.

⁴. المادتين 337-340 من القانون المدني رقم 75 - 58 بتاريخ 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم .

وعرف المشرع الفرنسي القرينة بصفة عامة في المادة 1349 من القانون المدني بأنها >> النتائج التي يستخلصها القانون أو القاضي من واقعة معلومة لمعرفة واقعة مجهولة، << أما المشرع المصري فإنه لم يورد تعريفاً محدداً للقرينة بصفة عامة سواء في القانون المدني أو قانون الإثبات.¹

والقرينة القضائية وسيلة هامة في الإثبات الإداري يستطيع بها القاضي في ضوء ما يتمتع به من حرية في الإثبات من دحض الإدعاء أو إثباته من خلال استعانة بواقعة معلومة في إثبات أخرى مجهولة بالنسبة له لقربها منه أو اتصاله بها، والهدف من إقرار الإستعانة بالقرائن في مجال الإثبات الإداري هو الرغبة الدائمة في تخفيف عبء الإثبات الملقى على كاهل المدعي في الدعاوى الإدارية باعتباره الطرف الأضعف والأولى بالرعاية القضائية فيها في إطار ما يتمتع به القاضي الإداري من دور إيجابي في الإثبات، ومن ثمة تقف القرائن القضائية في مقدمة طرق الإثبات أمام القضاء الإداري فعند ما يخلو ملف الدعوى من أدلة الإثبات الكافية، أو عندما يتعذر على الطرف المكلف بالإثبات تقديم المستندات المؤيدة لطلبه، يتجه القاضي إلى تأسيس حكمه على القرائن المستقاة من العلامات والشواهد التي تبني عنها أوراق الملف والتي تمثل في مجملها قرائن قضائية إذا بلغت من القوة درجة تخلخل الثقة في قرينة قضائية على الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية بحيث تنشأ قرينة قضائية على صحة الإدعاء ناقلة لعبء إثبات العكس إلى الإدارة.²

¹. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 153.

². عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإثبات أمام القضاء الإداري، نفس المرجع، ص. 152.

لقد إتخذ مجلس الدولة الفرنسي القرائن كوسيلة لإثبات عيب الإنحراف بالسلطة، ومن شأنها كذلك التيسير على المدعي في إثبات هذا العيب، لأن عبء إثبات عكس القرينة ينتقل إلى الإدارة، ومن تطبيقاته ما جاء في حكم له ألغي بموجبه قرار العمدة، الذي كان يقضي بمنع المظاهرات والمسيرات باستثناء واحدة، حيث اعتبر المجلس هنا أن قرار العمدة باستثناء إحدى المسيرات من الحظر قرينة قاطعة الدلالة على أن العمدة انحرف باستعمال سلطته، وهو المسلك ذاته إتخذه مجلس الدولة المصري، حيث اعتمد على الدليل المستمد من القرائن لإثبات عيب الإنحراف بالسلطة، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا في حكم لها "الأصل أن الإنتداب من وظيفة إلى أخرى أمر تترخص في ممارسته جهة الإدارة بما لها من سلطة تقديرية، وبمراعاة أن الإنتداب مؤقت بطبيعته ويتعين على جهة الإدارة عند استعمالها سلطتها التقديرية ألا تسيء استعمال هذه السلطة من تكرار انتداب العامل لوظائف متعددة بعضها أدنى من وظيفته الأخرى مغايرة لها دون إعادته إلى عمله الأصلي يؤدي إلى عدم كفاية استقرار العامل نسبيا في وظيفته بذاتها ولذلك فإن قيام حالة واقعية تستخلص من إجماع تصرفات جهة الإدارية تقيد قيام قرينة استعمال جهة الإدارة سلطتها في الإنتداب"¹.

هذا وتنقسم القرائن إلى قرائن قانونية وقرائن قضائية، وبالتالي فإن شروط العمل بالقرينة تختلف بحسب ما إذا كانت القرينة قانونية أي "تقررت بنص من قبل المشرع"، أو قضائية أي استنبطها القاضي من الواقع المعروض أمامه في الدعوى²، وتقوم قرينة الإنحراف بالسلطة إذا ما ميزت الإدارة بين الأفراد في المعاملة رغم تماثل مراكزهم القانونية أو أصدرت القرار بدافع منعدم أو غير معقول، أو وقفت موقفا سلبيا من ادعاءات الطاعن ضدها، أو أصدرت قرار بتوقيع جزاء مبالغ فيه بالنسبة للخطأ المرتكب، كما قد يستفاد من ظروف إصدار القرار وطريقة تنفيذه قيام قرينة الإنحراف بالسلطة³.

كل هذه الحالات نتناول ذكرها بشيء من التفصيل وفق الشكل الآتي :

¹. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، ج 2 ، ط1، الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص574.

². إلياس جواوي، الإثبات القضائي في المنازعات الإدارية - دراسة مقارنة، - أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص

قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014، ص182.

³. سعد صليح، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق ، ص107.

أولاً- قرينة التمييز بين الأفراد في المعاملة :

يقصد بالترقية في المعاملة الإخلال بمبدأ المساواة أمام القانون والقضاء، ويعني بمبدأ المساواة أمام القانون والقضاء عدم التفرقة أو التمييز بين الناس على أساس الإنتماء العنصري أو الجنسي أو التمايز اللغوي أو الديني أو العقائدي أو السياسي أو الإختلاف الطبقي الإجتماعي والمالي.

إذن فالإخلال بمبدأ المساواة هو ذلك التمييز في المعاملة بين الأفراد دون أن يكون لهذا التمييز أساس أو مبرر مشروع، إذ أن انعدام السبب المبرر للقرار الإداري وانطواء تصرف الإدارة على تمييز بعض الناس على حساب البعض الآخر دون سبب مقنع وأساس من الصالح العام هو صورة من صور الإنحراف بالسلطة¹.

إن مبدأ المساواة مبدأ دستوري كما نجده في صلب القوانين، حيث نصت المادة 32 من الدستور الجزائري (تعديل 2016) على >> كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو إجتماعي². <<

حيث نجد أيضا في مجال الوظيفة العمومية وجوب تطبيق هذا المبدأ حيث نصت المادة 74 من قانون الوظيفة العمومية الجزائر رقم 06-03 على >> يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة³، وهذا تكريسا لنص المادة 63 من الدستور الجزائري حيث نصت على >> يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون.<<⁴

¹. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القضاء الإداري - دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 567.

². المادة 32 من التعديل الدستوري رقم 16 . 01، المرجع السابق .

³. المادة 74 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المرجع السابق .

⁴. المادة 63 من التعديل الدستوري رقم 16 . 01، نفس المرجع .

وكذلك المساواة أمام التكاليف العامة، لا توجد إلا عندما تتماثل ظروف المكلفين ومراكزهم القانونية، فإذا تباينت المراكز القانونية، فإن الحال يقضي أن يقع العبء على من حتمت الظروف تحميله، دون أن يكون في ذلك إخلال بمبدأ المساواة في الأعباء والتكاليف، وفي هذا المجال نجد المادة 78 من الدستور الجزائري نصت على >> كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة، ويجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية، حسب قدرته الضريبية، ولا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون، ولا يجوز أن تحدث بأثر رجعي، أية ضريبة، أو جباية، أو رسم أو أي حق كيفما كان نوعه.¹

لقد وجدت هذه القرينة لها مجالاً للتطبيق في العديد من قرارات القضاء الإداري الجزائري والمصري، كما وجدت لها تطبيقات في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، من ذلك حكمه في قضية "Casting"، حيث وصل إلى أعظم مدى في البحث عن هذا العيب من خلال البحث عنه في الظروف الخارجة عن النزاع المعروض، والتي لا تمت إليه بأية صلة مباشرة.

إذ طعن السيد "Casting" في قرار وزير الصحة الذي رفض منحه الترخيص بفتح صيدلية، على أساس أن المدينة لا تحتاج إلى فتح صيدليات جديدة، وألغى مجلس الدولة هذا القرار بسبب الإنحراف بالسلطة، لأنه اكتشف أن الوزير وافق على منح الترخيص بفتح صيدليتين في نفس المدينة وفي تواريخ لاحقة لطلب المدعي، رغم أن احتياجات المدينة إلى صيدلية لم تتغير في تلك الفترة.²

¹. نص المادتين 63-78 من التعديل الدستوري رقم 16 . 01، المرجع السابق.

². عبد الرحمن بوكثير، عبء الإثبات في دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص. 305-306.

