جامعة محمد خيضر – بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

## عنوان المذكرة

# إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

إعداد الطالب :
**شنافي خالد**

إشراف الأستاذة :
**قاضي نور الهدى**

الموسم الجامعي: 2013 /2014

# رســـالـــة شكـــــــــــــر

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذة: قاضي نور الهدى التي شرفتني بقبولها الإشـــراف على هذه المذكرة كما اشكرها على ما قدمت لي من نصـــح و تـــوجيه و مساعـــدتي طيـــلة فتـــرة إعـــدادها يـــشهد الله أنها كـــانت ناصـــحة أمينـــة فـــي المجال العلـــمي

كما أتوجه بالشكر الجزيل لكل الأساتذة الذين أشرفوا على تكويني خـــلال مشـــواري التعليمـــي

فجـــازاهـــم الله عنـــي كـــل خيـــر

أميـــن

# إهـــــــــــداء

إلـــى منبـــع العطـــف و الرحمـــة و الحنان إلى مـــن وهبتنـــي الحب في اسمـــى معانيـــه –أمـــي– و إلـــى روح أبـــي الزكيـــة رحمـــــه الله

إلـــى جميـــع أخـــواتـــي و إخـــوانـــي
إلـــى الزوجـــة المحتـــرمة و إلـــى قـــرة عينـــي و بهجة روحي فاديـــه و تقـــي الله

إلـــى كـــل الـــزملاء و الأصدقـــاء و كـــل من يفـــرح لفـــرحي أهـــــدي ثمـــرة جهـــدي هـــــــــذا

خالد شنافي

# الخـــــاتـــمة

# مقـــدمـــــــــة

# الفصل الأول

## ماهية عيب الانحراف عن الهدف

# الفصل الثاني

## أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف و أثره القانوني

**مقـــدمـــة:**

تكتسي عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أهمية بالغة في إرساء دولة القانون لكونها تهدف إلى تحقيق التوازن بين ضرورة سير المرفق العام في الدولة بكـــامل صلاحيـــاتـــها وسلطاتها ، وضرورة حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من وطأة انحراف الإدارة في استعمال ما خولها المشرع من السلطة ، فتمثل بذلك الـــرقابة القضائية على الأعمال الإدارية المختلفة أهم ضمانات لحماية مبدأ المشروعية ، الـــذي يقصـــد به خضـــوع جميـــع أعـــمال الإدارة إلى قواعد القانونية المكرسة في الدولة ،فلا يسوغ لإدارة من الإدارات أن تمارس اختصاص معنيا على ،لوحه الذي يخالف نص دستوري أو تشريعيا ، وبهذا المفـــهوم نجـــد بأن مبـــدأ المشروعية ليس إلا تطبيقيا لقاعدة تدرج القوانين في الدولة الحديثة.

تعد القرارات الإدارية أهم وسيلة في يد الإدارة لممارسة مختلف اختصاصاتها ، ومن ثم كان لزاما على الرقابة القضائية أن تشمل هذه الوسيلة الحساسة لضمـــان مشـــروعيتها والـــتأكد من توخيها للمصلحة العامة ، وهذا الأمر لا يمكن أن يتحقق إلا إذا كانت تلك الرقابة محيطة بجميع أركان القرار الإداري ، من اختصاص ، وشكل ، وإجراءات ، ومحل ، وسبب وغاية ، أما إذا انحصرت في بعض الأركـــان دون غيـــرها ، فلـــن تكـــون إلا مظـــهرا خالـــيا من كل مضمون ، وشعارا تتغنى به الدولة لتدرج في مصاف الدول التي تحـــترم الحقـــوق والحريات .

تمثل دعوى الإلغاء جوهر الرقابة القضائية على القرار الإداري فبواسطتها يراقب القاضـــي مشروعية القرار الإداري ، ومدى اتجاهه نحو تحقيق المصلحة العامة ، فإذا تبين لـــه بأنـــه

مشوب بعيب ما في أحد أركانه فإنه يقضي بإلغائه نتيجة لذلك ، وتأسيسا

على هذا فإن دعوى الإلغاء تعد من الدعوى الموضوعية، فهي تهدف إلى جانب حماية حقوق المدعي إلى حماية مبدأ المشروعية ، ومن ثم إلى تحقيق مصلحة عامة مهمة ، تتمثل في وجود إدارة رشيدة تمارس اختصاصاتها وفقا للقانون ، دون أن تنحرف بسلطتها فدعوى الإلغاء بهذا المفهوم تلعب دورا علاجيا ووقائيا في نفس الوقت ، كون أن مصدر القرار الإداري مادام يعلم مسبقا بأن قراره سيكون محل رقابة قضائية حادة ودقيقة ، فإنه سيتحرى فيه المشروعية والسلامة من كل عيب ، وهذه الوقاية لا تتحقق فقط بوجود الرقابة القضائية ، وإنما يرجع أمر تحقيقها بالأساس إلى مدى فعالية تلك الرقابة في الوقوف في وجه أعمال السلطة الإدارية غير المشروعة .

تؤسس دعوى إلغاء القرار الإداري على أحد العيوب التي تشوب هذا الأخير ، وهي العيوب التي تربط دائما بالأركان التي يقوم عليها القرار الإداري ، فمثلا عيب عدم الاختصاص يتبع ركن الاختصاص ، كما يتبع عيب مخالفة القانون ركن المحل ، وعيب الانحراف بالسلطة يتبع ركن الغاية ، وعلى هذا الأساس يحد القاضي الإداري نفسه ملزما بمعرفة الكيفية التي توجد عليها هذه العيوب ، ثم معرفة كيفية كشفها والتأكد من قيامها ، ولن يتاح له هذا إلا إذا كان خبيرا بأركان القرار الإداري في حد ذاتها .

فضلنا أن نتناول في هذا البحث ، عيب الانحراف بالسلطة دون غيره من العيوب وهذا راجع بالأساس إلى الخصوصية الكبيرة التي يتمتع بها بصفته عيب دقيق وخفي مما يؤدي إلى صعوبة إثباته مقارنة بباقي العيوب الأخرى ، ولكون أن عيب الانحراف

---

بالسلطة قد مثل بإجماع الفقهاء اتساعا هاما للرقابة القضائية على أعمال الإدارة كان لـــزاما أن يحظى ببحوث معمقة ودقيقة تساهم أساسا في تسهيل عملية الاعتماد عليه كوجد من أوجه

إلغاء القرار الإداري. حيث يكتسي عيب الانحراف بالسلطة أهميـــة بالغـــة فـــي الرقـــابـــة على السلطة التقديرية للإدارة ، فهي التي تحاط عملية ممارستها بخطـــوة كبـــيرة بالنـــظر إلى ما يمكن أن يترتب عنها من تعسف و انحراف ، فرجل الإدارة ليس في الحقيقة إلا بشرا يستولي عليه النقص أينما كان وحيث ما وجد ولهذا تلعب الرقابة القضائية عن طريق إعمال عيب الانحراف بالسلطة ، دورا هاما في ضمان اتجاه القرار الإداري الصـــادر في إطـــار السلطة التقديرية للإدارة نحو تحقيق المصلحة العـــامة ، فهـــذه الأخيـــرة هي السبب الأول والأخير الذي أدى إلى وجود الإدارة العامة .لقد دفعتنا الأهمية الكبيرة التي يحظى بها عيب الانحراف بالسلطة إلى اختيار ، الموضوع للمذكرة وفـــي سبـــيل ذلك اخـــترنا الانطـــلاق من الإشكالية التالية ما المقصود بعيب الحياد عن الهدف، وما مدى اعتماد النظام القـــانوني له كوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية ؟

إجابة على هذه الإشكالية فضلنا الاعتماد على المنهج الوضـــعي التحليـــلي ، مـــع التركـــيز على أهم التطبيقات التي تبني القضاء الإداري فيها عيـــب الانـــحراف بالسلطـــة ، معتمـــدا في سبيل ذلك على الخطة التالية : – الفصل الأول : ماهية عيب الانحراف عن الهـــدف

– الفصل الثاني : أوجه الانحراف عـــن قاعـــدة تخصـــيص الأهـــداف وأثـــره القانونـــي

وذلك بالرغم من قلة المراجع خاصة في ما يختلف بالمنظومـــة القانونيـــة فـــي الجزائـــر

## المبحث الأول: مفهوم عيب الانحراف عن الهدف

يتصل عيب الحياد عن الهدف بركن الغاية في القرار الإداري،أي المقصد النهائي الذي يصبو مصدر القرار تحقيقه. فإذا ما استخدم رجال الإدارة سلطته من أجل هدف خاص أو سياسي أو انحرف عن الهدف المخصص قانونا لقراره الإداري، وبذلك يكون قد انحرف بسلطته عن الهدف الذي كان يتعين عليه تحقيقه، ومن ثم يتسم قراره بعدم المشروعية ويصبح عرضتا للإلغاء لحياده عن الهدف.

. وبما أن الهدف من القرار الإداري لا يجب أن يخرج عن تحقيق إحدى الغايتين –المصلحة العامة ،–احترام قاعدة تخصيص الأهداف،إلا أننا سنركز من خلال بحثنا على الفكرة الثانية للهدف من القرار الإداري ألا و هي الحياد عن قاعدة تخصيص الأهداف.

فقد اعتبر المشرع المصر عيب الحياد عن الهدف احد أوجه الطعن بالإلغاء للقرار الإداري. كما حاول الفقه الفرنسي و المصري وضع العديد ممن التعريفات من اجل تحديد مفهوم هذا العيب، ولتفصيل ذلك سنتطرق لمفهوم عيب الحياد عن الهدف في التشريع المصري وكذلك موقف كل من الفقه الفرنسي و المصري.

– موقف المشرع المصري من عيب الحياد عن الهدف:

تناول القانون رقم 47 لسنة 1973 بشأن تحديد اختصاصات مجلس الدولة عيب الانحراف بالسلطة بوصف احد أوجه الطعن بالإلغاء ،حيث نصت المادة العاشرة الفقرة 14 على أن"يشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقاتها و تأويلاتها و إساءة استعمال السلطة...الخ".(1)

و يتضح في هذه المادة تعداد لأوجه الطعن بالإلغاء في القرار الإداري و التي ورد

---

1–د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري،دار الفكر الجامعي، الإسكندرية سنة2001 ،ص 30

من بينها عيب الانحراف بالسلطة،مما يعني خضوع هذا العيب للقواعد العامة من حيث إثباته و الجزاء المترتب على مرتكبه ، شأنه في ذلك شأن أوجه عدم المشروعية الأخرى ، بالرغم مما لهذا العيب من ذاتية خاصة لاتصاله بنية مصدر القرار.

-مفهوم الانحراف عن الهدف في الفقه الفرنسي: يرى البعض أن الانحراف بالسلطة يتمثل في استخدام سلطة معينة بواسطة جهة إدارية ما، من أجل تحقيق هدف غر الذي من أجله منحت لها هذه السلطة بواسطة القانون.

بينما ذهب البعض الآخر إلى أن قيام عيب الانحراف عن الهدف يكون باستخدام جهة إدارية سلطتها عمدا من أجل هدف غير الذي لأجله هذه السلطة.

ومن الملاحظ أن هذا الرأي قد ربط بين انحراف عن الهدف والعمد رغم انه قد يحدث خطأ كما في حالة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، فيما ذهب بعض الفقه في تعريفه لهذا العيب إلى القول: يحدث الحياد عن الهدف عندما تستخدم الإدارة اختصاصاتها من أجل تهدف غير المصلحة العامة سواء كان هذا الغرض خاص أو مقصد سياسي ، ويوجد كذلك الحياد عن الهدف عندما تتخذ الإدارة قرار يتعلق بالمصلحة العامة لكنه بجانب الهدف المحدد من قبل المشرع.(1)

من المنطق أن نميل إلى الأخذ الرأي الأخير في تحديد تعريف الحياد عن الهدف، حيث شمل صورتي الانحراف ، والمتمثلتين في استهداف غاية بعيدة عن الصالح العام أو استهداف مصلحة عامة معايرة لما حدده المشرع لبعض القرارات الإدارية. وهذا مخالف لقاعدة تخصيص الأهداف ، وإذا كان هذا الرأي لم يشر إلى خاصية

---

1- نفس المرجع، ص 33

القصد لعيب الانحراف عن الهدف. ومن هذه التعريفات يمكن الوصول إلى تعريف للانحراف عن الهدف، رغم اختلافها لفظيا.

إلا أن مضمونها واحد، وهو مايو صلنا إلى القول أن الانحراف أو الحياد عن الهدف في القرار الإداري، هو حياد رجل الإدارة عن تحقيق الهدف الذي منح لأجله سلطة إصدار القرار .