ثانياً - قرينة انعدام الدافع المعقول:

الإدارة تصدر قراراتها تحت تأثير دوافع معينة، وللحكم مشروعية هذه القرارات يتعين أن يكون دافعها يتعلق بتحقيق المصلحة العامة وأن يكون مبرر الإصدار للقرار، أي أن يكون ذا دافع معقول لإصداره، فإذا إنعدم ذلك الباعث تولدت قرينة على انحراف الإدارة بسلطتها، تسهل مهمة المدعي في إثبات هذا العيب، حيث تلقي على الإدارة عبء إثبات توافر الدافع المعقول لإصدار القرار، ومثال ذلك تخطي موظف في الترقية دون أسباب واضحة أو معقولة أو سبب جزاء قديم.¹

ثالثاً - قرينة الموقف السلبي من الإدعاء:

إذا طلب القاضي الإداري من الإدارة تقديم وثيقة ما، غير أنها امتنعت عن ذلك بافتعال بعض الحجج الواهية، أو على أساس كون الوثيقة سرية، فإن ذلك يعد قرينة على أن إدعاءات المدعي صحيحة، وعد ذلك قرينة على أن القرار غير قانوني (مشوب بعيب الإنحراف بالسلطة)² ، وهو ما قضى به مجلس الدولة في الجزائر في قرار صادر في 1999/07/26 في قضية والي تلمسان وقد جاء في أسباب القرار ما يلي "حيث أن الوالي أسس استئنائه للقرار المعاد والذي قام بإلغاء القرار الإداري رقم 153 والمؤرخ في 1993/01/20 ، المتضمن إلغاء إستفادة شخص كان يقاوم قيم البلاد في وقت الإستعمار رغم أنه قرار منطقي صادر عن سلطة سياسية وإدارية تمثل الدولة وعليه يلزم إلغاء قرار المتعاقد وتأييد القرار الإداري " .

حيث أن الوالي يركز على رسالة من منظمة المجاهدين تتعلق بالأشخاص الذين كان لهم سلوك معاد للثورة التحررية، إلا أن تلك الرسالة لم تدفع بالملف تحت غطاء السرية، حيث أن المستأنف ضده يعيب على القرار الإداري الذي ينزع منه الحق في الإستفادة أنه منعدم السبب وجاء مبهماً، ولكن حيث أن هذه الوثيقة أساسية وضرورية لبسط رقابة القضاء على الأعمال الإدارية خاصة تلك التي تمس بمصالح المواطنين، فإنه لا يمكن رفض دفع تلك الوثيقة تحت غطاء السرية أمام القضاء، وعليه تعين تأييد ما ذهب إليه قضاة الدرجة الأولى وبالتالي تأييد القرار المستأنف.³

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص. 314-315.

² سعد صليلح، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص. 113.

³ لحسين بن الشيخ آث ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 309.

رابعاً - قرينة وملازمات إصدار القرار وكيفية تنفيذه:

قد يستشف القاضي مسألة الإنحراف من الظروف المحيطة أو من طريقة تنفيذه، هذا ما يؤدي إلى نقل عبء الإثبات من عاتق المدعي إلى الإدارة فإن لم تستطع دحض إدعاء المدعي يعتبر القاضي هذا الفشل دليلاً ضدها، ويقضي بإلغاء القرار الإداري لكونه مشوب بعيب الإنحراف بالسلطة.

وهذا ما أكده موقف القضاء الفرنسي حيث ذهب إلى أنه >> في مجال بحث الإنحراف بالسلطة، فإن مجلس الدولة يمكنه أن يعتمد على الظروف المحيطة بوقائع الدعوى ومدى اتفاقها موضوعياً وتفسير مع تلك الوقائع، وما إذا كان يمكن أن تعطي تفسيرات مقنعة للقرار المطعون فيه، وقوله " إن في إصدار المدير المعين حديثاً وقبل تسليم مهام وظيفته، قرار بفصل أحد مرؤوسيه ثم تنفيذه هذا القرار بغاية السرعة غدا تسلمه العمل، ما يقطع بأنه كان يهدف إلى أغراض غير مشروعة ولا تتعلق بمصلحة المرفق الموضوع تحت إشرافه"¹.

وهذا ما سايره القضاء الجزائري في قراراته حيث قضت المحكمة العليا (الغرفة الإدارية سابقاً) في قرار صادر في 16/05/1987 في قضية رقم 51535 بأنه >> متى أصدرت السلطة الإدارية قراراً فردياً اكتسب حقوق بمجرد التوقيع عليه، فإن سحب هذا القرار لا يجوز إلا إذا كان مشوباً بعيب عدم المشروعية، ومن ثم القرار الإداري الذي أبطل القرار الفردي الصحيح المكتسب للحقوق يعد مشوباً بعيب تجاوز السلطة، ولما كان في قضية الحال أن الطاعن أوقف عن عمله بموجب قرار مؤرخ في 28/01/1984، ثم أبطل بقرار صادر عن الوالي المؤرخ في 16/07/1988، اعتماداً عن أسباب مستخلصة في الحكم بلا وجه للمتابعة الذي استفاد منه الطاعن، ولما كان كذلك فإن القرار الصادر من نفس السلطة الإدارية والتمتد في نفس اليوم ومعتمداً عن نفس الأسباب الأمرة بإبطال القرار الثاني يعد مشوباً بعيب تجاوز السلطة >>².

في هذا القرار القضائي أستند إلى نظرية الحقوق المكتسبة، والواقع أن سرعة إلغاء القرار الإداري القاضي بإدماج الموظف بناء على أمر بأن لا وجه للمتابعة، وطريقة إصداره فإذا تم إصدار قرار الإدماج تم الفصل في نفس اليوم إنما يدل على انحراف الإدارة بسلطتها.

¹. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، الأسباب والشروط، - منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 495.

². المجلة القضائية، ع 3، 1990، ص 191.

خامسا- قرينة عدم التناسب ما بين المخالفة والجزاء التأديبي:

إن ملائمة الأعمال الإدارية هي جزء من صميم السلطة التقديرية التي تشتغل بها الإدارة.¹

لكن في بعض الأحيان يختل ميزان الملائمة لديها، ويتجسد ذلك خاصة عند توقيع الجزاء، حيث تقوم بتوقيع عقوبات صارمة لا تستند إلى أخطاء جسيمة، هذا ما يجعل من إسرافها في تحديد نوعية الجزاء يمثل إنحرافا في استخدام السلطة.

وبالتالي فإن عدم التناسب بين الخطأ والجزاء يقوم قرينه على توفر الإنحراف ولكن لا يكون دليلا قاطعا على وجود هذا العيب إلا بتوفر قرائن أخرى إلى جانبه.²

الفرع الثاني : إثبات عيب الإنحراف من ظروف خارجية عن النزاع:

إذا كانت الأدلة المتاحة للقاضي ليس من الميسور الكشف بها عن الإنحراف بسلطة الإدارة، كون هذه الأخيرة أحسنت طمس معالم الإنحراف بالسلطة الموجودة في القرار محل الطعن الذي أصدرته، فإن مجلس الدولة الفرنسي للتيسير على المدعي تجاوز الصعوبات التي قد تحول بينه وبين الوصول إلى إلتماس عيب إنحراف الإدارة في استعمال السلطة، وذلك بوصوله إلى مدى أعمق في إثبات العيب، وهذا من خلال البحث عن دليل في ظروف لا تمت إلى النزاع بأية صلة مباشرة، بل حتى ولو وقعت تلك الظروف بعد حدوث وقائع الدعوى المطروحة بعد سنوات.

ومسلك مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن يمثل الحد الأقصى لملاحقة إنحراف الإدارة بسلطتها، حيث تلمس ما يثبت وقوع الإنحراف حتى في الظروف الخارجية التي لا تمت إلى النزاع المعروض عليه بأية صلة مباشرة.³

¹. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف، المرجع السابق، ص182.

². فهمي مصطفى أبو زيد ، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص382.

³. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص.336-341.

والقضاء الإداري الجزائري خال من أي قرار يتطرق لمثل هذه الوسيلة في إثبات عيب الإنحراف بالسلطة، بالرغم لما لها من فائدة في ملاحقة القرارات الإدارية غير المشروعة تنقية للحياة الإدارية من كل تعسف ناتج عن الإدارة، لهذا فإنه من الضروري أن يتبنى قضاؤنا ما ذهب إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي إحقاقاً للعدل، وحماية للفرد الذي يمثل الطرف الضعيف في النزاع مع الإدارة من كل انحراف بالسلطة واعلاء لمبدأ المشروعية.

وقد إتفق الكثير من الفقهاء مع هذا الطرح لما فيه من فائدة في حماية مبدأ المشروعية، ويتضح مما سبق أنه بالرغم من الصعوبات التي يتسم بها عيب الإنحراف بالسلطة عن باقي أوجه عدم المشروعية، إلا أن عبء الإثبات ملقى على عاتق المدعي عملاً بالقاعدة العامة في الإثبات " البينة على المدعي واليمين على من أنكر"، وهو ما إستقرت عليه آراء الفقهاء وأحكام القضاء بصفة عامة في القانون الإداري.¹

¹. سعد صليح، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص124.

المبحث الثاني : النتائج القانونية لإثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة :

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

وتعد الرقابة القضائية الضمانة الحقيقية لحقوق وحرريات الأفراد، وفي نفس الوقت حماية وضمن لحقوق الإدارة والمصلحة العامة، فهي تشكل ضماناً ومجالاً حقيقياً لإقامة التوازن والتكافؤ بين المصالح المتعارضة سواء كانت متصلة بالمصلحة العامة أو الخاصة، كما أنها تعد مجالاً حقيقياً لإقامة العدل بين جميع الأطراف نظراً لما يتمتع به القضاء من حياد واستقلالية .

والغرض الأساسي للرقابة القضائية هو حماية الأفراد، وذلك بإلغاء قرارات الإدارة غير المشروعة والتي تكون قد سببت ضرراً للأفراد، والحكم بالتعويض عن الضرر الذي يمس الأفراد من جراء سير المرافق العامة أو بفعل تصرفات الإدارة¹، ومما لا شك فيه أن القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة هو قرار غير مشروع، يجوز لكل ذي مصلحة من الأفراد أن يطلب من القضاء الإداري إلغاءه بمجرد أن يصدر نهائياً أي قابل للتنفيذ، غير أنه قد يحدث أحياناً أن ينفذ القرار قبل إلغائه، وينشأ عن هذا التنفيذ ضرر يلحق بعض الأفراد، ففي هذه الحالة يكون لصاحب الحق المعتبرى عليه أن يطالب بتعويض ذلك الضرر² ، بناء على ما تقدم بيانه، من المفيد أن نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، حيث نتعرض في (المطلب الأول) إلى مسألة إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة في حين نتطرق ضمن (المطلب الثاني) إلى مسألة التعويض عن القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة .

المطلب الأول : إلغاء القرار الإداري المشوب بالإنحراف في استعمال السلطة :

لم يقف المشرع عند حد تقرير التقاضي كمبدأ دستوري، بل تجاوز ذلك إلى تقرير مبدأ حظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء³، وقد خص

¹ . حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، المرجع السابق، ص 867-861.

² . سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع السابق، ص 491.

³ . فتحي عبد النبي الوحيدي، القضاء الدستوري في فلسطين، دراسة مقارنة، ط1، مطابع المقداد، فلسطين، ص 488.

المشروع هذا المبدأ بالذكر رغبة منه في تأكيد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، مما يعني جواز الطعن بإلغاء القرار الإداري أيا كانت جهة إصداره إذا ما خرجت عن نطاق المشروعية¹.

فإذا أثبت الطاعن صحة طعنه بانحراف الإدارة في استعمال سلطتها، فإن هذا يجعل قرار الإدارة باطل، ويترتب على بطلان القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة إلغاء ذلك القرار من تاريخ إصداره، وتلتزم الإدارة بأن تتخذ جميع الإجراءات الضرورية اللازمة لإعادة الحال كما كان عليه قبل صدور القرار الملغي²، ويقع على جهة الإدارة كذلك الإلتزام بأن تمتنع عن اتخاذ أي إجراء يمكن اعتباره تنفيذا للقرار الملغي، وذلك بعدم قيامها بتنفيذه من ناحية، وبامتناعها عن إصداره من جديد من ناحية أخرى³.

إلا أن إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة يتطلب توافر عدة شروط خاصة به، وذلك بعد توافر الشروط اللازمة لإلغاء القرار الإداري بصفة عامة، الأمر الذي يستوجب بيان الشروط العامة (الفرع الأول) وكذا الخاصة (الفرع الثاني) لإلغاء القرار الإداري المشوب بالإنحراف في استعمال السلطة.

الفرع الأول : الشروط العامة لإلغاء القرار المشوب بالإنحراف في استعمال السلطة :

إن شأن القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف هو شأن أي قرار إداري آخر غير مشروع، يشترط لإلغائه أن يكون هذا القرار إداريا، وصادرا عن سلطة إدارية وطنية، وأن يكون نهائيا، وأن يحدث هذا القرار أثرا قانونيا، ذلك ما سوف نتناوله بشيء من الإيجاز على النحو الآتي:

أولا - أن يكون القرار المطلوب إلغاؤه إداريا:

إن ما تقوم به الإدارة من أعمال أثناء ممارسة نشاطاتها في سبيل تحقيق الصالح العام لا تعتبر جميعها قرارات إدارية، فالأعمال التي تقوم بها الإدارة تنقسم إلى نوعين هما : أعمال مادية وأعمال قانونية، والأعمال المادية هي التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد إحداث آثار قانونية معنية، كالأعمال التي تقوم بها الإدارة لتنفيذ لقرارات إدارية⁴، أما الأعمال القانونية فهي التي تقوم بها الإدارة بقصد إحداث آثار قانونية معينة، وهذه الأعمال بدورها تنقسم إلى أعمال تباشرها الإدارة بالإشتراك مع إرادة أخرى، بحيث تتم نتيجة إتفاق الإدارة والأفراد، أو بين الجهات الإدارية نفسها، وهي تعرف

1 . محمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية، دراسة نظرية وتطبيقية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 1984، ص 841.

2 . قادر أحمد الحسيني، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، المرجع السابق، ص 84.

3 . عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 491.

4 . أبو بكر أحمد النعيمي، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 1984، ص 47.

بالعقود الإدارية، وأعمال تباشرها الإدارة بإرادتها المنفردة، وتصدر من جانب الإدارة وحدها وهذا النوع من أعمال الإدارة القانونية يعرف بالقرارات الإدارية¹.

بذلك فإن القرار الإداري باعتباره عمل قانونيا يصدر عن إرادة منفردة من جانب السلطة الإدارية، سواء كان التعبير عن هذه الإرادة صراحة أو ضمنا، حيث يفترض المشرع في بعض الأحوال أن سكوت الإدارة يعتبر بمثابة إعلان عن إرادتها على نحو معين، أي يعتبر قرارا إداريا بالموافقة أو الرفض وذلك حماية الأفراد من الإدارة وتعسفها، وكون القرار الإداري عمل قانونيا يعني عدم جواز الطعن بالإلغاء في الأعمال المادية التي تصدر عن الإدارة، لأن العمل المادي لا تترتب عليه آثار قانونية²، ومن ثم فهو لا يعد قرارا إداريا حتى وإن رتب القانون عليه آثارا قانونية، فإن تلك الآثار تعتبر وليدة الإرادة المباشرة للمشرع وليست وليدة إرادة الإدارة، وأيضا يتميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي ينشأ عن إلتقاء إرادة الإدارة مع إرادة المتعاقد معها بشروط معينة، وبذلك فإنه لا يجوز الطعن بالإلغاء في العقد الإداري إلا أن ما تصدره الإدارة من قرارات بهدف التمهيد لإبرام العقد أو اعتماده، تعد قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء³.

الجدير بالذكر أن صدور القرار الإداري بالإرادة المنفردة، ليس معناه أن يصدر القرار الإداري وفقا لإرادة شخص واحد، بل يمكن أن يشترك في إصداره أكثر من شخص، طالما أنهم يمثلون إرادة سلطة إدارية واحدة⁴.

ثانيا- أن يكون القرار صادرا عن سلطة إدارية وطنية :

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

01- أن يكون القرار صادرا عن سلطة إدارية:

يشترط في القرار الإداري المطعون فيه أن يكون صادرا عن سلطة إدارية، سواء كانت هذه السلطة مركزية أم لامركزية، فالقرار الإداري يمكن أن يصدر عن رئيس الدولة أو أحد

1 . محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م، ص6.

2 . محمد عبد الحميد أبو زيد، المطول في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص486.

3 . محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2005، ص814.

4 . نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص815.

الوزراء، كما يمكن أن يصدر عن مجلس محلي أو هيئة عامة، أو من إحدى النقابات باعتبارها من أشخاص القانون العام¹.

وبناء على ذلك فإن القرارات الصادرة عن السلطة الإدارية في الدولة هي الميدان الذي تمارس فيه دعوى الإلغاء، وبما أن هذه السلطة تشمل جميع الجهات الإدارية في السلطة التنفيذية في الدولة، فإن أعمال السلطتين التشريعية والقضائية تخرج عن نطاق الطعن بالإلغاء طبقاً للمعيار العضوي².

02- أن تكون السلطة الإدارية سلطة وطنية:

يقتضي هذا الشرط أن تكون السلطة الإدارية التي صدر عنها القرار الإداري سلطة إدارية وطنية تطبق قوانين البلد وتستمد سلطتها منها، وتأسس على ذلك فإنه لا يقبل الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة من سلطات إدارية أجنبية، أو من منظمات دولية، وكذلك من موظفين وطنيين يستمدون سلطاتهم من قانون أجنبي، لأن القرار في هذه الحالات لا يعتبر قراراً صادراً عن سلطة وطنية³.