مفهوم الانحراف في الفقه المصري :

لقد ارتكزت أراء بعض الفقهاء المصريين على فكرتين أساسيتين، في تحديد مفهوم الحياد عن الهدف، فإذا أهمها ذات معنى قانوني والأخرى تتعلق بفن الإدارة وذهب الفقه إلى أن وقوع الانحراف لمعناه القانوني،يكون إذا أساء الموظف استعمال سلطته فقصد بها هدف مجافي للمصلحة العامة ، أو قصد بقراره تحقيق المصلحة العامة ولكنه يخدم هدف آخر غير الذي حدده المشرع .(1)

أما عن الانحراف من منظور فن الإدارة، فانه يقع عندما لا يحقق رجال الإدارة النتائج التي تؤدي إلى سهولة التغيير الذي يستهدفه المجتمع .

وانتهى هذا الفقه إلى وقوع الانحراف في هذه الحالة، بالرغم من أن رجل الإدارة لم يرتكب خطأ،ويطبقون القانون تطبيقا سليما ،وكذلك فإن الانحراف بهذا المعنى يختلف عن الانحراف بمعناه القانوني، في أن الأهداف التي يبتغيها رجل الإدارة في هذه الحالة رغم كونها مشروعة إلا أنه لم يتمكن، إما يسوء نية أو يحسن نية من الموازنة بين هذه الأهداف المشروعة، لينتقي من بينها ما يحقق نتائج أفضل، لتحقيق الغايات التي يستهدفها المجتمع

---

1- نفس المرجع، ص35

من اجل إشباع حاجياته و تحقيق تطلعاته. وقد تشعبت أراء الفقه المصري حول تحدي المصطلح، الذي يطلق على عيب الانحراف بالسلطة إلى أربعة اتجاهات.
أولها : اصطلاح ( إساءة استعمال السلطة )

حيث ذهب هذا الاتجاه إلى أن معنى " إساءة استعمال السلطة " أوسع من " الانحراف والتعسف في استعمالها " فهو يشملها معا، لأن من يستعمل السلطة المخولة له قانونا لتحقيق غاية غير التي حددها له المشرع، إنما " يسيء " استعمالها. من الملاحظ أن أصحاب هذا الرأي قد جمعوا بين الانحراف بالسلطة، و سوء نية مصدر القرار،بالرغم من أن الانحراف عن الهدف المخصص قد يقع مع حسن نية رحل الإدارة، ومن ثم فإن مسايرة هذا الاتجاه لا يمكن من وضع تعريف شامل الانحراف بالسلطة. (1)

أما الاتجاه الثاني: فيجمع بين اصطلاحي إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، و ذالك ما يجعل العيب جامعا وشاملا لجميع أوجه إساءة استعمال السلطة، والانحراف بها عن غايتها.

و تأسيسا على ذلك عرف أنصار هذا الاتجاه، الانحراف بالسلطة بأنه "استخدام الإدارة لسلطتها ممن أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء بابتغاء غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء تحقيق هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون".

تقدير:إن اصطلاح الانحراف بالسلطة يدل على صورتي هذا العيب معا، حيث يعني البعد عن تحقيق المصلحة العامة و تجاوز الهدف المخصص، و بتالي لا داعي

---

1- نفس المرجع،ص 38

لاستخـــدام الاصطلاحين مع.

الاتجاه الثالث : اصطلاح " عيب الغاية "

فـــي حيـــن ذهـــب أنصـــار هـــذا الاتجـــاه إلى استـــعمال مـــصطلح " عـــيب الغـــايـــة " للتـــعبير عن الانحراف بالسلطة ، برغم عدم شيـــوع هـــذه التـــسمية ، فقد عرف هذا الفقه الانحراف بالسلطـــة بأنه " العيب الـــذي يصـــيب الغـــية التي استهـــدافها القـــرار الإداري ، والغـــاية مـــن القـــرار الإداري هـــي المصلحـــة العامـــة ، أو الـــهدف المخصص.
ويأتي الاتجاه الرابع اصطلاح : " الانحراف بالسلطة "

حيث انتقد أنصار هذا الاتجاه تعبير " إســـاءة استعمـــال السلـــطة " مفضـــلين عليهـــا تعبير " الانحراف بالسلطة "، باعتبار أن الاصطلاح الأول يشمل فقط حالة ســـوء النيـــة لرجـــل الإدارة ، بينما الاصطلاح الثاني فيشمل على كلتا حالـــتـــين : انحـــراف مصـــدر القـــرار عن المصلحة العامة و كذلك انحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ، ومن ثم فإن تسمـــية الانحراف بالسلطة أكثر دقة وشمولا .(1)

وفـــي الأخيـــر ومن خلال مقارنة الآراء الفقهية الأربعـــة، نميـــل كـــثيرا إلى الأخذ برأي الاتجاه الرابع و الأخير، باختيار اصطلاح الانحراف بالسلطة للتعبير عن هذا العيب، و نسند هذا الموقف برأي الأستاذ عبد العزيز عبد المنعم الذي عرف عيـــب الانحراف لغة، بالمـــيل إلى الشيء أو الميل عنه. فالانحـــراف يعني إذن البعـــد و الحـــيد عـــن الهـــدف، ومنـــــه فـــإن تعـــبير الانحراف بالسلطة أكثر دلالة على هذا العيب عما سواه، حيث يعنـــي البعـــد

---

1- نفس المرجع،ص 42

عن تحقيق الهدف العام من كل القرارات الإدارية وهو المصلحة العامة، أو الهدف الخاص لبعض تلك القرارات وفقا لقاعدة تخصيص الأهداف.

وأخيرا فان هذا الاتجاه لا يربط بين الانحراف بالسلطة، و سوء النية لمصدر القرار الإداري، وهذا يتوافق مع طبيعة عيب الانحراف بالسلطة ، الذي يتصور وقوعه عن دون قصد كما في حالة الانحراف عن الهدف المخصص.(1)

بعد أن استطلعنا رأي كل من الفقه الفرنسي والمصري حول عيب الانحراف بالسلطة، فما رأي الفقه الجزائري في هذا الشأن ؟

لقد دأب الفقه الجزائري على تحديد مفهوم الانحراف بالسلطة بشكل دقيق حيث عرفه معظمهم، على أنه"استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو باستهداف هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون. و لم يربط الفقه الجزائري بين الانحراف بالسلطة و نية مصدر القرار، وذلك لأنه قد ترق لصورتي هذا العيب مما يغني عن الخوض في العلاقة بين قيام هذا العيب ونية مصدر القرار

مفهوم عيب الحياد عن الهدف عند جمهور الكتاب ورجال القانون .

يرى الأستاذ" سعد النكثاوي" أن الغاية من القرار الإداري تحدد وفقا لثلاثة اعتبارات.

-استهداف المصلحة العامة : فالسلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في حد ذاتهاو إنما عبارة عن وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة في المصلحة العامة، فان هي حادت في قرارها

عن هذه الغاية فانه يكون معيبا و قابلا للطعن بالإلغاء. (2)

- احترام قاعدة تخصيص الأهداف: برغم من أن الإدارة تهدف إلى تحقيق المصلحة

---

1- نفس المرجع،ص45

2-د. سعد النكثاوي،القانون الإداري و القضاء الإداري،دار نشر المعرفة،الرباط، سنة2009 ،ص 167

العامة دائما، فقد يحدد لها المشرع هدفا خاصا يجب أن تسعى لتحقيقه من خلال قراراتها ، وإذا ما خالفت هذا الهدف فإن قراراتها تكون معيبة بإساءة استعمال السلطة و لو تذرعت بالمصلحة العامة و هذا ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف.

– احترام الإجراءات المقررة: يتعين على الإدارة احترام الإجراءات التي حددها القانون لتحديد الهدف الذي تسعى إليه ، بحيث تعد مخالفتها لهذه الإجراءات صورة من صور الانحراف ، يتضح جليا أن الأستاذ "سعد النكثاوي " قد ركز على احترام الإجراءات التي اعتبر مخلفتها من إحدى صور الانحراف بالسلطة. (1)

بينما يرى الأستاذ "شريف يوسف حلمي خاطر " أنه على الإدارة أن تستهدف في جميع قراراتها تحقيق المصلحة العامة كمبدأ أساسي، وأحيانا قد يحدد لها القانون هدفا معينا لإصدار القرار، وهو ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف، و في هذه الحالة يجب على الإدارة أن تلتزم بالأهداف التي حددها القانون، و إلا اعتبر القرار مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف باستعمال السلطة. (2)

لقد عرف الدكتور "عزري الزين" ركن الغاية أو الهدف بأن تكون كل القرارات الإدارية تستهدف المصلحة العامة كغاية لها ، وعلى السلطة الإدارية أن تلتزم بهذه الغاية في كل أعمالها، ويتم تحديد الغاية من القرارات الإدارية وفق قاعدتين أساسيتين :

– استهداف المصلحة العامة:فعل الإدارة أن تجعل المصلحة العامة مناط قراراتها و أعمالها فكلما سعت الإدارة إلى تحقيق مصلحة تجانب المصلحة العامة،كان هذا القرار محلا للطعن بالإلغاء لعدم مشروعية الغاية.(3)

–احترام قاعدة تخصيص الأهداف:إذا ما حدد المشرع هدفا مخصصا فلا يجوز لرجل

---

1–د. سعد النكثاوي،المرجع السابق،ص168

2–د. شريف يوسف حلمي خاطر،القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة2007،ص 78

3–د.عزري الزين،الأعمال الإدارية و منازعاتها،مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي أثاره على حركة التشريع، الجزائر،سنة2010 ،ص21

الإدارة أن يسعى إلى تحقيق غيره حتى و لو كان الهدف الذي ينشده متعلقا بالمصلحة العامة.

ومنه نستنتج أن عيب الحياد عن الهدف في القرارات الإدارية، بالرغم من تعدد المصطلحات و تعدد اتجاهات الفقه ،غير أن مضمونه يتلخص في كونه يحدث كلما حاد رجل الإدارة أثناء اتخاذ القرار عن المصلحة العامة، أو إذا جانب الأهداف التي حددها القانون، بمعنى أدق الخروج بالقرار عن قاعدة التخصيص الأهداف ، وإن كانت هذه الأهداف تحقق المصلحة العامة .و بعد أن سلطنا الضوء على مفهوم عيب الانحراف بالسلطة ، يتوجب علينا التطرق للخصائص إلي تميزه عن غيره من عيوب المشروعية ،وهذا ما يقودنا إلى التساؤل الموالي ، فما هي خصائص هذا العيب ؟

**المطلب الأول: خصائص عيب الانحراف بالسلطة**

ينفرد عيب الانحراف بالسلطة بخصائص عديدة، تميزه عما سواه من أوجه عدم المشروعية، فقيامه مرهون بتوافر هذه الخصائص.لذلك رأينا ضرورة التعرض لهذه السمات لاستكمال التعرف علية ، ولأجل ذلك أفردنا لها ستة عناصر هي كالتالي:

1- الصفة الاحتياطية:(1)

تكمن صفة الاحتياط في كون عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، عيبا خفيا مستتر لا يحول دون ظهور القرار بالمظهر الصحيح ، بحيث أنه عمل سليم في جميع جوانبه الظاهرة ، وإزاء ما تستلزمه الرقابة على هذا العيب من بذل أقصى درجات العناية والحرص من قبل القاضي الإداري لإثباته.

---

1-د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية،منشأة المعارف ، الإسكندرية،سنة2004 ،ص 763

فقد دأب كل من الفقه والقضاء في فرنسا ومصر إلى جعل عيب الانحراف عن الهدف عيبا احتياطيا، يمكن اللجوء إليه فحسب إذا لم يوجه عيب أخر يشوب القرار الإداري، و يصلح أساسا لإلغائه مما قلل كثير من مجال تأثيره.

كما يرجع السبب في إضفاء الصفة الاحتياطية على عيب الانحراف بالسلطة، إلى خطورة الحكم به في مواجهة الإدارة، مما ينال من مهابتها لدى الأفراد ويزعزع ثقتهم بها.

كما علل بعض الفقهاء الصفة الاحتياطية لعيب الحياد عن الهدف، بأنه من مقتضيات السياسية القضائية، لتيسير الوصول إلى تحقيق العدالة بأدوات موضوعية وإثباتها سهل . (1)

2- الصفة القصيدة لعيب الانحراف :

اتفق الفقه على أن عيب الانحراف بالسلطة عيب قصدي فيجب إلغاء القرار الإداري المشوب به وهذا ما يستوجب علم رجل الإدارة يخرج قراره عن المصلحة العامة أو حياده عن قاعدة تخصيص الأهداف ، حيث أن عيب الانحراف بالسلطة يتمثل بالنية والقصد ، وليس بالنتيجة بمعنى أنه يكفي لتحقيقه أن تتعارض نتائجه مع مصالح العام ، أو الهدف الذي خصصه المشرع بل يجب أن تكون الإدارة قد قصدت الوصول إلى تلك النتائج ، وتقدير نية رجل الإدارة وعلاقتها بالنتائج الضارة التي هدفت إليها مساكة يفصل فيها القاضي .