ثالثاً: أن يكون القرار نهائي:

يشترط في القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء أن يكون نهائياً، وهو القرار الصادر من جهة إدارية دون الحاجة إلى اعتماده أو التصديق عليه من سلطة أخرى، ولقد أثارت الصفة النهائية للقرارات الإدارية الجدل الفقهي، حيث يرى جانب من الفقه أن اختيار كلمة نهائي للدلالة على القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء غير موفق، لأن القرار قد يكون نهائي بالنسبة لسلطة معينة وغير نهائي بالنسبة لغيرها، وأن هذا التحديد إذا كان جامعاً إلا أنه غير مانع، لأن من القرارات ما يصدر عن جهة إدارية معينة بغير حاجة إلى التصديق من جهة إدارية أخرى ومع ذلك لا يعتبر قراراً نهائياً في مجال دعوى الإلغاء، ويرى هذا الجانب أن كلمة "الالتفذية" أوفى بالغرض من كلمة نهائية لأن القرارات الإدارية تصبح قابلة للطعن بالإلغاء من لحظة سيرورتها وقابلة للتنفيذ.

في حين ذهب جانب آخر بحق إلى أن كلمة نهائية كافية لوصف القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء، وأن العبرة في النهائية هي أن تكون القرارات الإدارية نهائية بذاتها،

1. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 479.

2. أحمد محمد النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 1984، ص 849.

3. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1998 ص 248.

وذلك إذا استنفذت جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصدارها، دون التعقيب عليها من سلطة إدارية أعلى¹.

رابعاً: أن يحدث القرار أثراً قانونياً معيناً:

يجب أن يكون القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء محدثاً بذاته أثراً قانونياً، وأن يؤثر في المركز القانوني للطاعن بأن يلحق به ضرراً، سواء تمثل هذا في إنشاء مركز قانوني جديد، أو بتعديل مركز قانوني قائم، أو بإلغائه ما دام هذا الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً، وبذلك يخرج عن نطاق الطعن بالإلغاء القرار الذي لا يولد آثاراً قانونية لعدم إلحاقه أضراراً، أي عدم مساسه بالمركز القانوني للطاعن من ناحية، أو القرار الذي يولد آثاراً قانونية معينة ولكنها غير ممكنة أو غير جائزة قانوناً من ناحية أخرى².

الفرع الثاني: الشروط الخاصة لإلغاء القرار المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة :

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

أولاً: أن يكون الإنحراف في القرار ذاته:

للطعن بإلغاء القرار الإداري المشوب بالإنحراف في استعمال السلطة يشترط أن يكون الإنحراف في القرار ذاته لا في وقائع سابقة عليه أدت إلى صدوره، ولا في وقائع لاحقه بعد صدوره³.

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

1 . محمد عبد الحميد أبو زيد، المطول في القانون الإداري، المرجع السابق، ص489.

2 . سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص. 215-216.

3 . إسماعيل البدوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ج4، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999 ، ص452.

ثانياً: أن يكون الإنحراف مؤثراً في توجيه القرار:

يشترط لإلغاء القرار الإداري المشوب بالإنحراف في استعمال السلطة أن يكون الإنحراف مؤثراً في توجيه القرار، كما لو صدر القرار لتحقيق هدف لمصدر القرار لا يمت إلى المصلحة العامة بصلة، أو يخرج عن الغاية المحددة التي استلزم المشرع إستهداف تحقيقها بإصدار القرار، وكان لهذا الهدف الشخصي تأثير فعلي في إصدار القرار وتوجيهه توجيهها منحرفاً عن هذه الغاية، وبذلك يتضح أنه لا يمكن الطعن بالإنحراف في استعمال السلطة على قرار إداري استهدف تحقيق المصلحة العامة، كهدف أصيل مهما صاحبه من أغراض بعيدة عنها، ما دامت تلك الأغراض لم تكن المحرك الرئيسي في إصدار القرار الإداري، والهدف من ذلك هو إسباغ مزيد من الحماية على قرارات الإدارة التي تبتغي تحقيق المصلحة العامة، حيث إن في إلغاء تلك القرارات لمجرد انطوائها على هدف آخر إهدار للمصلحة العامة التي كانت الهدف الرئيسي للقرار الإداري¹.

ثالثاً: أن يقع الإنحراف ممن يملك إصدار القرار:

إن عيب الإنحراف في استعمال السلطة الذي يشوب القرار الإداري ويبرر إغائه، لا بد أن يقع ممن له سلطة إصدار القرار الإداري، أو ممن اشترك في إصداره، أو كان له تأثير فعلي في توجيهه توجيهها منحرفاً .

وبالتالي فإذا وقع الإنحراف من أجنبي عن القرار الإداري لا يد له في إصداره، فإنه لا يجوز الطعن في القرار بعيب الإنحراف بالسلطة هو عيب في الإختيار، فبدلاً من أن يقصد رجل الإدارة من قراره تحقيق مصلحة عامة أو هدف مخصص، إذ به يهدف إلى مخالفة ذلك، فيجب لقيام عيب الإنحراف بالسلطة أن تتجه إليه الإرادة الحرة لمصدر القرار، فإن شابها عيب من عيوب الإرادة أدى إلى الإنحراف بالسلطة فلا يطعن في القرار بهذا العيب، وإنما يمكن الطعن فيه باعتباره مشوباً بعيب مخالفة القانون.²

¹. سعد صليح، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 137.

². سعد صليح، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، نفس المرجع، ص 138 .

رابعاً: أن يقع الإنحراف عن قصد:

إن اشتراط القصد لقيام عيب الإنحراف بالسلطة لا يعني أن يكون هذا العيب مقروناً بسوء النية دائماً لدى مصدر القرار، حيث أن سوء النية وإن كان يتوفر في حالة الإنحراف عن المصلحة العامة، إلا أنه ليس بشرط لقيام عيب الإنحراف بالسلطة، الذي يقع مع توافر حسن النية في حالة مخالفة رجل الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف، فبدلاً من أن يسعى بقراره إلى تحقيق الهدف الذي لأجله منحه المشرع سلطة إصداره، إذا به يسعى إلى تحقيق هدف آخر وإن كان الهدف المبتغى تحقيقه من أهداف المصلحة العامة إلا أنه ليس الذي حدده المشرع، وقد ذهبت العديد من أحكام القضاء وآراء الفقه على تأكيد الصفة القصدية لعيب الإنحراف بالسلطة، وإن كان بعض الفقه يرى على خلاف ما سبق عدم الارتباط الحتمي بين عيب الإنحراف بالسلطة والقصد.¹

إن دعوى الإلغاء هي العمل الذي بموجبه يتمكن الشخص الذي له مصلحة من التمسك بإبطال عمل إداري أحادي الجانب أمام القاضي الإداري بسبب عدم شرعيته، أي مخالفاً للقانون بوجه عام.

وعليه فالغاية من هذه الدعوى هو إلزام الإدارة بحدود القانون، وهي مراجعة إبطال، لأنه لا يمكن ترك عمل إداري مخالف للقانون ينتج آثار قانونية على الأفراد، بتعبير أدق تركه يولد نتائج في المنظومة القانونية للدولة، وهذا ما يفسر الطابع الموضوعي لدعوى الإلغاء.²

المطلب الثاني: التعويض عن الأضرار المترتبة عن الإنحراف في استعمال السلطة :

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

فعدم مشروعية القرار الإداري الناجم عن عيب الإنحراف في استعمال السلطة، تؤدي إلى قيام مسؤولية الإدارة، إذا ترتب عليه ضرر، وذلك على أساس أن هذا العيب يعد من الأخطاء الجسيمة التي تقع من الإدارة .

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص. 357-358.

² بن عبد الله عادل، <<التكليف القانوني لدعوى تجاوز حد السلطة>>، مجلة المنندي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ع06، (2009)، ص149.