3- اقتران عيب الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة

حيث يظهر أثر عيب الانحراف بالسلطة والذي يتمثل في عدم مشروعية في حالة تصرف الإدارة في إطار سلطتها التقديرية.

---

1-د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف،الإسكندرية، سنة2003، ص 315

فالعمل الذي تتمتع الإدارة فيه بالسلطة التقديرية ،هو الذي يمكن أن يظهر فيه عيب الانحراف بالسلطة جليا نتيجة قيام رجال الإدارة بها بتحقيق هدفا آخر غير الذي خصصه المشرع .

ولا يتصور قيام هذا العيب في حالة مباشر الإدارة لاختصاص مقيد ، وهو الاختصاص المحدد بنصوص القانون الصريحة : إذا أن الأمر في هذه الحالة لا يخلو عن أمر فرضيتين

– الفريضة الأولى : أن تلتزم الإدارة حدود القانون فيصدر قرارها صحيحا غير مشوب بأي عيب، لأن الإدارة لم تفعل أكثر من النزول على أحكام القانون و الخضوع لأوامره.
– الفرضية الثانية : أن تخالف هذه الأحكام فيكون قرارها مشوبا بعيب مخالفة القانون و يحق للقاضي إلغاؤه.
و من الأمثلة التي ربط فيها مجلس الدولة الفرنسي و المصري بين السلطة التقديرية و عيب الانحراف بالسلطة، ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية المصرية في أن منح الجنسية المصرية بطريقة التجنس، هو أمر جوازي لجهة الإدارة، إن شاءت منحة و إن شاءت منعة وفقا للمصلحة العامة، وإذا كانت السلطة التقديرية تجد حدها في الانحراف بالسلطة، فإن مسلك الإدارة برفض منح الجنسية المصرية للمدعي ،هو قرار صحيح مصادف لحكم القانون،ما لم يثبت فيه تعسف أو انحراف. (1)
4– تعلق عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية في القرار الإداري

يتعلق عيب الانحراف بالسلطة بعنصر الغاية في القرار الإداري ، بحيث لا يتحقق إلا إذا انحرفت الإدارة مصدر القرار عن غاية تحقيق المصلحة العامة أو حادت عن الغاية

1–د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص62

المعينة بالذات النص القانوني ، فهذا العيب هو إذن تعبير عن الانحراف عن غاية القرار الإداري. ولكن السؤال المطروح ماذا لو تعددت أهداف القرار الإداري؟

في حالة تعدد أهداف القرار الإداري، يكفي أن يكون أحدها مشروعا حتى يكون القرار سليما، وعلى ذلك لا جناح على الإدارة أن تصدر قرار يستهدف الغاية التي قصدها القانون، وتحقق في الوقت ذاته بعض الأهداف الخاصة.

5- عدم تغطية الظروف الاستثنائية لعيب الانحراف بالسلطة

إذا أمكن للإدارة أن تتحلل من بعض قواعد الشرعية، بالنسبة لأركان الاختصاص والحل و الشكل في القرار الإداري في ضل قيام ظروف استثنائية، بحيث يكون الإخلال بهذه الأركان أمرا مشروعا ، فإن الأمر يختلف عندما يتعلق الأمر بالانحراف بالسلطة والحياد عن الهدف، الذي لا يكون مبررا حتى مع توفير ظروف الاستثنائية، حيث أن الانحراف بالسلطة يمثل انتهاكا للمصلحة العامة، ونظرية الظروف الاستثنائية تهدف إلى تمكين الإدارة من حاميها،و من ثم فلا يجوز إطلاقا تحت ستار هذه الظروف الخروج على المصلحة العامة. (1)

و قد أكدت المحكمة الإدارية المصرية في حكم لها أوضحت فيه شروط قيام الظروف الاستثنائية، حيث ذهبت إلى أنه "يشترط لمشروعية الظروف الاستثنائية توخي الصالح العام فإن لم يكن قصد الحكومة في تصرفها حماية الصالح العام، بأن اتجهت إلى تحقيق مصلحة خاصة مثلا فأن القرار يقع في هذه الحالة باطلا." ومفاد هذا الحكم أن تصرف الإدارة

---

1-د. سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف،الإسكندرية، سنة2003 ، ص 305

المجاوز لحدود نظرية الظروف الاستثنائية، يمثل انحراف بالسلطة في صورته الأولى (الانحراف عن المصلحة العامة).

6- عدم تعلق عيب الانحراف بالسلطة بالنظام العام .

بخلاف عيب الاختصاص، فعيب الحياد عن الهدف شأنه شأن باقي عيوب عدم المشروعية الأخرى التي لا تتعلق بالنظام العام، فليس للقاضي أن يثيرها من تلقاء نفسه ، إذ يجب أن يتم إثارتها من قبل صاحب الشأن الطاعن في القرار الإداري .

و بالرغم من ذلك فقد نادى بغض الفقهاء الفرنسيين و المصرين باعتبار الانحراف بالسلطة متعلقا بالنظام العام ،وذلك لأنه كثيرا ما يرفض إلغاء قرارات مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، بسبب عدم إثارة هذا العيب في عريضة الدعوى إما سهوا أو إهمالا، ومن بين الفقهاء الذين يعتبرون عيب الانحراف بالسلطة متعلقا بالنظام العام الفقيه "فالين" والذي يرى "بأن من حق القاضي إذا ما كشفت التحقيقات التي يجريها في دعوى الإلغاء، على أن القرار معيب بإساءة استعمال السلطة،أن يستند إلى هذا العيب من تلقاء نفسه و يحكم بإلغاء القرار الإداري . (1)

و الواقع أن الرأي الذي ينادي باعتبار عيب الانحراف بالسلطة متعلقا بالنظام العام، هو رأي جدير بالتأيد ذلك لخطورة هذا العيب ، و لوقوعه غالبا بصورة قصديه مرتبا اعتداء على حقوق و حريات الأفراد، و هذا ما يستوجب توفير لهم حماية أكثر ضد انحراف الإدارة

---

1- د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص73

بسلطتها تجاههم و ذلك من خلال إعطاء القاضي سلطة التصدي لهذا العيب من تلقاء نفسه

مما يؤدي إلى زيادة فرص الكشف انحراف الإدارة بسلطتها،ويجعل رجل الإدارة يتوخى الحذر قبل إصدار قراراته ،مما يضمن صدورها منزهة عن هذا العيب الخطير.فاهذى كل ما يتعلق بخصائص عيب الانحراف بالسلطة فماذا عن ذاتيته؟

**المطلب الثاني : ذاتية عيب الانحراف بالسلطة :**

بعدما تطرقنا إلى خصائص عيب الانحراف بالسلطة الدالة عليه، بات إلزاما علينا أن أتناول بالدراسة ما يميزه عن أوجه عدم المشروعية الأخرى.

بهدف وضع تحديد دقيق لهذا العيب ، واستنادا إلى تقسيم عناصر القرار الإداري إلى عناصر شكلية وأخرى موضوعية ، فسنتناول ذاتية عيب الانحراف بالسلطة بالنسبة لأوجه عدم المشروعية الشكلية وكذلك بالنسبة لأوجه عدم المشروعية الموضوعية في تميزه عن أوجه عدم المشروعية المعروفة في القانون

**الفرع الأول : ذاتية عيب لانحراف بالسلطة بالنسبة لأوجه عدم المشروعية الشكلية**

أولا : علاقة عيب الانحراف بالسلطة بعيب عدم الاختصاص .

يمكن تعريف عيب عدم الاختصاص: على أنه صدور القرار الإداري من موظف ليس له سلطة إصداره ، طبقا للقوانين واللوائح ، وعدم الاختصاص نوعان. (1)

فقد يكون القرار الإداري مشابا بعدم الاختصاص الجسيم، مما يؤدي إلى انعدام القرار

---

1–د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص78

الإداري وتجريده من صفه القرار الإداري، كما يمكن أن يكون عدم الاختصاص بسيط ويؤدي إلى بطلات القرار الإداري وإلغاؤه.

أما بالنسبة إلى العلاقة بين عيب الانحراف بالسلطة وعيب عدم الاختصاص فقد انقسم رأي الفقه على قسمين:

القسم الأول: والذي يسلم بوجود علاقة بين عيب الانحراف بالسلطة وعيب عدم الاختصاص لدى الفقه الفرنسي، والذي ذهب بعضه إلى حد الدمج بين عيب عدم الاختصاص وعيب الانحراف بالسلطة، خاصة في ما يتعلق بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.
أما القسم الثاني فيرى عدم الترادف بين عيب الانحراف بالسلطة، وعيب عدم الاختصاص وهذا ما ذهب إليه الفقه المصري ولكل أسسه و أسانيده في ذلك فما هي هذه الأسس؟

فقد ذهب بعض الفقه الفرنسي في تحديد العلاقة بين عيب الانحراف بالسلطة، وعيب عدم الاختصاص إلى اعتبار ممارسة رجال الإدارة لاختصاصاتهم لتحقيق أهداف غير التي حددها المشرع ، ما هو في الواقع إلا نوع من عدم الاختصاص يترتب عليه عدم مشروعية القرار ، وهذا ما جعل من وجه الانحراف بالسلطة المتمثل في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، صورة من صور عيب عدم الاختصاص .
بينما يرى مؤيدي القسم الثاني " الفقه المصري " ينفي الاندماج ما بين عيب عدم الاختصاص والانحراف بالسلطة، وأسندوا رأيهم إلى عدة حجج منها أن عدم اختصاص الفرد أو الهيئة بأداء عمل معين، يعني بالضرورة أن هناك فردا أخر أو هيئة أخرى مختصة به ، وليس من المعقول أن تختص هيئة أو فرد بإتيان عيب الانحراف. (1)

---

1- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص83

ومنه يمكن تسليم يتواجد العيبين معا، على نحو ما سبق، إلا أن هذا لا يعني ترادفا وتطابقا بينهما حيث يحول دون ذلك اختلافهما في الطبيعة والمضمون ، فإن كان لعيب الانحراف بالسلطة طبيعة شخصية، فإن عيب عدم الاختصاص على عكسه ذو طبيعة موضوعية.

ثانيا: علاقة عيب الانحراف بالسلطة بعيب مخالفة الشكل

يكون القرار الإداري معيبا في ركن الشكل، إذا صدر مخالفا لما تستلزم القوانين واللوائح من إجراءات لإصداره ، ويترتب على تلك المخالفة بطلان القرار سواء كانت مخالفة لقواعد الشكلية كلية أم جزئية . (1)

أن الملاحظة لسيمات كلى العيبين تمكننا من القول بوجود أوجه تشابه وأوجه اختلاف بين هذين العيبين من عيوب القرار الإداري .

حيث يشتركان في كون كليهما يسمى من النظام العام، مما ستوجب تمسك الطاعن به حيث لا يجوز للقاضي أن يتصدى لأي منهما من تلقاء نفسه أما في يخص أوجه الاختلاف فيمكن اختزالها في ما يلي:

تغطية الظروف الاستثنائية حيث لا يمكن لهذه الظروف أن تغطي عيب الانحراف بالسلطة على عكس عيب مخالفة الشكل ، حيث تغطيه الظروف الاستثنائية فقد تضطر الإدارة إلى إغفال بعض الشكليات تحت ضغط هذه الظروف

كما يختلف عيب الانحراف بالسلطة عن عيب مخالفة الشكل المقرر من حيث الوقاية القضائية حيث أن الرقابة علي عيب الانحراف رقابة شخصية تتعلق ببواعث نفسية لمصدر القرار فإن الرقابة القضائية لعيب الشكل رقابة موضوعية ، وكذلك لكونها

---

1- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص88

تنصـــب على عناصر شكلية

**الفرع الثاني : ذاتية عيب الانحراف بالسلطة بالنسبة لأوجه عدم المشروعية الموضوعية**

تشتمل العيوب الموضوعية لعدم المشروعية على انعدام الأسباب ، ومخالفة القانون لذا سوف نحاول تحدد العلاقة ما بين عيب الانحراف بالسلطة وكل من عيب انعدام الأسباب وكذا عيب مخالفة القانون ، وما مدى الاستقلالية بين كل منها

أولا علاقة عيب الانحراف بالسلطة وبعيب انعدام الأسباب

فـــي مـــا يـــخـــص تـــحديد العلاقـــة بين عيـــب الانحـــراف بالسلـــطة وعـــيب انعـــدام الأسبـــاب فقـــد انقســـم الفقه إلى اتجاهين ، أولهما ينكر أن يكون انعدام الأسباب عيبا قائما بذاتـــه .

والاتجاه الثاني ذهـــب إلى استـــقلال عيـــب انعـــدام الأســـباب عن غـــيره مـــن عيـــوب المشـــروعيـــة .

الاتجاه الأول : ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن عيب انعدام الأسباب ، لا يتمتع بالاستقلالية الخاصة عن غيره من عيوب المشروعية الأخرى ، حيث أن العمل الذي يلغيه مجلس الدولة لانعدام أسبابه ، هو عمل بشوبه إما عيب مخالفة القانون وإما عيـــب الانـــحراف بالسلطـــة وقد أنضم إلى هذا الاتجاه الأستاذ الدكتور" سليمان الطماوي" (1)

ويذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى تأكيد الاندماج ما بين عيب الانـــحراف بالسلطة وعـــيب

---

1– د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص95

انعدام الأسباب ، وذلك بصعوبة التفرقة بينهما من الناحية العلمية فلذلك قد ذهب بعض الفقه إلى دمجهما في عنصر واحد تحت تسمية الأسباب الدافعة وقد وجد هذا الاتجاه تأيدا من بعض الفقه الفرنسي ، الذي ربط بين سلامة الغاية في القرار الإداري وتحقق أسبابه حيث يقرر « venexdi » أن القرار الذي تنعدم أسبابه لا يمكن أن يحقق مصلحة عامة فإذا وجدت الأسباب الصحيحة كانت وسيلة استخلاص الانحراف بالسلطة غير مقبولة، ومفاد هذا الرأي أنه حيث تكون أسباب القرار غير صحيحة، فإن العيب الذي يشوب القرار هو عيب الانحراف بالسلطة، وليس عيب انعدام الأسباب.كما خلص "بونار" أيضا إلى انه إذا قام سبب القرار و قدرته الإدارة التقدير السليم ،فلا يمكن نسبة عيب الانحراف للإدارة ، فالانحراف يكون نتيجة لعدم وجود السبب ، أو المبالغة في تقدير أهميته و خطورته، و وفقا لرأى "بونار فإن الانحراف بالسلطة يكون نتيجة لانعدام الوجود المادي للسبب، أو الخطاء في تقديره و هذا يعني أنه استبدل عيب انعدام الأسباب بعيب الانحراف بالسلطة. (1)

كما يستند انتصار هذا الاتجاه على حكم أصدرته المحكمة الإدارية المصرية تقضي فيه"أن للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى الأسباب التي دعت الإدارة إلى إصدار القرار،فإذا ظهر أنها غير صحيحة ولو ظنت الإدارة أنها صحيحة بحسن نية، فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه ،وكان مشوبا بعيب مخالفة القانون ، أما إذا كانت الإدارة قد أصدرت القرار وهي تعلم أن هذه الأسباب غير صحيحة ،و إنما لاستهدفت غاية

---

1- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص99

أخرى غير الصالح العام ،كان القرار مشوبا بالانحراف بالسلطة" أم الاتجاه الثاني فيخالفه الرأي و يقر باستقلالية عيب انعدام الأسباب .

الاتجاه الثاني : ومضمون هذا الاتجاه أن لعيب انعدام الأسباب استقلالية خاصة ، شأنه في ذلك شأن باقي عيوب القرار الإداري ، حيث يكفي إذا ما توافر بمفرده لإلغاء القرار ، وقد ذهب بعض الفقه الفرنسي إلى تأكيد ميل مجلس الدولة الفرنسي الاعتبار عيب انعدام الأسباب عيبا مستقلا بذاته .

وقد أخذ غالبية الفقه المصري بهذا الاتجاه نظرا لمكان ركن السبب في صحة القرار الإداري من الناحية القانونية.

بينما يرى" الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة" في هذا الخلاف الفقهي، أنه إذا كان الاتجاه الأول لا يرى في عيب انعدام الأسباب عيبا مستقلا لإلغاء القرار الإداري، في حين يؤكد اتجاه الثاني أن انعدام الأسباب يشكل عيبا قائما بذاته من عيوب عدم المشروعية ، فإننا نميل غلى صحة الاتجاه الثاني لسلامة ما يستند إليه من أسس حيث أن هذا العيب يقابل تخلف ركن السبب في القرار الإداري ، والذي يعد ركنا أساسا من أركانه . (1)

وهذا ما نميل له نحن أيضا فعيب انعدام الأسباب عيب مستقل بذاته و ذلك لأن عيب انعدام الأسباب يتعلق بصحة الوجود المادي للوقائع أو صحة تكيفها أو تقدير خطورة السبب في حين يتعلق عيب الانحراف بالسلطة بالغاية من القرار الإداري وكذلك نية مصدر القرار، بالإضافة إلى أن كل من العيبين ينصب على ركن منفصل من أركان القرار الإداري

---

1- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص103

ثانيا : علاقة عيب الانحراف بالسلطة بعيب مخالفة القانون:

يقصد بعيب مخالفة القانون أن يكون القرار معيبا في محله، و يعنى هذا الأخير الأثر القانوني الذي يرتبه القرار ، فإما أن يكون القرار الإداري تنظيمي ينشأ أو يعدل أو يلغي مركز قانوني ،أو أن يكو ن القرار إداري فرديا ينشأ أو يعدل أو يلغي مركز قانوني ذاتي، وعيب مخالفة القانون بمعناه الدقيق يتمثل في ثلاث صور هي:

– المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية: ويكون ذلك بتجاهل حكما والتصرف على خلاف ما يقضي به.

–خطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية:و ذلك بأن تضيف عليها معنى لم يقصده المشرع.

– خطاء في تطبيق القاعدة القانونية على الواقع : فإن قياس مشروعية محل القرار يرتبط بمد تحقيق تلك الحالة على النحو الذي يريده القانون.(1)

فبالمقارنة بين عيب الانحراف بالسلطة، وعيب مخالفة القانون يمكن تحديد نقاط التشابه في ما يلي:– أنهما يلتقيان في الطبيعة التي يكونها كل من المحل والغرض ألا وهي العنصر المادي للقرار الإداري ، حيث ينصب عيب مخالفة القانون عل المحل، وينصب الانحراف بالسلطة على الغرض من القرار الإداري.

كما يتشابه العيبان أيضا في كونهما لا يتعلقان بالنظام العام، فلا يتعرض لهما القاضي من تلقاء نفسه.

---

1–د. عزري الزين ، المجرع السابق،ص96

رغم أن هذا التشابه لا يعني التطابق بينهما من حيث أن الظروف الاستثنائية، إذا كانت لا تغطي عيب الانحراف بالسلطة، فإن عيب مخالفة القانون على خلاف ذلك تغطية الظروف الاستثنائية.

كما ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية، في تحديد الفرق بين عيب الانحراف بالسلطة وعيب مخالفة القانون، إلى الاعتماد على سوء النية كشرط لقيام عيب الانحراف بالسلطة. بالإضافة إلى خروجه بقراره عن مقتضيات الصالح العام ، على رغم من وقوع عيب الانحراف بالسلطة حتى مع توافر حسن النية ، وابتغاء المصلحة العامة ، كما في الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف،(1) فلو أخذنا بهذا المعيار الذي اتخذته المحكمة لخرج الانحراف عن الهدف المخصص من صور الانحراف بالسلطة.

بعد تحديد معنى الانحراف بالسلطة بدق، و ذلك بدراسة خصائصه، و التطرق لذاتيته وما يميزه عن باقي عيون المشروعية. فما مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف.

---

1–د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ،ص109

## المبحث الثاني : مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف

يقع الانحراف بالسلطة أو الحياد عن الهدف، حينهما يحيد رجل الإدارة بقراره عن تحقيق المصلحة العامة ، وكذلك يقع هذا العيب بالرغم من أن رجل الإدارة قد قصد في قراره تحقيق المصلحة العامة ، ولكنها مخالفة للهدف الذي حدده المشرع لإصدار هذا القرار. فقد يخصص المشرع لبعض القرارات أهدافا بذاتها يجب أن يستهدفا رجل الإدارة أثناء إصدار قراره، وإلا كان قراره مشوبا بالانحراف بالسلطة لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف.

### المطلب الأول: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف

حاول الفقه المقارن إعطاء تعريف لقاعدة تخصيص الأهداف، و هو ما سنحاول توضيحه من خلال أراء بعض لفقهاء القانون الإداري.

حيث عرفها الدكتور" عزري الزين ": إذا حدد المشرع هدفا مخصصا فلا يجوز لرجل الإدارة أن يسعى إلى تحقيق غيره، ولو كان الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه متعلقا بالمصلحة العامة ، فإذا ما خالف رجل الإدارة هذا التخصيص، يكون قد ارتكب خطأ تعلق بإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة.(1)

– كما عرفها الدكتور"عبد العزيز عبد المنعم خليفة" (2): قاعدة تخصيص الأهداف تقتضي استهداف القرارات الإدارية تحقيق الأهداف الذاتية المتخصصة، التي عينها المشرع في المجالات المحددة لها. ويكون القرار الإداري مشوبا بالانحراف بالسلطة كلما كان الباعث على اتخاذه، هو تحقيق هدف غير الذي أراده المشرع حيث منح الإدارة السلطة

---

1–د. عزري الزين ، المرجع السابق ،ص95

2–د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق،ص185

في اتخاذ هذا القرار بالذات.

لقد وافق "الدكتور عزري الزين" الأستاذ "عبد العزيز عبد المنعم خليفة" في وجوب خضوع رجل الإدارة اثنا إصدار قراراته، للأهداف التي حددها له القانون،وعدم مخالفتها وإن كان ذلك ابتغاء للمصلحة العامة.

يرى الدكتور "سامي جمال الدين" : للمشرع أن يتدخل بصدد بعض القرارات الإدارية بتحديد الهدف منها ، دون الاكتفاء بالالتزام العام بتحقيق المصلحة العامة ، بحيث إذا استهدف القرار غاية أخرى خلاف هذا الهدف، وقع القرار باطلا لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف ، حتى لو تذرعت الإدارة بأنها كانت تسعى لتحقيق المصلحة العامة.(1)

ومما سبق يمكن أن نعرف قاعدة تخصيص الأهداف كتالي: إذا ما حدد القانون أهداف معينة لبعض القرارات ،فإن رجل الإدارة ملزم بالتقيد بها و أن لا يستهدف من بقراره غاية تخرج عن هذا التخصيص ،وإلا كان قراره باطلا و محل للإلغاء لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف و لو قصد بقراره تحقيق المصلحة العامة.

إذا كانت قاعدة تخصيص الأهداف هي إحدى صور الانحراف بالسلطة، و لأهميتها في تحديد مدى صحة القرار الإداري من عدمه، و بالتالي خضوعه لرقابة القضائية و إمكانية الطعن فيه بالإلغاء، فكيف يمكن إثبات حياد القرار الإداري عن هذه القاعدة؟

## المطلب الثاني : إثبات عيب حياد القرار الإداري عن الهدف المخصص لإصداره

إن الطبيعة الشخصية لعيب الحياد عن الهدف، تكمن في نوايا رجال الإدارة ومقاصدهم

---

1–د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية،منشأة المعارف ، الإسكندرية، سنة2004،ص 735

ويتوقف وجود عيب الحياد عن الهدف على سلامة هذه المقاصد.

لذلك فهو عيب يصعب إثباته ، فهو ليس مثل العيوب الشكلية يسهل الكشف عنه، كما أنه على خلاف العيوب الموضوعية لا يمكن استخلاصه بسهولة، وفي إثبات المدعي لعيب الانحراف بالسلطة قد يلجأ إلى وسائل مباشرة، يستعين بها للكشف عن عيب الحياد عن الهدف ، وقد يلجأ إلى وسائل غير مباشرة يستكشف بها وجوده ، وتتمثل في القرائن التي يقيمها على انحراف الإدارة بسلطتها ، بل إن مجلس الدولة الفرنسي يقر لجوء المدعي في إثباته للانحراف بالسلطة، لظروف خارجة عن النزاع المعروض عليه.واستنادا إلى ما تقدم سنتناول هذا العنصر من خلال الفرعين المواليين.