إذا كان القرار الإداري المعيب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة يعتبر سببا للحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن تنفيذه، وذلك إذا توافرت الشروط اللازمة لهذا التعويض، فإن الأمر بداية يتطلب تحديد الجهة التي تختص بنظر التعويض عن ذلك القرار المعيب، وهذا ما سوف نتناوله من خلال تحديد القضاء المختص بنظر دعوى التعويض عن القرار المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة (الفرع الأول) ثم البحث عن قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة (الفرع الثاني) :

الفرع الأول : تحديد القضاء المختص الذي ينظر في التعويض عن القرار المشوب بالإنحراف :
يقتضي تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، وذلك لمعرفة مدى التعويض عن القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، وذلك على النحو الآتي :

الرقابة القضائية على أعمال الإدارة قد تتولاها المحاكم العادية، فتتظر في كافة المنازعات الإدارية وغيرها، وتختص بالفصل فيها، وهذا ما يسمى بنظام القضاء الموحد، وقد يعهد بها إلى جهة قضائية متخصصة تقوم إلى جانب القضاء العادي، فتفصل هذه الجهة في المنازعات الإدارية، في حين يتولى القضاء العادي الفصل في المنازعات الأخرى وهو ما يعرف بنظام القضاء المزدوج¹.
فنظام القضاء الموحد يقوم على أساس وجود جهة قضائية واحدة في الدولة، هي جهة القضاء العادي تختص بالفصل في كافة المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، أو بينهم وبين الإدارة .
أما القضاء المزدوج فهو يعتمد على وجود جهتين قضائيتين مستقلتين في الدولة وهما جهة القضاء العادي وتتولى الفصل في المنازعات الخاصة التي يكون الأفراد طرفا فيها وجهة القضاء الإداري تختص بالنظر في المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة طرفا فيها، فهذه الجهة المختصة بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها عملا بالمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08 - 09² والتي تتطابق مع مضمون المادة الأولى من القانون رقم 98 - 02³ المنشئ للمحاكم الإدارية .

¹. محمد عبده إمام، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص.ص 62-65.

². قانون رقم 08 - 09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، ع 21، المؤرخ في 23 أفريل 2008 .

³. قانون رقم 98 - 02، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع37، مؤرخة في 01 يونيو 1998.

الفرع الثاني : مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار المشوب بالإنحراف :

تعد عدم مشروعية القرار الإداري أساسا لقيام مسؤولية الإدارة، ومن ثم إذا صدر القرار سليما خاليا من العيوب التي تؤثر فيه فتلغيه فلا تترتب مسؤولية على الإدارة أيا كانت جسامة الضرر الذي لحق بالأفراد من جراء تنفيذه¹.

وإذا كانت العيوب التي تشوب القرار الإداري قد تبرر الحكم بإلغائه، إلا أنها لا تقتضي حتما الحكم بالتعويض على الجهة المصدرة له، لذا فمن الأهمية بمكان أن نبين مدى اعتبار عيب الإنحراف في استعمال السلطة مصدرا لمسؤولية الإدارة، ومن ثم تحديد الشروط اللازمة لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار الإداري المشوب بالإنحراف في استعمال السلطة، ونشير في هذا المقام إلى أن البحث حول مسؤولية الإدارة سيكون بما يتناسب وموضوع هذه الدراسة، دون الخوض في الجوانب المختلفة للمسؤولية الإدارية والتي تحتاج لدراسة متخصصة، وتوضيح ذلك يكون على الشكل الآتي :

أولاً- عيب الإنحراف في استعمال السلطة مصدرا لمسؤولية الإدارة:

إن عدم مشروعية القرار الإداري ليست على درجة واحدة من الجسامة، فهناك بعض أوجه عدم المشروعية تكون دائما مصدرا للمسؤولية الإدارية، وهناك أوجه أخرى قد لا تحقق ذلك، فالقرارات الإدارية المشوبة بأحد وجهي عدم المشروعية الشكلية المتمثلة في عيب الشكل وعيب عدم الإختصاص لا تشكل مصدرا للمسؤولية الإدارية في جميع الأحوال، ويرجع ذلك إلى إنتفاء رابطة السببية بين العيب ذاته وبين الضرر الناشئ عن القرار، متى كان بإمكان جهة الإدارة إصدار القرار من جديد بنفس الجوهر، ومعنى ذلك أن وجهي عدم المشروعية الشكلية لا يشكلان مصدرا حتميا للتعويض إلا إذا كان من شأنهما التأثير في مضمون القرار.²

¹.حمدي أبو النور السيد، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص19.

². سعيد السيد علي، التعويض عن أعمال السلطات العامة، دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص457.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها، حيث قضت بأنه >> قد جرى قضاء هذه المحكمة على أن ما قد يشوب القرار الإداري من عيب يتعلق بعدم الإختصاص أو بالشكل فيؤدي إلى عدم مشروعيته لا يصلح حكماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن هذا العيب مؤثراً¹ في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه فلا يكون ثمة وجه للحكم بالتعويض عن هذا القرار غير المشروع باعتبار أنه سيصدر حتماً وبذات المضمون لو أن الجهة الإدارية قد راعت قواعد الإختصاص والشكل.² وبالتالي فإنه بالنسبة للقرارات الإدارية المشوبة بأحد أوجه عدم المشروعية الموضوعية والمتمثلة في عيبي مخالفة القانون والسبب، وعيب الإنحراف في استعمال السلطة فإنها تعد دائماً مصدراً لمسؤولية الإدارة أي أن هناك تلازم حتمي بين عدم المشروعية الموضوعية والحكم بالتعويض لأنها تؤثر في مضمون القرار وفحواه فتجعله غير قابل للتصحيح، ومن ثم يعتبر عيب الإنحراف في استعمال السلطة مصدراً بالغ الأهمية لمسؤولية الإدارة وذلك في كل الأحوال بغض النظر عن جسامه الضرر، حيث يكون تأثيره مؤكداً على موضوع القرار الإداري.³

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

إن مسؤولية الإدارة هي في الأساس مسؤولية خطئية، يشترط لقيامها توافر الأركان العامة للمسؤولية، وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية وهو ما نتولى شرحه:

¹. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 285.

². نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2010، ص 42.

³. سعيد السيد علي، التعويض عن أعمال السلطات العامة، المرجع السابق، ص 459.

01- الخطأ الموجب لمسؤولية الإدارة:

إن خطأ الإدارة في القرارات الإدارية يتمثل في عدم مشروعيتها، لذا فإن مسؤولية الإدارة لا تقوم إلا استناداً إلى الخطأ الذي يترتب الضرر ولما كانت الإدارة شخصاً معنوياً يباشر تصرفاته عن طريق موظفين تابعين له، فإن الخطأ الذي يقع من التابعين للإدارة إما أن يكون خطأ شخصياً يسأل عنه مرتكبه، وإما أن يكون خطأ مرفقياً تسأل عنه الإدارة¹، والخطأ يكون شخصياً إذا صدر عن الشخص التابع للإدارة دون أن يكون للإدارة أي دور في وقوع هذا الخطأ، ولذلك يتحمل هذا الشخص نتيجة هذا الخطأ الصادر منه ويكون الخطأ مرفقياً إذا صدر عن الموظف أثناء تأديته عمله ولكن بصورة خاطئة، وقد يكون هذا الخطأ نتيجة سوء إدارة المرفق أو بسبب خلل في التعليمات المطبقة .

وتأسيساً على ذلك يرى جانب من الفقه أن عيب الإنحراف في استعمال السلطة إذا كان في صورة يسعى فيها رجل الإدارة إلى غرض بعيد عن الصالح العام، كالإنتقام أو تحقيق مصلحة شخصية، فإن الخطأ يكون جسيماً وقد يؤدي إلى مسؤولية الموظف الشخصية، أما إذا كان رجل الإدارة يسعى إلى تحقيق مصلحة للإدارة لم يخوله القانون سلطة تحقيقها فهنا نكون أمام خطأ قد يترتب عليه ضرر ليس من العدل أن يتحمله الفرد بعينه وهو بذلك يشكل خطأ مرفقياً تتحمل الإدارة آثاره الضارة²، وعلى هذا الأساس فإن وجود عيب الإنحراف في استعمال السلطة يؤدي دائماً إلى الحكم بالتعويض على الإدارة، أياً كانت الصورة التي اتخذها هذا العيب، أي سواء كان القرار الإداري قد صدر بهدف شخصي لرجل الإدارة بعيداً عن المصلحة العامة كالمحاباة أو الإنتقام، أو في حالة استهداف المصلحة العامة بغرض تحقيق أغراض مالية، أو إساءة استعمال الإجراءات.

¹. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص261.

². حمدي أبو النور السيد، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، المرجع السابق، ص94.

02- الضرر الموجب لمسؤولية الإدارة:

الضرر هو أحد أركان المسؤولية بصفة عامة، إدارية كانت أم مدنية، وهو يعني كل إخلال بحق أو مصلحة مشروعة للمضروع، مادية كانت أم معنوية، ولكي تقوم مسؤولية الإدارة لا بد من إثبات الضرر الذي سببه خطأ الإدارة، حيث يقع على المدعي عبء إثبات الضرر الذي يدعيه .

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

كما يشترط في الضرر الموجب لمسؤولية الإدارة أن يكون قد وقع على حق مشروع أي يحميه القانون سواء تمثل هذا الحق في مركز قانوني أو مصلحة مالية مشروعة، وعليه فإذا كان الضرر الناجم عن القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة غير محقق الوقوع أو وقع على حق غير مشروع، فإنه لا يترتب عليه قيام مسؤولية الإدارة.¹

03- العلاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر المترتب عليه:

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

ويتضح مما سبق أن القرار الإداري المعيب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة يشكل خطأ إدارياً، وينبغي لكي تقوم مسؤولية الإدارة بالتعويض عن هذا القرار المعيب أن ينتج عن تنفيذه ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ الناجم عن القرار الإداري المعيب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة والضرر المترتب عليه.²

¹. حمدي أبو النور السيد، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، المرجع السابق، ص 872.

². محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 469.

الخاتمة

الخاتمة :

ختاماً لبحثنا في موضوع الإنحراف بالسلطة أو عيب إساءة استعمال السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، وكما يطلق عليه عيب الغاية، وهو ذلك العيب الذي يصيب الهدف من القرار الإداري وبالتالي هو وجه من أوجه الطعن بالإلغاء، كما يعد من أخطر العيوب التي تصيب القرار الإداري والذي له انعكاس مباشر على حقوق الأفراد وحياتهم وكذلك على الإدارة صاحبة السلطة في إتخاذ تلك القرارات، حيث أنه يؤدي إلى زعزعة الثقة الواجب توافرها ما بين الإدارة والأفراد، مع الإشارة أن هذا العيب لا يتحقق إلا إذا ثبت أن الإدارة قد إنحرفت بسلطتها عن الهدف الذي من أجله منحت لها السلطة، ولا يمكن أن يثار إلا في حالة تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في اتخاذ القرار، كما يمكن أن يحدث في حالة السلطة المقيدة أيضاً حسب ما يراه الفقه الفرنسي وذلك مثلاً حينما تتباطأ الإدارة وبصورة متعمدة في إصدار القرار الواجب عليها إصداره لإلحاق الضرر بصاحب الشأن .

إن عيب الإنحراف بالسلطة هو من أخطر العيوب وأكثرها صعوبة في الإثبات لأنه يتعلق بالنية الخفية لمصدر القرار الإداري، والوصول إلى إثبات النوايا هو من الأمور البالغة الصعوبة، على اعتبار أن هذا العيب يعكس سائر العيوب الأخرى، ولا يرتبط بأمر مادي أو موضوعي يسهل التخفيف منه نسبياً، وبالتالي فإن هذا العيب يكون هو الأخير في الإثبات إذ يفترض أن صاحب المصلحة أو المعني به لا يستند إليه إلا بعد التأكد من تحقق الأوجه الأخرى لأركان القرار الإداري، وفي هذا الشأن لا يمكن إنكار الدور الفعال والمؤثر للقاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية المعيبة بعيب الإنحراف في استعمال السلطة من خلال إلغاء تلك القرارات وترتيب مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عنها .

لقد شكل هذا البحث عبر صفحاته فرصة للوقوف على أهم النتائج والمقترحات التي توصلنا إليها في هذا الخصوص :

- 01-** إن مفهوم الإنحراف في استعمال السلطة هو تعبير قانوني لا يقصد به الإنحراف عن الغرض وسوء النية حصرا، بل هو إنحراف الإدارة صاحبة السلطة عن أهداف القانون بسابق دفع وقصد لا يمت للمصلحة العامة بصلة أو للمصالح المخصصة قانونا، حسنت نية الإدارة في هذا أو أساءت أو تعمدت الإنحراف خطأ، كما أنه لا فرق في ذلك بين أن يكون الدافع غرضا شخصيا أو مصلحة عامة أو مصلحة للمعني أو دافعا سياسيا أو غيره .
- 02-** يعد إستهداف المصلحة العامة أو تخصيص الأهداف هو القيد الذي تخضع له الإدارة وتلتزم به عند ممارستها لنشاطها الإداري .
- 03-** يمثل الإنحراف في إستغلال السلطة سبب لإلغاء القرار الإداري والذي بدوره يولد الأذى ويفشي الأحقاد والضغائن الشخصية .
- 04-** إعمالا لقاعدة تخصيص الأهداف (الحالات التي يحدد فيها المشرع أهدافا معينة)، يجب على الإدارة أن تتقيد بالأهداف أو الغايات التي حددها المشرع .
- 05-** على الرغم من إعتبار السلطة التقديرية للإدارة هي المجال الأنسب لظهور عيب الإنحراف بالسلطة، غير أنه لا يمكن لها أن تتخذ من الظروف الإستثنائية مبررا لإنحرافها في إستعمال سلطتها، على أساس أن كل السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها الإدارة، سواء في الظروف العادية أو الإستثنائية تهدف دوما إلى تحقيق المصلحة العامة، كما أن الظروف الإستثنائية هي بمثابة حماية أكيدة لهذه المصلحة .
- 06-** إن مسألة إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة يتعلق بأخلاقيات الإدارة، الأمر الذي يجعله من الصعوبة بمكان إثباته، وبالتالي فهو بحاجة إلى قرائن مادية قد تستخلص من القرار المطعون فيه أو من المستندات التي يحويها ملف الدعوى أو من حالات مشابهة أو من الظروف الخارجة عن النزاع، وهو ما قد يصعب إن لم نقل من المستحيل إثباته من طرف المدعي، ومع هذا فإن مجلس الدولة الفرنسي لا يعتبره متعلقا بالنظام العام، وهو بذلك من العيوب الإحتياطية التي ينظرها القاضي بعد إستنفاذ العيوب الأخرى .

بعد إستعراض لأهم النتائج المتوصل إليها، بقي أن أشير إلى أهم الإقتراحات وهي :

01- ينبغي على القاضي الإداري أن يفرق بين عيب السبب في القرار الإداري وعيب الإنحراف في استعمال السلطة، فالأول لا يغني عن الثاني، وفي أغلب الأحيان يوجد إرتباط بينهما، بل قد يكون عيب الإنحراف بالسلطة يدل عليه معرفة الأسباب .

02- من الضروري الإعتماد على عيب الإنحراف في استعمال السلطة لبسط الرقابة على القرارات الإدارية، وعدم إعتبره إحتياطيا، مثل ما هو الشأن في القضاء الفرنسي والمصري، ذلك لأنه يشكل الخطر الأكبر الذي يحيط بحقوق الأفراد وحررياتهم والمساهمة المباشرة له في تفشي ظاهرة الفساد الإداري، خاصة عندما تتحاز الإدارة في استعمال سلطتها في المجال المالي .

03- صحيح أن المشرع الجزائري، قد وضع ضمانات حماية لحقوق الأفراد من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08 / 09 والذي منح للقاضي في بعض مواد هذا القانون سلطة توجيه أوامر للإدارة وإجراء التحقيق وسماع الشهود وفرض غرامات تهديدية عند تقاعس الإدارة في تنفيذ أحكام القضاء، غير أنه من الأهمية توسيع سلطة القاضي في الرقابة على قرارات نزع الملكية، بحيث لا يكتفي بالنظر إلى المنفعة العامة التي يحققها قرار نزع الملكية نظرة مجردة، بل يجب عليه أن ينظر إلى مدى ما يحققه القرار الصادر بنزع الملكية من فائدة تحقق أكبر قدر من المصلحة العامة وهو ما يسمى بـ : " نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار المترتبة على تنفيذ القرار الإداري " .

04- أخيرا بما أنه تأكد فعلا أن عيب الإنحراف في استعمال السلطة، بات من العيوب الأكثر خطورة على مبدأ مشروعية القرارات الإدارية، وواقع حال الوسط الإداري الجزائري يثبت ذلك، فإنه ينبغي الأخذ بالتطبيقات الحديثة لبعض الدول عند مباشرتها للرقابة على نطاق الملائمة في القرار الإداري والوقوف على الهدف الحقيقي من القرار، وفي هذا الصدد بقي أن أشير إلى حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر سنة 1995 والذي جاء فيه : >> إذا كانت الإدارة حرة في تقدير مناسبة القرار الإداري وملائمته، فإن ثمة إلزاما عليها أن تضع نفسها في أفضل الظروف وأنسب الحلول للقيام بهذا التقدير وأن تجرّيه بروح موضوعية بعيدا عن البواعث الشخصية، ويشترط أن يكون لديها العناصر اللازمة لإجرائه، وللقاضي الإداري أن يتحرى بواعث القرار وملاساته للوقوف على الهدف الحقيقي الذي تنشده الإدارة من القرار وما إذا كان مصدره قد بغي وجه المصلحة العامة أم تتكبد السبيل وأنحرف عن غايته << .

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع :

أولاً: المصادر :

01- التشريع الأساسي (الدستور) :

- التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي يتضمنه القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع14، مؤرخة في 07 مارس 2016.

02- القوانين العضوية :

- القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع37، مؤرخة في 06 صفر 1419، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 يوليو سنة 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع43، مؤرخة في 03 أوت 2011.

- القانون العضوي رقم 12-04 مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع2، مؤرخة في 15 يناير 2016.