- الفرع الأول: الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة
- الفرع الثاني: الإثبات الغير مباشر لعيب الانحراف بالسلطة

**الفرع الأول: الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة**

يتلخص الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة من خلال البحث عنه في نص القرار بذاته ، والذي قد تنطوي عباراته على انحراف أو حياد الإدارة بالسلطة إصداره ، فإن تعذر ذلك ، فلا يكون هناك من سبيل للكشف عن حياد الإدارة عن الهدف إلى فحص ملف الموضوع بما يحتويه من مستندات قد تشكل دليلا على الانحراف بالسلطة.(1)

أولا : إثبات الانحراف بالسلطة من نص القرار

---

1-د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق،ص290

تعد الوسيلة أو الأسلوب الأساسي والأول للإثبات المباشر لعيب الحياد عن الهدف، حيث يسعى القاضي للكشف عن عيب الحياد عن الهدف من خلال نص القرار المطعون فيه.فإن تبين له أن القرار موضوع بالانحراف بالسلطة فإن ذلك يغنيه عن البحث في سائر الأوراق والأدلة.فقد تكشف مجرد القراءة لنص القرار عن الانحراف بالسلطة ، وذلك راجع للأسباب التي يحتويها القرار ، وما لهذه الأسباب من روابط قوية تجمع بينها وبين الأغراض التي تنبؤ عن الأهداف الحقيقية، التي تسعى إليها الإدارة من خلال إصدار هذا القرار.

فقد حرص مجلس الدولة الفرنسي على أن يكون الانحراف بالسلطة واضحا وصريحا في نصوص القرارات بذاتها ، وإلا رفضت دعوى الانحراف ، بسبب عدم وجود ما يثبت الانحراف في المظهر الخارجي للقرار ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي عدل عن موقفه لاحقا حيث خرج عن الحدود الضيقة لنصوص القرار المطعون فيه ، وبدأ ينظر لمحتوى ملف الدعوى بحثا عن دليل يستخلص منه وجود ذلك العيب من عدمه.

وقد سار على النهج نفسه مجلس الدولة المصري، في إثبات الانحراف بالسلطة إضافة لما سبق قد يستكشف القاضي انحراف الإدارة بسلطتها من المناقشات الشفهية التي تدور داخل المجالس التي لها سلطة إصدار القرارات ، هذا ما تم الاعتماد عليه من قبل مجلس الدول الفرنسي في قضيت تحديد عرض الطريق المؤدي إلى أحد الجبال والتي حددت ب 27 مترا ، فقد أكتشف المجلس من تلك المناقشات أن اللجنة الإقليمية كانت تهدف(1) إلى حرمان صاحب الأرض المحيطة بالجبل، من تحصيل مقابل مادي من السائحين الذين

---

1–د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق،ص298

يزورون ذلك الجبل .

كما يمكن للقاضي أن يستخلص عيب الانحراف بالسلطة، من خلال ما تظهره المراسلات المتعلقة بموضوع القرار المطعون فيه ، وكذلك التوجيهات العامة أو الخاصة لمصدر القرار أو من خلال التفسيرات التي تتقدم بها جهة الإدارة. هذا عن وسيلة الثبات المباشر؟ فكيف يكون الإثبات غير مباشر ؟وما هي وسائله.

**الفرع الثاني :** الإثبات غير المباشر لعيب الحياد عن الهدف (الانحراف بالسلطة)

يعد الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة من خلال نص القرار، أو ملف الدعوة و محتوياته الطريقة الأيسر والأجدر لإثبات هذا العيب. غير أن هذا لا يمنع أن يلجئ القاضي إذا استحال عليه الوصول إلى دليل يكشف عن الانحراف من خلال الإثبات المباشر، أن يبحث عن دليل الانحراف بالسلطة ضمن مجموعة القرائن المحيطة بالنزاع، كما يمكنه فحص ظروف إصدار القرار والكيفية التي نفذ بها، و يمكنه أيضا أن يثبت هذا العيب من خلال ظروف خارجة عن النزاع، وكل هذا من أجل الوصول إلى التحقق من مشروعية القرار الإداري، و التأكد من خلوه من عيب الانحراف بالسلطة.(1)

إثبات الانحراف بالسلطة من القرائن المحيطة بالنزاع

يقصد بالقرينة استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت، ويكون اللجوء إليها أمرا حتميا عندما يتعذر الوصول إلى أدلة الإثبات بالأسلوب المباشر، أو عندما ما يتعذر على الطرف المتضرر من القرار تقديم مستندات إثبات ، فلذلك يلجأ إلى القرائن القضائية التي بمقتضاها

---

1–د. سامي جمال الدين، المرجع السابق،ص 765

ينقل عبئ إثبات صحة القرار إلى الإدارة، حيث تكلف بأمر من القاضي بتقديم ما لديها من مستندات وأوراق تدحض بها إدعاءات الطاعن ، فإن لم تقدم الإدارة الإجابة الشافية التي تقنع القاضي ، اعتبر ذلك تسليم بصحة طلبات المدعي.

وتتوفر قرائن الانحراف بالسلطة إذا ما فرقت الإدارة، في المعاملة بين من لهم نفس المراكز القانونية ،أو انعدم دافع الإدارة المعقول لإصدار القرار الإداري، أو كان القرار يقضي إلى توقيع جزءا لا يتناسب مع الجرم التأديبي، أو وقفت موقف سلبيا من إدعاءات المدعي كما يمكن أن يلجأ القاضي إلى ظروف إصدار القرار وكيفية نفاذة كقرينة لإثبات عيب الانحراف بالسلطة.

وسنلقي الضوء على كل قرينة في ما يلي

1- قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المتماثلة(1)

يقصد به الإخلال بمبدأ المساواة، أو التفريق بين الناس على أساس عرقي، أو جنسي أو تميز لغوي أو انتماء الدين أو السياسي أو لأي سبب آخر. مما يؤدي إلى بطلان القرار الإداري المشوب بهذا العيب لمخالفة القانون ، فيمكن للقاضي الإداري أن يلغي القرار الإداري لعيب الغاية، إذا كان من شأنه التميز في المعاملة بين الأفراد دون أن يكون لهذا التميز أساسا أو مبرر مشروع، ومن تطبيقات ذلك حكم القاضي الإداري بإلغاء تخطي المدعي، وتعيين بعض زملائه مع أنه وأقرانه كانوا في ظروف متماثلة، وتجمعهم طبيعة واحدة ومستوى

---

1-د. سامي جمال الدين،الدعوى الإدارية،منشأة المعارف،الإسكندرية، سنة2004،ص325

واحد ،ومن ثم فإن إغفاله في التعيين وعدم وزنه بالميزان العادل مقارنة بزملائه يكون قد أدى بالإدارة إلى الانحراف في استعمال سلطتها.

2-عدم التناسب ما بين المخالفة والجزاء التأديبي: والتي يلغيها القضاء الإداري الفرنسي استنادا إلى فكرة الخطأ الظاهر في التقدير، ويرجع سبب الإلغاء فيها لدى القضاء المصري إلى تطبيق فكرة الغلو في استعمال السلطة، والذي يبدوا جليا في حالة عدم الملائمة الظاهرة، وتطبيقا على هذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي حيث ألغى الجزاء التأديبي، الموقع على مدير للخدمات بغرفة الزراعة لما نسب إليه من إهمال وعدم العناية في أدائه الوظيفي ، تأسيسا على عدم تناسب الجزاء مع الوقائع (1)

3-انعدام الدافع المعقول (2)

نكون في هذه الحالة إذا انعدم وجود أي مبرر معقول، يستند إليه القرار المطعون فيه فللقاضي أن يأمر بإلغائه لانعدام الدافع المعقول، مما يجعل القرار مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة، ومثل ذلك تخطي موظف في الترقية أكثر من مرة دون أسباب واضحة أو معقولة أو بسبب جزاء قديم.

4- قرينة الموقف السلبي من الإدعاء:

إذا أبدى المدعي وقائع يستكشف منها انحراف الإدارة بسلطتها، فإذا لم تتكرها الإدارة أو تقدم وثائق تنفيها، عد ذلك قرينة على توافر الانحراف بالسلطة.

---

1-د. سامي جمال الدين،المرجع السبق،ص327

2-د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق،ص314

5- إثبات الانحراف من طريقة إصدار القرار وكيفية تنفيذه: (1)

استقر الفقه والقضاء الإداري على أن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة، يكون عن طريق اعتراف الإدارة أو من الملف أو الأوراق و الظروف المحيطة بصدور القرار،ومن تطبيقات ذلك إلغاء المحكمة لقرار إحالة الموظف إلى التقاعد لأن ظروف الإحالة وملابساته تدل على أن قرار التقاعد، وليد الانتقام وليس بباعث من الصالح العام.

6- إثبات الانحراف بالسلطة من الظروف الخارجة عن النزاع (2)

يتلخص مضمون هذا العنصر في تمديد القضاء لوسائل الإثبات، لعيب الانحراف بالسلطة إلى حد استنتاج دلائل الانحراف بالسلطة، حتى من ظروف خارجة عن النزاع المعروض وإن وقعت هذه الظروف بعد رفع الدعوى بعد سنوات، ومثالا على ذلك إلغاء مجلس الدولة الفرنسي لقرار وزير الصحة، الرافض لمنح ترخيص للمدعي بفتح صيدلية على أساس أن المدين لست بحاجة لصيدلية، فقد رأى مجلس الدولة أن قرار الوزير مشوب بالانحراف بالسلطة، حينما اكتشف أن الوزير وافق على منح ترخيص بفتح صيدلية في نفس المدينة وفي تاريخ لاحق لطلب المدعي ، بالرغم من أن احتياجات سكان المدينة إلى صيدلية الجديدة لم تكن لتتغير خلال تلك الفترة .

---

1-د. سامي جمال الدين،الدعوى الإدارية،منشأة المعارف،الإسكندرية، سنة2004 ،ص763

2- د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق،ص 337

يتسم إثبات عيب الانحراف بالسلطة بالصعوبة لارتباطه بعنصر شخصي متصل بإرادة مصدر القرار،حيث يقتضي الإثبات الغور في أعماق نفسيه للكشف عن الغرض الحقيقي من لإصدار القرار، وبالرغم من يلك الصعوبة فإن عبء إثبات الانحراف بالسلطة ملقى علي عاتق المدعي تطبيقا للقاعدة العامة في الإثبات.

و قد استقر الفقه والقضاء على أن رقابة القضاء لعيب الانحراف بالسلطة هي رقابة مشروعة، وليست رقابة للجوانب الخلفية في سلوك الإدارة، حيث أن الانحراف بالسلطة مخالفة للقواعد القانونية.

وفي تلك الرقابة يختلف دور القضائي في الإثبات بحسب ما إذا كشفت الإدارة عن غرضها من إصدار القرار، عن دوره في حالة عدم كشفها عن هذا الغرض،حيث تكون مهمته سهلة في الحالة الأولى ، التي يتوصل فيها إلى الانحراف بالسلطة إذا ما وجد تناقض بين الهدف الذي ابتغته الإدارة من إصدارها القرار. و بين الهدف العام لإصدار كافة القرارات الإدارية و هو تحقيق المصلحة العامة، او الهدف المخصص الذي حدده القانون لإصدار مثل هذا القرار .(1)

أما إذا لم تكشف الإدارة عن غرضها من لإصدار القرار فيلجأ القاضي في إثباته لهذا العيب لنوعين من الأدلة،أدلة مباشرة تتمثل في نص القرار المطعون فيه فقد تعترف فيه الإدارة بما يؤكد انحرافه بسلطتها،و إن كان هذا نادرا ، إلا أنه وارد الحدوث، و ذلك عندما تعتقد الإدارة أنها لم تخطئ كما لو كان مصدر القرار تنقصه الخبرة الإدارية الكافية.

---

1 -WWWstartimes.com,16/04/2014

و يلجأ القاضي و هو في سبيل الكشف عن انحراف الإدارة بسلطتها إلى فحص محتويات ملف الموضوع إذا لم يستظهر الانحراف بالسلطة من نص القرار، بحيث يدخل في مضمونه المناقشات الشفهية التي صاحبت إصدار القرار الإداري المطعون فيه ، وما تظهره المراسلات و التوجيهات العامة و الخاصة التي يصدرها الرؤساء لمرؤوسيهم و المتعلقة بالقرار، أو ما يظهره التفسيرات أو الإيضاحات التي تصدر عن الإدارة و هي نصدد تنفيذ القرار.فإذا لم تجد الوسائل المباشرة في الإثبات لإعانة القاضي في استخلاص وجود عيب الانحراف بالسلطة ،فإن بوسعه اللجوء إلى أدلة أخرى غير مباشرة ، رغبة منه في التخفيف عن كاهل المدعى في إثبات هذا العيب و الذي يمكنه التخلص –مؤقتا – من عبء إثباته مستعينا في ذلك بالقرائن القضائية التي تؤكد انحراف الإدارة بسلطتها، و التي من شأنها إلقاء عبء إثبات خلو القرار من الانحراف بالسلطة على عاتق الإدارة ،كما لو قامت الإدارة عن قصد بتوقيع جزاء على المخالف لا يتناسب مع جسامة المخالفة،أو شاب طريقة إصدار القرار أو كيفية تنفيذه ما يوحي بانحراف الإدارة بسلطتها ،فإذا توافره أي من القرائن السابقة في قرار إداري فإن ذلك يشير إلى أنه مشوب بالانحراف بالسلطة وينقل عيب إثبات عكس ذلك إلى الإدارة، و قرائن الانحراف لا تجزم بوجوده حيث أن ذلك يحتاج إلى دليل يقوي و يدعم القرينة و قد توسع مجلس الدول الفرنسي في بسط رقابته على القرار الإداري الموصوم بالانحراف بالسلطة، وذلك بالبحث عن دليل الانحراف حتى في ظروف لا صلة مباشرة لها بالنزاع المعروض عليه.

## ـــــــ الفصل الثاني: أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف و أثره القانوني ـــــ

**تمهـــــيد:**

لقد أصبح جليا أن عيب الانحراف بالسلطة يقع في إحدى الحالتين ، في حالة ما حاد رجـــل الإدارة بقراره عن تحقيق المصلحة العامة ،كما يمكن أن يحدث هذا العيب أيضـــا بالـــرغم من أن رجل الإدارة قد قصد بقراره تحقيق المصلحة العامة، و ذلك إذا ما خـــالف الهـــدف الذي حدده المشرع لإصدار هذا القرار ،ففي هذه الحالة مشروعية القرار تستوجب أن يبتغي رجل الإدارة بقراره الأهداف التي حددها له المشرع بذاتها.وإلا كان القـــرار مشـــوبا بعيب الانحراف بالسلطة ،لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف .

فلمخالفة هذه القاعدة أوجه عديدة سوف نتناولها من خلال هذا الفصل، وذلك في مبحثين:

المبحث الأول: أوجـــه الانـــحـــراف عـــن قاعـــدة تخصيـــص الـــهداف

المبحث الثاني :الأثر القانوني لانحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيـــص الأهـــداف

## المبحث الأول: أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

قد يقدم رجل الإدارة نتيجة لخطأ فني وقع فيه على إصدار قرار لتحقيق مصلحة عامة لم يوكل إليه أمر لتحقيقها، وقد يقدم على تحقيق مصلحة عامة مكلف بتحقيقها ولكنه استخدم في ذلك وسائل غير تلك التي قررها لمشرع لتحقيق هذه المصلحة.

وفي كلتا الحالتين يرتكب رجل الإدارة انحرافا بالسلطة ممثلا في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، ولإيضاح ذلك سوف نتناول أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف من خلال مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: الخطأ في تحديد الأهداف المنوط برجل الإدارة تحقيقها

المطلب الثاني: خطأ رجل الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الهدف(1)

### المطلب الأول: الخطأ في تحديد الأهداف المنوط برجل الإدارة تحقيقها

في هذه الصورة يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية في تحقيق أهداف عامة غير منوط به تحقيقها، حيث إن القانون لم يجعلها من بين الأهداف التي يتعين على رجل الإدارة أن يحققها باستعمال ما بين يديه من سلطات.(2)

وفي هذه الصورة من صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف يختلط عيب الانحراف

---

1- WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

2- د. عبد العزيز المنعم خليفة، المرجع السابق، ص194

بالسلطة بعيب عدم الاختصاص ،لأن عضو الإدارة يحاول أن يحقق غرضا قد جعله القانون من اختصاص عضو إداري آخر، وتظهر تطبيقات هذه الصورة بمناسبة استعمال الإدارة

لسلطاتها المقررة في الاستيلاء أوفي استعمالها لسلطتها بقصد فض نزاع ذي صبغة خاصة أو قيام إحدى الهيئات بمنع خدماتها عن أحد المواطنين لإجباره على القيام بتصـــرف مـــعين وسوف نفصل ذلك من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول: الانـــحراف فـــي استـــعمال سلـــطة الاستـــيلاء

الفرع الثاني: استعمال السلطة الإدارية لفض نزاع ذي صبغة مدنية

الفرع الثالث: منع خدمات الإدارية عن أحد الأفراد لإجباره على إتيان تصرف معين(1)

**الفرع الأول: الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء**(2)

يعد الاستيلاء من الوسائل الخطيرة التي تملكها الإدارية والتي يمكن أن تهدد ملكية الأفراد وحقوقهم المالية، وبالتالي فإنه من المحتم أن تنفذ تنفيذا دقيقا في حدود القانون ودواعيه والبواعث المشروعة لدى الإدارة لإعمال هذا الامتياز على خطورته، يمكن أن تجد تبريرها في أن الإدارة مكلفة بإقامة ورعاية المصالح العامة.وقد يكون الاستيلاء وسيلة لحصول الإدارة على بعض احتياجاتها، التي أعوزتها الوسائل العادية في الحصول عليها، وقد يكون وسيلة لمواجهة ظروف طارئة قد تهدد الأمن الداخلي أو الخارجي أو لمواجهة كارثة عامة

وقد عرف بعض الفقهاء الاستيلاء بأنه عملية تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحـــد

---

1 -WWWstartimes.com,16/04/2014

2– د . فؤاد موسى،فكرة الانجراف بالإجراء،كوجه من أوجه مجاوزة السلطة ،دار الفكر العربي، سنة 1997،ص184

وبإرادتها المنفردة في مواجهة شخص طبيعي أو معنوي، يلزم هذا الأخير بموجبها بأن يقدم لها أو للغير خدمة معينة، أو عقارا معينا أو منقولا لاستخدامه أو تملكه، وذلك من أجل إشباع احتياجات طارئة ومؤقتة تتعلق بالمصلحة العامة، في ظل الشروط المقررة قانونا.

وإذا كان المشرع يمنح سلطة الاستيلاء للإدارة في حالات معينة سواء على المواد الغذائية أولية أو المساكن وغيرها،فإن المشرع يراعي في ذلك دواعي المصلحة التي يراها جديرة بالتحقيق،على أن يكون ذلك في الحدود التي رسمها المشرع و عندها و في حالة ما إذا حادت الإدارة عن تلك الأهداف و الأغراض مبتغية تحقيق غيرها فإنها تكون قد انحرفت بالسلطة الممنوحة لها عن غايتها مما يستدعي إلغاء قرار الإدارة لانحرافها بسلطتها في إصداره، ومبرر إلغاء القرار في هذه الحالة أن الإدارة انحرفت عن الهدف المخصص لقرارها، والذي بموجبه منحت سلطة الاستيلاء، حيث أنها استعملت أحكام القانون في غير ما أعدت له.(1)

وقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري والفرنسي على إلغاء قرارات الإدارة التي تنحرف فيها عن الهدف الذي حدده لها المشرع من استعمال سلطة الاستيلاء، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه " حيث يستفاد من دفاع الوزارة أنها تقرر بأن ذلك الاستيلاء الذي خصت به معصرة المدعي من دون معاصر البلاد، إنما قررته بسبب الشكاوى التي قدمت في حقه،و بالرغم من أن التحقيقات في هذه الشكاوي لم تسفر عن إدانة

---

1 -WWWstartimes.com,16/04/2014

المدعي، إذ انتهت جميعا إلى الحفظ ،إلا أن الوزارة لم تسلم بذلك، وقررت الاستيلاء ونفذته قبل أن يتم التحقيق نهائيا في تلك الشكاوى". إذن فيكون الاستيلاء والحالة هذه جزاء قـصدت الإدارة توقيعه على المدعي، بتسخير أحكام المرسوم بقانون رقم 95 لسنة 1945 الخاص بالاستـيلاء. فـي غير ما أعد له وتكون الوزارة بتصرفها هذا، قد أساءت استعمال سلطتها وانـحرفت عن الغاية التي وضعت لها، مما يعيب القرار المطعون فيه ويوجب إلغائه، وهذا الحكم يؤكد إن إلغاء قرار الاستيلاء على المعصرة موضوع الدعوى، يجد سنده في أن قرار الاستيـلاء فقد مـبرره في تأمين تمويل البلاد من التلاعـب والجشـع، بعـد ما أثبتت التحقيقات عدم صحة الشكاوى المقدمـة ضد صـاحب المعصـرة، بل إن الإدارة لم تنتظر إلى ما سوف تسفر عنه تلك التحقيقات ،مما جعل المحكمة تستشف من ذلك وجـود نـية مسبـقة لـدى الإدارة فـي الاستيلاء، بغض النظر عن توافر شروطه. مسخـرة فـي ذلك أحـكام القانون فـي غـير ما قصدت إليه. ومن ثم كان قرار الاستيلاء مشوبا بالانحراف بالسلطة مستوجبا الإلغاء.(1)

والاستيلاء باعتباره قيد على حق الملكية، فإنه يشترط لمشروعيته أن يكون قد تقرر لضرورة قصـوى، ويسقط الاستيلاء بانتهائها باعتباره إجراءا مؤقـتا بطبيعتـه، ويلـزم هذا الإجراء أيضا تحقيق الهدف الذي ابتغاه المشرع منه، وقد أرست هذه المبادئ المحكمـة

الإدارية العليا المصرية في أحدث أحكامها، والذي ذهبت فيه إلى أنه لا يجوز للجهة الإدارية المختصة اللجوء إلى الاستيلاء على عقارات الأفراد لحاجة التموين، إلا في حالة الضـرورة

---

1-د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص192

القصوى، والتي يتعذر معها على الإدارة تدبير احتياجاتها بالطريق الطبيعي. ومن ثم يكون بهذه المثابة ذو طبيعة مؤقتة، كما أنه يلزم لمشروعية قرار الاستيلاء،تحقيق الهدف الذي ابتغاه المشرع صراحة،و ثبوت حالة الضرورة ذلك لأن الاستيلاء وسيلة استثنائية، تتضمن قيدا على حق الملكية وعبئا عليها لا يبره إلا الصالح العام، الذي يحدده المشرع صراحـــة في القانـــون. ومن ثم لا يجوز لوزير التموين اللجوء إليها إلا إذا استنفذت جميع الوسائل العادية المتاحة ولم يجد بعدها إلا هذه الوسيلة الاستثنائية، لتحقيق الهدف الذي ابتغاه المشرع وهو ضمان تزويد البلاد بالمواد التموينية، وتحقيق العدالة في توزيعها فيكون في هذه الحالة ضرورة ملحة اقتضاها الصالح العام , شريطة أن تدر هذه الضرورة بقدرها وألا تجاوز حدودها.(1)

هذا ما يتعلق بسلطة الاستيلاء فماذا عن سلطة فض النزاع المدني؟

**الفرع الثاني : استعمال الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني**

لكل سلطة من سلطات الدولة الثلاثة اختصاص ثابت يتعين عليها التزام حدوده ليكون عملها مشروعا، وإذا كان المشرع قد خص السلطة القضائية بسلطة الفصل فيما ينشأ بين الأفراد من نزاع، وحسمه بحكم قضائي تنفيذه ملزم للكافة، فإن محاولة سلطة الإدارية الاضطلاع بهذا الدور، يجعل ما يصدر عنها من قرارات في هذا الشأن خارجا عن نطاق المشروعيـــة،و مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة، وذلك بالرغم من نبل الغاية واستهدافها (2)

---

1 -WWWstartimes.com,16/04/2014

2– د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص200

تحقيق صالح عام متمثل في تحقيق السلام الاجتماعي.