03- القوانين والأوامر:

- القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع21، مؤرخة في 23 أبريل 2008.

- القانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع37، مؤرخة في 01 يونيو 1998.

- القانون رقم 91-11 مؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع21، مؤرخة في 08 ماي 1991.

- الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع46، مؤرخة في 16 يوليو 2006.

- الأمر رقم 66 - 156 مؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع 49، مؤرخة في 11 يونيو 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11 / 14 المؤرخ في 2011/08/02 ج ر ج ج ع 44 مؤرخة في 2011/08/10، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 16 / 02 المؤرخ في 2016/06/19 ج ر ج ج ع 37 مؤرخة في 2016/06/22 .
- الأمر رقم 75-58 مؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع78 ، مؤرخة في 30 سبتمبر 1975 ، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 07 / 05 مؤرخ في 2007/06/13 ج ر ج ج ع 31، مؤرخة في 2007/06/14 .
- الأمر رقم 66-156 مؤرخ في 08 يونيو 1966 ، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع49 ، مؤرخة في يونيو 1966.

ثانيا :المراجع :

II- المراجع باللغة العربية :

01- المؤلفات :

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003 .
2. أبو بكر أحمد النعيمي، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1984.
3. أحمد محمد النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 1984.
4. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
5. إسماعيل البدوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ج4، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999 .
6. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة، 1998 .

7. حسين فريجة، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة - دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
8. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة - رقابة القضاء -، ط1، أكاديمية نايف العربية للعلوم، الرياض، السعودية، 2003 .
9. حمدي أبو النور السيد، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
10. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ج2، ديوان المطبوعات الوطنية، الجزائر، 2011 .
11. سعيد السيد علي، التعويض عن أعمال السلطات العامة، دراسة مقارنة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
12. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف بالسلطة، ط3 ، دار الفكر الجامعي، القاهرة، مصر، 1978.
13. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، ط5 ، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1976 .
14. عبد الرحمن نورجان الأيوبي، القضاء الإداري في العراق، حاضره ومستقبله، مطابع دار الشعب، بغداد، 1965.
15. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2002.
16. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2001.
17. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، الأسباب والشروط، - منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2008 .
18. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، مصر، 1996.

19. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومه، الجزائر، 2012.
20. عطا الله تاج، الإنحراف في استعمال السلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري - دراسة مقارنة - الأغواط، الجزائر، 2004.
21. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
22. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
23. عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
24. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، ج2، ط4، الجزائر، 2005.
25. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومه، الجزائر، 2003، ص220.
26. عمور سامي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مطبوعة جامعية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2008/2009.
27. فتحي عبد النبي الوحيدي، القضاء الدستوري في فلسطين، دراسة مقارنة، ط1، مطابع المقداد، فلسطين.
28. فهمي مصطفى أبو زيد، قضاء الإلغاء، شروط القبول، أوجه الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2001.
29. لحسين بن الشيخ آث ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2001.
30. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000.
31. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.
32. مازن راضي ليلو، القضاء الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008.
33. ماهر صالح علاوي الجبوري، القرار الإداري، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، 1991.
34. محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1989.

35. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري - دعوى الإلغاء ، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2012.
36. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
37. محمد عبد الحميد أبو زيد، المطول في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
38. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
39. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2005.
40. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2005.
41. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2005.
42. محمود سعد عبد المجيد، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية، دراسة نظرية وتطبيقية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1984.
43. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998م.
44. ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، ط1، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2011 .
45. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006 .

02 : الرسائل والمذكرات الجامعية :

أ- رسائل الدكتوراه :

1. إلياس جوادي، الإثبات القضائي في المنازعات الإدارية - دراسة مقارنة، - أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014.
2. عبد الرحمن بوكثير، عبء الإثبات في دعوى الإلغاء، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، السنة الجامعية 2013-2014 .
3. عصام عبد الوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1971.
4. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1962.
5. نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية، أطروحة دكتوراه، حقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012 .

ب- مذكرات الماجستير :

1. إسماعيل قريمس، محل دعوى الإلغاء، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2013 .
2. آمال يعيش تمام، عيب السبب كوجه من أوجه دعوى الإلغاء، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 10/03/2005 .
3. حسن خالد محمد الفليت، الإنحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، مذكرة ماجستير حقوق، جامعة الأزهر، فلسطين، 2014 .
4. سعد صليح، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2004 -2005.
5. سمير داود، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر 2012.

6. سهام براهيمى، التصريح بالمنفعة العمومية في نزع الملكية، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2010-2011 .
7. شمس الدين بشير الشريف، مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010-2011 .
8. عبد الله كنتاوي، ركن الإختصاص في القرار الإداري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011.
9. فواز لجلط، دور الدعوى الإدارية في حماية مبدأ المشروعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2007-2008 .
10. كريمة أمزيان، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011-2010 .
11. لمياء خزار، دور مجلس الدولة في المنازعات الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011-2012 .
12. مصطفى مخاشف، السلطة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007-2008.
13. نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2010.
14. نواف طلال فهد العازمي، ركن الإختصاص في القرار الإداري، رسالة ماجستير، قانون عام، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012 .
15. وردية العربي، فكرة النظام العام في الإجراءات القضائية الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2009-2010 .

ج- مذكرات الماستر :

1. خالد شنافي، إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013-2014 .
2. هاني الصادق، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة ماستر، قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014-2015.

د- المقالات والبحوث :

1. أحميده هنية، << عيوب القرار الإداري >>، مجلة المنتدى القانوني، ع 5، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، (2008).
2. إلياس جوادي، <<القرائن القضائية وحجبتها في إثبات الدعوى الإدارية>>، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ع10، جانفي (2014).
3. بن عبد الله عادل، <<التكييف القانوني لدعوى تجاوز حد السلطة>>، مجلة المنتدى، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ع06، (2009).
4. رمزي طه الشاعر، <<الانحراف الإداري>>، مجلة العلوم الإدارية، ع1، س11، (1969).
5. سناء بولقواس، <<خصوصية إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب الإنحراف بالسلطة>>، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ع13، الجزائر، (2016).
6. قادر أحمد عبد الحسيني، <<انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي>>، مجلة التقني، المجلد 23، ع6، بغداد، العراق، (2010).
7. محمد الأمين كمال، <<الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية - أوجه الإلغاء>>، مجلة التشريع والقضاء، العراق، (2016).
8. رمزي حوحو ومحمد لمعيني، <<النظام القانوني لنزع الملكية للمنفعة العامة>>، مجلة المنتدى، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ع6، (2009).
9. عبد القادر نابي، <<حدود التشابه والإختلاف بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة>>، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ع13، جوان (2015).

خامسا : المجالات والأحكام القضائية :

1. المجلة القضائية، ع3، 1989 .
2. المجلة القضائية، ع3، 1990 .
3. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 12/01/1960.
4. قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) ، رقم71670 ، في 13/01/1991 .
5. مجلة مجلس الدولة، ع3، 2003 .

سادسا : باللغة الفرنسية

1. Auby et drago, **Précis de Droit Administratif**, Paris, 1975.
2. Bonnard, **Précis de Droit Administratif**, Paris, 1988.
3. M.Helbronner, **CONSEIL D'ETAT**, Abbe Bouteyre, Concl, REC 553, 10 mai 1912.
8. Mourice Houriou, **Précis de Droit Administratif**, 5éme edition, Paris, 1933.

فهرس الموضوعات

** فهرس الموضوعات **

الصفحة	الموضوع
أ - د	المقدمة:
05	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي والتأصيلي لعيب الإنحراف في استعمال السلطة:
06	المبحث الأول: مفهوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة:
06	المطلب الأول: تعريف عيب الإنحراف في استعمال السلطة:
07	الفرع الأول: التعريف الفقهي لعيب الإنحراف في استعمال السلطة:
11	الفرع الثاني: التعريف القضائي لعيب الإنحراف في استعمال السلطة:
12	الفرع الثالث: التعريف التشريعي لعيب الإنحراف في استعمال السلطة:
13	المطلب الثاني: تحديد خصائص عيب الإنحراف في استعمال السلطة:
13	الفرع الأول: الخصائص المعنوية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة:
13	أولاً: إرتباط عيب الإنحراف بركن الغاية في القرار الإداري.
15	ثانياً: إرتباط عيب الإنحراف بالسلطة التقديرية للإدارة.
17	ثالثاً: الصفة العمدية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.
18	الفرع الثاني: الخصائص الموضوعية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة:
18	أولاً: الصفة الإحتياطية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.
18	ثانياً: عدم تعلق عيب الإنحراف باستعمال السلطة بالنظام العام.
20	المطلب الثالث: تمييز عيب الإنحراف بالسلطة عن ما شابهه من العيوب الأخرى:
20	الفرع الأول: تمييز بين عيب الإنحراف والعيوب الشكلية للقرار الإداري:
20	أولاً: التفرقة بين عيب الإنحراف بالسلطة و عيب مخالفة الشكل والإجراءات.
21	ثانياً: التفرقة بين عيب الإنحراف بالسلطة و عيب الإختصاص.
24	الفرع الثاني: التمييز بين عيب الإنحراف بالسلطة والعيوب الموضوعية للقرار الإداري:

- 24 أولاً: التمييز بين عيب الإنحراف بالسلطة وعيب السبب.
- 26 ثانياً: التمييز بين عيب الإنحراف بالسلطة وعيب المحل.
- 29 المبحث الثاني: صور عيب الإنحراف في استعمال السلطة:
- 29 المطلب الأول: الإنحراف في استعمال السلطة عن المصلحة العامة:
- 30 الفرع الأول: الإنحراف بالسلطة قصد تحقيق نفع شخصي:
- 31 الفرع الثاني: الإنحراف بالسلطة قصد محاباة الغير أو الإنتقام منه:
- 34 الفرع الثالث: الإنحراف بالسلطة لغرض سياسي:
- 35 الفرع الرابع: الإنحراف بالسلطة قصد التحايل على تنفيذ أحكام القضاء:
- 38 المطلب الثاني: الإنحراف في استعمال السلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف:
- 38 الفرع الأول: خطأ الموظف في تحديد الأهداف المنوط تحقيقها:
- 39 أولاً: الإنحراف في استعمال سلطة الإستلاء.
- 41 ثانياً: استعمال سلطة الإدارة لفض نزاع ذي صبغة خاصة بين الأفراد.
- 42 ثالثاً: منع خدمات الإدارة عن أحد الأفراد قصد إجباره على القيام بتصرف معين.
- 43 الفرع الثاني: خطأ الموظف في استعمال الوسائل المقررة (الإنحراف بالإجراءات):
- 44 أولاً: الإنحراف بالسلطة لتحقيق المصلحة المالية للإدارة.
- 46 ثانياً: الإنحراف بسلطة نقل الموظفين.
- 49 ثالثاً: الإنحراف بسلطة وضع تقارير الترقية.
- 51 رابعاً: الإنحراف بسلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة.
- 52 الفصل الثاني: كيفية إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة:
- 53 المبحث الأول: عبء إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة:
- 54 المطلب الأول: الإثبات المباشر لعيب الإنحراف في استعمال السلطة:

- 54 الفرع الأول: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة من نص القرار المطعون فيه:
- 56 الفرع الثاني: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة من ملف الدعوى:
- 57 أولاً: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة من المناقشات الشفهية المصاحبة لإصدار القرار. ..
- 58 ثانياً: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة بما تظهره المراسلات.
- 59 ثالثاً: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة بما تظهره التوجيهات الصادرة لمصدر القرار.
- 59 رابعاً: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة من تفسيرات الإدارة.
- 61 المطلب الثاني: الإثبات غير المباشر لعيب الإنحراف في استعمال السلطة:
- 61 الفرع الأول: إثبات عيب الإنحراف بالسلطة من القرائن المحيطة بالنزاع:
- 65 أولاً: قرينة التمييز بين الأفراد في المعاملة.
- 67 ثانياً: قرينة إنعدام الدافع المعقول.
- 67 ثالثاً: قرينة الموقف السلبي من الإدعاء.
- 68 رابعاً: قرينة ملاسبات إصدار القرار وكيفية تنفيذه.
- 69 خامساً: قرينة عدم التناسب ما بين المخالفة والجزاء التأديبي.
- 69 الفرع الثاني: إثبات عيب الإنحراف من ظروف خارجة عن النزاع:
- 71 المبحث الثاني: النتائج القانونية لإثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة:
- 71 المطلب الأول: إلغاء القرار الإداري المشوب بالإنحراف بالسلطة:
- 72 الفرع الأول: الشروط العامة لإلغاء القرار المشوب بالإنحراف في استعمال السلطة:
- 72 أولاً: أن يكون القرار المطلوب إلغاؤه إدارياً.
- 73 ثانياً: أن يكون القرار الصادر عن سلطة إدارية وطنية.
- 74 ثالثاً: أن يكون القرار نهائي.
- 75 رابعاً: أن يحدث القرار أثراً قانونياً معيناً.

75	الفرع الثاني: الشروط الخاصة لإلغاء القرار المشوب بعيب الإنحراف بالسلطة:
75	أولاً: أن يكون الإنحراف في القرار ذاته.
76	ثانياً: أن يكون الإنحراف مؤثراً في توجيه القرار.
76	ثالثاً: أن يقع الإنحراف ممن يملك إصدار القرار.
77	رابعاً: أن يقع الإنحراف عن قصد.
77	المطلب الثاني: التعويض عن الأضرار المترتبة عن الإنحراف بالسلطة:
78	الفرع الأول: القضاء المختص بنظر في التعويض عن القرار المشوب بالإنحراف بالسلطة: ..
79	الفرع الثاني: مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار المشوب بالإنحراف بالسلطة:
79	أولاً : عيب الإنحراف بالسلطة مصدر لمسؤولية الإدارة.
80	ثانياً : الشروط اللازمة لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار المشوب بالإنحراف. .
85-83	الخاتمة:
92-87	قائمة المصادر والمراجع:
96-93	فهرس الموضوعات:

ملخص المذكرة

ملخص المذكرة :

يعد عيب الإنحراف بالسلطة من الأسباب الهامة لإلغاء القرار الإداري، ذلك لأنه يؤثر سلبا على مشروعية القرار الإداري مما يسمح بتوسيع الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كون هذه الرقابة لم تقتصر على فحص المشروعية الخارجية بل تمتد إلى أبعد من ذلك حيث تشمل البحث عن الهدف الحقيقي الذي قصدته الإدارة من هذا العمل، وكون أن عيب الإنحراف في استعمال السلطة مرتبط بركن الغاية أو الهدف من القرار الإداري، والذي يسعى مصدر القرار إلى تحقيقه، فإن هذا العيب من أدق العيوب وأكثرها صعوبة مما يجعل مهمة القاضي شاقة وحساسة، لأنه لا يقتصر على الرقابة الشكلية فقط، بل يمتد إلى البواعث والدوافع التي حملت جهة الإدارة على هذا التصرف غير المشروع وما شكله من خطورة على حقوق الأفراد وحياتهم .

يكون الإنحراف بالسلطة لما يستعمل رجل الإدارة سلطته بهدف تحقيق هدف غير المصلحة العامة أو مخالفا لقاعدة تخصيص الأهداف أو لعدم إتباع الإجراءات الإدارية السليمة، وهو ما يجعل من إثباته أمر بالغ الصعوبة بالنسبة للقاضي والمدعي على حد سواء، إلا أنه توجد عدة طرق ووسائل لذلك، منها المباشرة مثل نص القرار المطعون فيه، ملف الدعوى، ومنها غير المباشرة مثل القرائن المحيطة بالنزاع وظروف أخرى خارجة عن النزاع، ومن الأهمية بمكان أن يستعمل القاضي الإداري هذه الطرق وفقا لمبدأ تدرجها، لأن الأمر لا يتعلق بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، بل يتعدى ذلك إلى الحكم بالتعويض عن الأضرار التي لحقها القرار المطعون فيه والذي تتوفر فيه الشروط القانونية لذلك .

Résumé:

Le défaut de pouvoir déviant est une raison importante pour annuler la décision administrative, car il affecte négativement la légitimité de la décision administrative, ce qui permet d'étendre le contrôle juridictionnel du travail de l'administration, puisque ce contrôle vise non seulement à examiner la légalité de l'extérieur, mais va également au-delà de la recherche du véritable objectif recherché. L'administration de ce travail et le fait que le vice de déviation dans l'utilisation du pouvoir est lié à l'objet de la décision administrative que la source de la décision cherche à atteindre sont ce défaut est le plus imparfait et le plus difficile, rendant la tâche du juge difficile et délicate, car elle n'est pas limitée au contrôle formel Mais S'étend aux motivations qui ont amené l'administration à ce comportement illégal et au danger qu'il représente pour les droits et libertés des personnes .

La déviation de l'autorité n'implique pas que le responsable utilise son autorité pour atteindre un objectif autre que l'intérêt général ou soit contraire à la règle d'attribution d'objectifs ou au non-respect des procédures administratives appropriées, ce qui rend très difficile sa démonstration au juge et au procureur. Tels que les éléments de preuve entourant le litige et d'autres circonstances en dehors du conflit Il est important que le juge administratif utilise ces méthodes conformément au principe de leur inclusion, car il ne s'agit pas d'annuler la décision administrative concernant la faute d'utilisation déviante. Mais au-delà du jugement des dommages à droite de la décision attaquée et les exigences légales pour qui sont disponibles.