ترجع عدم مشروعية عمل الإدارة في هذا الشأن إلى كون، الإدارة قد استعملت سلطتها في غير ما أعدت له، بالإضافة إلى اعتدائها على عمل السلطة القضائية، المختصة في فض ما ينشأ بين الأفراد من نزاعات، كما أن الإدارة بحكم تكوينها وطبيعة نشاطها، غير مؤهلة أصلا لفض النزاعات ذات الصيغة المبينة التي تنشأ بين الأفراد، حيث أن القضاء هو الأولى

بممارسة هذا الدور، لما يتمتع به من حياد ونزاهة واستقلال.من أجل ذلك كان ما تصدره الإدارة من قرارات، مستعملة فها سلطتها قاصدة فض نزاع ذي صبغة مدنية يكون مصيرها دوما الإلغاء القضائي، وهذا النوع من الانحراف كثيـــرا ما يرتكبه المحافظون وغيرهم من رجال الإدارة، فتأتي قراراتهم مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، حيث استعملت الإدارة الصلاحية المخولة لها قانونا من أجل تحقيق هدف يختص به القضاء العادي. و هو ما يؤدي إلى المساس بمبدأ الفصل بين السلطات(1)

وبالرغم من أن هذا العمل يدخل في إطار الأعمال الخيرية الجليلة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي رفض أن يعترف للإدارة بإجرائه والانحراف بسلطتها في سبيله، حيث قضى بعدم مشروعيته قرار الضبط قصد به حل نزاع بين الأفراد، وقد سار مجلس الدولة المصري على ذات الدرب، حيث أعلنت محكمة القضاء الإداري عن موقفها في هذا الشأن بوضوح في حكم لها ذهبت فيه إلى أنه " قد بان للمحكمة أن المصلحة العامة اقتضت إنشاء خط تنظيم في الشارع الواقع عليه منزل المدعي، وحيث إن هذا التنظيم قد تخلفت عنه القطعة موضوع

---

1 -WWWstartimes.com,16/04/2014

النزاع، فأصبحت من الأملاك الخاصة، التي يصح التصرف فيها، ويكون للمالك المجـــاور لها حق الشفعة العادي، المقرر في القانون المدني للجار الملاصق، ومن حيـــث إن البلديـــة قد صدر عنها فعلا للمدعي وعدا بالبيع،وانه بعد صدور هذا الوعد، زاحمته عائلـــة أخـــرى وانتهى الأمر بصدور القرار المطعون فيه بإلغاء زوائد التنظيم المذكورة، وإعادتها للشارع مما يحدث فيه فجوة ،وانبعاجا لا يتفق مع التنظيم، ومن حيث إن هذا التصرف قد يـــؤدي إلى فض المنازعة والتزاحم بين جارين، بشأن شراء أرض أو الانتفاع بها، إلا أنه لا يدخل ضمن وظيفة البلدية فض المنازعات الخاصة أو صيانة الأمن، بل أن وظيفتها هي التنظيم الهندسي للمدينة ". وانتهت المحكمة في حكمها بالإلغاء القرار الذي قصدت به الإدارة فض نزاع ذي صبغة خاصة. وذلك مفاده أن البلدية بإلغائها لقطعة الأرض الزائدة تكون قد سعت إلى أنهت النزاع القائم بين المدعي و جيرانه، وهذا ما جعل قرارها يتسم بانحراف بالسلطة وذلك لتعديها على صلاحيات القضاء، المختص بفض النزاع بين الأفراد. فإن كان تجاوز الإدارة في استعمال سلطتها يعرض قراراتها لعدم المشروعية فماذا عن رفضها تقديم خدماتها للأفراد بقصد إجبارهم على القيام بتصرف معين (1)

**الفرع الثالث : منع الخدمات الإدارية عن أحد الأفراد لإرغامه على إتيان تصرف معين**

واجب الإدارة تجاه الأفراد , يتمثل في أداء ما كفله لهم القانـــون مـــن خدمـــات، شريطـــة

---

1- WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

أن تنطبق عليهم شروط استحقاقها، فإن توافرت تلك الشروط فالإدارة ملزمة بأداء الخـــدمة بلا سلطة تقديرية لها في ذلك، وتكون الإدارة قد ارتكبت انحرافا بالسلطة إن هـــي امتنـــعت أو تباطأت في أداء الخدمة، أيا كان باعثها على ذلك نبيلا كان أم خبيثا.

فسلوك الإدارة في هذه الحالة يمثل انحرافا بالسلطة، حتى ولو كان دافع هذا السلوك الضغط تحقيق صالح عام لم يكلفها القانون بتحقيقه، لكون ذلك من اختصاص سلطة إدارية أخرى. والهدف من إلغاء قرار الإدارة في هذه الحالة هو إعلاء شأن القانون،حيث إن في سلامة تطبيقه تحقيق الصالح العام بصورة أكثر شمولا.(1)

لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار الإدارة، حيث استخدمت سلطة الضبط الإداري لإجبار المتعاقد معها على الوفاء بالتزاماته التعاقدية، وقد ألغت محكمة القضاء الإداري المصرية قرارا لقلم المرمر، بالامتناع عن تسليم أحد المواطنين رخصة سيارتـــه التي استوفى شروط استخراجها، وذلك بهدف إجباره على سداد الرسوم المتأخرة عليه لإحدى الجهات الحكومية، وفي هذه الدعوى وضع قلم الـــمرور فـــي تصـــور خاطـــئ وهو أنه كجهة حكومية مكلف بالدفاع عن مصالح باقي الجهات الحكومية، وفي استيفاء حقوقها لدى الأفراد، مستعملا في ذلك سلطته في منح أو منع استصدار تراخيص تسيير السيارات. وقد دفعه هذا الاعتقاد الخاطئ إلـــى الحلـــول مـــحل الجهـــة الحكوميـــة الـــدائنة، والتي كفل لها القانون من الوسائل ما يمكنها من استيفاء حقوقها، وقد أيدت

---

1- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص202

المحكمة الإدارية العليا مذهب محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن، حيث قررت إنه "لا يجوز لجهة الإدارة رفض منح الترخيص لأسباب أخرى يدخل تقديرها في مجال اختصاصها" . بعد التطرق لخطئ رجل الإدارة في تحديد الأهداف،سنتناول في ما يلي الخطأ

الذي ينجر عن استخدام وسائل تحقيق هذه الأهداف.(1)

**المطلب الثاني : خطأ رجل الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الأهداف**

يرجع وجه الخطأ في هذه الصورة من صور الانحراف عن الهدف المخصص، إلى استعمال

رجل الإدارة في سبيل تحقيق هدف عام منوط به تحقيقه وسيلة غير مقررة قانونا، ذلك أنه إذا كان الأصل هو حرية رجل الإدارة في اختيار وسيلة مواجهة الحالة، فإن مناط ذلك ألا يفرض عليه القانون وسيلة بعينها لتحقيق الغاية التي يريد الوصول إليها، وقد يرجع تجاهل رجل الإدارة للوسيلة المشروعة، لكونها أكثر تعقيدا أو مشقة

وقد تستغرق وقتا أطول. وأخيرا وهذا هو المهم فقد تحاول الإدارة تحقيق أغراض مالية بغير الطريق المقرر لذلك، ويطلق على هذه الصورة من صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، الانحراف بالإجراء وسوف نتطرق لها من خلال الفرعيين الآتيين.

الفرع الأول : ماهية الانحراف بالإجراء

الفرع الثاني : أوجه الانحراف في استعمال الإجراء(2)

---

1 –د.عبد الفتاح عبد البر، النضيرات القضائية و أوجه الطعن في القرار الإداري،دار النهضة العربية، سنة 1997، ص14

2–د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص205

## الفرع الأول : ماهية الانحراف بالإجراء

الإجراء هو وسيلة لتحقيق غرض معين، كنزع الملكية أو التأديب فالتأديب مثلا يجب أن يتم بتطبيق النظام التأديبي الذي يتضمن كافة الإجراءات والشكليات التي تراعي من وقت

وقوع المخالفة وحتى صدور الجزاء، كمواجهة المخالف بكل ما هو منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، و تسبيب القرار الصادر بالجزاء وهذا النظام الذي يطبق، هو الوسيلة القانونية للتأديب ويطلق عليه أيضا" إجراءات التأديب".(1)

يؤسس تعريف الانحراف بالإجراء ،على فكرة الإجراء الإداري أو الوسيلة القانونية. ولذلك يقر بوقوع الانحراف بالإجراء عند قيام سلطة إدارية من أجل تحقيق أغراض تتعلق بالصالح

العام، وباستخدام إجراء أو وسيلة قانونية، مختلفة عن تلك التي تقررت قانونا، من أجل بلوغ الهدف الذي تسعى الجهة الإدارية إلى تحقيقه.

وقد يرتكز تعريف الانحراف بالإجراء على موضوع الإجراء ذاته , لذلك نرى بأنه يجب حصر فكرة الانحراف بالإجراء ،في الحالة التي يطبق فيها الإجراء من أجل

موضوع أخر، غير الموضوع الذي خصص له دون بحث الغرض.(2)

وأخيرا جمع بعض الفقه في تعريفه للانحراف بالإجراء، ما بين فكرة الغرض وفكرة الإجراء ووفقا لذلك ذهب إلى تمثيل الانحراف بالإجراء في عدم الملائمة المتعمدة للإجراء

---

1- WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

2–د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص205

يتعين عليها استخدامه للوصول إليها،وقد يحدث الانحراف بالإجراء عندما تملك الجهة الإدارية اختصاصات متنوعة في العقاب، ثم تستخدم الوسائل والإجراءات المقررة لاختصاص منها، في مجال اختصاص أخر. كما قد يحدث في حالات التجريم،عندما يمـــكن

أن يكون الفعل الواحد موضع تكيفات وأوصاف مختلفة، ولكل جريمة منها إجراءات متميزة في العقاب عليها تختلف عن الأخرى، وتتبع الإدارة الإجراءات المقررة لواحد منها في مجال العقاب عن الأخرى.

وبذلك يتمثل الانحراف بالإجراء، في مخالفة رجل الإدارة للوسيلة المحددة له من قبل المشرع، باللجوء إلى وسيلة أخرى بغرض التحايل على قـــواعد الاختصاص، أو التهـــرب

من شكليات معينة قد يحتاج معها إصدار القرار إلى نفقات أكثر ووقت أطول، وقد يكون الهدف من استعمال رجل الإدارة إجراء يخالف ما نص عليه القانون هو الهروب من رقابة القضاء، أو إلغاء بعض ضمانات الأفراد.(1)

وأيا ما كان غرض الإدارة من التنكر للإجراء الذي قرره المشرع لممارسة اختصاصها فإنها تكـــون قـــد انحرفـــت بسلطتـــها بمجـــرد مخالفتـــها للإجـــراء المقـــرر.

وعلى ضوء ما تقدم يمكن تعريف الانحراف بالإجراء: بأنه مخالفة رجل الإدارة وهو بصدد تحقيق هدف يتعلق بالمصلحة العامة، ويدخل ضمن اختصاصاته تحقيقه للإجراء الذي حـــدده

---

1- WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

المشرع لتحقيق هذا الهدف. ويترتب على مخالفة رجل الإدارة للوسيلة القانونية التي حددها المشرع لتحقيق أحد أهداف المصلحة العامة، تحقق الانحراف بالإجراء دون اعتبار للباعث الذي دفع برجل الإدارة للانحراف عن الإجراءات المقرة قانونا فلا عبرة للباعث لاستقلال المخالفة عن الدافع إليها. وبعد أن حددنا تعريف الانحراف بالإجراء فما هو موقف افقه منه؟

ثار خلاف في الفقه الفرنسي والمصري حول ما إذا كان الانحراف بالإجراء يمثل عيبا قائما بذاته من عيوب المشروعية أم أنه يدخل في نطاق عيب الانحراف بالسلطة. حيث انقسم الفقه في هذا الشأن إلى اتجاهين سوف نتناول كل اتجاه وأسانيده على النحو التالي :

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

وجد هذا الاتجاه تأييد من قبل بعض الفقه الفرنسي حيث ذهب "mourgeon" إلى أن الانحراف بالسلطة لا يختلط بالانحراف في استعمال الإجراء،حيث يمكن أن يوجد انحراف في استعمال السلطة دون الانحراف بالإجراء والعكس، فيمكن أن يوجد انحراف بالإجراء دون الانحراف في استعمال السلطة، و مثال ذلك توقيع الجزاء التأديبي لإجراءات المقررة ولكن بقصد الإضرار.(1)

كما يمكن أن يوجد الانحراف بالإجراء دون انحراف بالسلطة، وذلك عندما تملك السلطة

---

1- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص209

الإدارية اختصاصات متنوعة في العقاب، كما يتوافر لها العديد من الإجراءات العقابية يختلف موضوع كل منها عن الآخر، فإذا استخدمت سلطة العقاب الإجراء المقرر لأحد هذه المجالات في مجال أخر فان في هذا انحراف بالإجراء و لا يوجد انحراف في استعمال السلطة.و ذلك كأن تعاقب الإدارة الموظف دون إن يمثل أمام اللجنة التأديبية، مع كون الخطأ الذي ارتكبه يستوجب مثوله أمام اللجنة التأديبية قبل تسليط العقوبة عليه.(1)

ومفاد ذلك أنه رغم الارتباط بين الانحراف بالإجراء والانحراف بالسلطة في كثير من الأحوال إلا أن التلازم بينهما ليس أمر ضروريا ولهذا يمكن التمييز بينهما، حيث أن الانحراف بالإجراء لا يخفي دائما انحرافا في استعمال السلطة.

وقد أرجع بعض الفقهاء الفرنسيين سبب الاستقلال ما بين الانحراف بالإجراء والانحراف في استعمال السلطة إلى اختلاف طبيعة كل منهما وذلك لتعلق الانحراف بالإجراءات بعدم المشروعية في الشكل والإجراءات في القرار الإداري وهو في ذلك يختلف عن عيب الانحراف بالسلطة.

**الاتجاه الثاني:** الانحراف بالإجراء صورة للانحراف بالسلطة

ذهب بعض الفقه الفرنسي إلى إلحاق الانحراف بالإجراء بعيب الانحراف بالسلطة، حيث تعتمد الإدارة استعمال إجراء إداري بدلا من إجراء آخر.

و بذلك فإن الانحراف بالإجراء ليس له ذاتية مستقلة، وقد لقي هذا الاتجاه تأيدا واسع من الفقه المصري، و الذي ذهب إلى انه إذا استعملت الإدارة إجراءات غير تلك المقررة قانونا، فهي بذلك تستعمل الإجراءات في غير موضعها و لغير الهدف المخصص . (2)

و بذلك تخالف قاعدة تخصيص الأهداف، ومن ثم فإن الانحراف بالإجراء ليس عيبا جديدا

---

1- WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

2- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص209

يختلف عن عيب الانحراف بالسلطة.

يرى مؤيدي هذا الاتجاه من الفقه الفـرنسي أن الانحراف بالإجراءات هو أحد أشكـــــال الانحـراف بالـسلطة، و لكنه يـحدث فـي مجـال الإجـراءات الإدارة إذ تلـجأ الإدارة إلى استعمال إجراء بعينه ، تراه أيسر من الإجراء المحدد لها قانونا لانجـاز هـدف معـين و استعمال إجراءات في غير مجالها المحدد هو خروج على الهدف المخصص، و بالتالـي فإن الانحراف بالإجراءات مجرد صورة لقاعدة تخصيص الأهـداف و لـيس مـن مـبرر لاعتباره صورة مميزة عن صور الانحراف بالسلطة .(1)

**تقيم الخلاف الفقهي:**

بعد استعراض الاتجاه الذي يرى في الانحراف بالإجراء عيـبا مسـتقلا من عيوب القرار الإداري ، و الاتجاه الذي يراه احد صور الانحراف بالسلطة ، وبعد استظهـار أسـانيـد كل اتجاه ،فإننا نعتقد أن الانحراف بالإجراء لا يمكن أن يكون عيبا مستقـلا مـن عـيوب مشروعية القرار الإداري حيث لا يعدو أن يكون أحد صور عيب الانحراف بالسلطة الممثلة في مخالفـة قـاعدة تخصيص الأهـداف.ولتحديد مفهوم الانحراف بالإجراء بدقة سنتطرق لمختلف صوره

**الفرع الثاني : أوجه الانحراف في استعمال الإجراء**

تتعدد صور الانحراف بالإجراء ، فقد تنحرف الإدارة عن الإجراءات المقررة بغـية تحقيق نفع مادي، كما في حالة الانحراف بالسلطة إصدار خـط التنظيـم أو الانحـراف بسلـطة الاستيلاء المؤقت أو نزع الملكية للمنفعة العامة. و كما قد تستعمل سلطات الضبـط القضائي في غير ما أدت له، تحقيقا لذات الغرض. (2)

كما يمكن أن يتجلى انحراف الإدارة بالإجراء، أثناء استخدام سلطتهـا في مجـال تأديـب موظفيها، أو نقلهم أو وضع تقارير قياس كفايتهم ، أو تنحـرف بسلـطتها في فصلهم لإلغاء

---

1- WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

2– د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص215

الوظيفة.و نوضح مختلف هذه الأوجه و الصور للانحراف كما يأتي

**أولا : الانحراف بالسلطة لتحقيق المصلحة المالية للإدارة :**

قد تنشد إحدى السلطات الإدارة المحلية الحصول على مـــوارد لتغطية نفقاتها المتزايدة دون اللجوء إلى الموازنة العامة للدولة ، فتقوم بابتـــداع مصـــادر جـــديدة للإيـــرادات، أو تزيد من حصيلة المصادر القائمة فعلا . و لا شـــك أن ابتغاء هذه السلطات زيادة دخلـــها هـــدفه تحسين الخدمة التي تؤديها للمواطنين و هي غاية مشـــروعة لتمشيها مع الصالح العام دون شك. إلا أنها في سبيل ذلك قد تنحرف بالسلطة المخولة لها عندما تنتهـــج أساليب لم يمنحها القانون حق استعمالها، و ذلك بقصد الوصول إلى مآربها بسهولة و يسر.

و لإلقاء الضوء على هذا الوجه من أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف , نتطرق بالدراسة للنقاط التالية :

1- أوجه الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف مالية

2- نطاق الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف مالية

3- موقف القضاء من انحراف الإدارة بسلطتها لتحقيق أهداف مالية (1)

1- أوجه الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف مالية

سنتناول صور انحراف الإدارة بسلطتها لتحقيق مصلحتها المالـــية بالتفصـــيل عـــلى النحو الآتي:

"أ" استخدام سلطة الضبط الإداري لتحقيق المصلحة المالية للإدارة :استقر القضـــاء الإداري الفرنسي على استعمال سلطة الضبط لتحقيق أحد أغـــراض المصلحة العامة يعـــد انحرافـــا بالسلطة، حيث تمارس الإدارة سلـــطات الضبـــط الإداري، مـــن أجـــل تحقيق هدف خاص و محدد، و هو المحافظة على النظام العام بعناصره المحددة " الأمن والصـــحة الســـكانية"

---

1- WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

فإذا ما استخدمت هذه السلطات لتحقيق أغراض أخـــرى كانت قراراتها غيـــر مشروعـــة للانحراف بالسلطة

لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي في أحكـــامه السابقة على عام 1930 إلى إلغاء مثل تـــلك القرارات، و كان قضاؤه حاسما في قضية "عـــيدان الثقاب" في فرنسا ، و التـــي تتلخـــص وقائعها في أن الحكومة الفرنسية احتكرت صناعة الثقـــاب، و لضمـــان عـــدم المـــنافســـة من المصنع الأخر، قامت بإغلاق المصانع التي لم تحصل على ترخيـــص سليـــم بمباشـــرة أعمالـــها و بالرغم من أن إغـــلاق تلك المصـــانع يدخل في نطاق النظام العام،الذي تختص بتحقيقه سلطة الضبط الإداري ، فان مجلس الدولة الفرنسي ألغى قرار الغلق حيث ثبت لديه أن غايته ليس تحقيق النظام العام , و إنما لمساعدة الإدارة ماليا و هي وسيلة غـــير مقـــررة قانونا و من ثم يكون قرارها مشوبا بالانحراف بالسلطة.(1)

و لقد تكرر هذا الإلغاء في أحكام أخرى عديدة لذات السبب , و من أمثلة ذلك إلغـــاء قـــرار يقضي بمنح احتكـــار البلدية "boulogne" بتسييـــر عربـــات الشاطـــئ و قصـــره عليـــها و كان ذلك بقصد جلب منفعة مالية لها "

و قد ساير مجلس الدولة المصري نظيره الفرنسي، في إلغاء القرارات الإداريـــة المشـــوبة بالانحراف بالسلطة ممثلا في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ، و ذلك لابتغائـــها تحقيـــق مصالح مالية للإدارة، حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأن امتناع قلم مـــرور عن تسليم رخصة سيارة لصاحبها، بالرغم من استيفائه شروط استخراجها ، و ذلك بهـــدف تمكين جهة حكومية أخرى، من الحصول على ما هو مستحق لها من الـــمبالغ المـــالية تجاه طالب الترخيص. يمثل انحرافا في استعمال السلطة، حتى و لو كان هدفه تحقيـــق مصلحـــة عامة و هي تحصيل أموال عامة. (2)

و أيدت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا لاتجاه حيث ألغت قرار الضبـــط يقر بالإغلاق

---

1–د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص220

2- WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

سوق خاصـــة يوم الاثنين من كل أسبوع ليتحقق رواجا لسوق عمومي .

لأن سبب الإلـــغاء في ذلك الحـــكم أن قرار الضبـــط خرج عـــن الإطار الذي حدده القانون لإصداره، فلم يهدف إلى تحقيق أي من عناصر النظام العام الثلاثة، بل قصده نفـــع مـــادي يعود عليها من جراء رواج السوق الذي تديره.

"ب" الانحراف بسلطة نزع الملكية لتحقيق مصلحة مالية:

منح للإدارة سلطة نزع ملكية ما يملكه الأفراد من عقارات, شريطة أن تكون لازمة للمنفعة العامة أو لحمـــاية مـــال عام و ذلك بهدف خدمة الصالح العام، مع دفع التعويض القانوني.

و إذا كان للإدارة سلطة تقديـــرية فـــي هـــذا الشأن إلا أنها خاضعة لرقابة القضاء للتأكـــد من استمرارية المنفعة العامة المراد تحقيقها بتلك الوسائل.

فإذا كان ما رمت إليه الإدارة من وراء إصدار قرار نزع الملكية هو تحقيـــق نفـــع مالـــي لها فإنها تكون قد انحرفت عن قاعدة تخصيص الأهداف , و يكـــون قـــرارها الصادر بنزع الملكية مشوبا بالانحراف بالسلطة , حيث إن تحقيق نفع مـــادي للإدارة و إن كـــان يدخـــل في نطاق تحقيق المصلحة العامة إلا أنه ليس هو الهـــدف الذي من أجله منح المشرع الإدارة سلطة نزع الملكية. (1)

ولذلك حرص القضاء الفرنسي على إلغاء جميع قرارات نرع الملكة التي تهدف من خلالـــها الإدارة تحقيق مصلحة مالية، سواء كنت بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

حيث ألغى مجلس الدولة الفرنسي، قرار لوزير الحربية الذي لجأ فيه إلى نـــزع ملكية قطعة أرض للتهرب من نفقات إعادتها إلى حالتها قبـــل التأجيـــر لـــوزارة الحـــربية.

و الذي نجم عنه إحداث ضرر شديد بالأرض، بسبب سوء استعمال. و كان سند المجلـــس في الإلغاء، أن الإدارة استعملت سلطة نزع الملكية في غير ما تقررت لأجلها تلك السلطـــة.

"ج" الانحراف بسلطة الاستيلاء المؤقت :

---

1-د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص222

أعطى المشرع للإدارة سلطة الاستيلاء على ما يلزمها مـــن أملاك الأفراد لتتمكن من القيام بواجبها نحو ضمان سير المرافق العامة لتؤدي خدماتـــها لجمهـــور المتعامليـــن معـــها.

و قد وصف القانون هذا الاستيلاء بأنه مؤقت و ذلك لتميزه عن الاستيلاء الدائم نتيجة لنـــزع الملكية، و قد تتحايل الإدارة على القانون فتلجأ إلى الاستيلاء المـــؤقت عـــلى عقـــار بيـــنما هي في الحقيقة تقصد نزع ملكيته، و هدفها من ذلك تحقيق مصلحتها المالية لأنها بالاستيلاء المؤقت لا تلتزم إلا بدفع قيمة الخسائر الناجمة عن هذا الاستيلاء، كما أن تعويض الأفـــراد عن نزع ملكية عقاراتهم يكون فوريا بعكس التعويض في حالة الاستيلاء المؤقـــت تـــوفيرا للنفقات ،وهدف الإدارة من ذلك بالطبع هو تحقيـــق مصلـــحتها المالية ،و هنا يقع الانحراف بالسلطة .(1)

تطبيقا لذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار اتخـــذته إحـــدى المـــدن بالاستيلاء المؤقـــت على قطعة أرض لإنشاء ملعب محـــلي علـــيها. واستند مجلس الدولة في إلغاء هذا القـــرار إلى أن المنشآت التي تريديها المدينة من الاستيلاء المؤقت لها صفة الدوام، و بالتالـــي فـــإنه كان يتعين اللجوء إلى إجراء نزع الملكية، في حالة عدم توافر الاتفاق الودي.

و أخيرا قضى مجلس الدولة الفرنسي بوجود انحراف بالسلطة لمخالفـــة قاعـــدة تخصـــيص الأهداف، إذا لجأت الإدارة إلى "إجراءات الاستيلاء المـــؤقت بقصد الاستيلاء الدائم أو نزع الملكية و ذلك توخيا للسهولة و تفاديا لإتباع إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة , بما تتسم به من كثرة الأعباء المالية على الإدارة .و قد سار مجلس الدولة المصري على نهج نضيره الفرنسي، حيث تصـــدى مجـــلس الدولة المصري بالإلغاء لقرارات الإدارة التي قصدت بها استعمال سلـــطة الاستيلاء المؤقت كبديل لنزع الملكية للمنفعة العامة بما تتسم ه من كثرة الأعباء المالية على الإدارة.(2)

"د" الانحراف بسلطة إصدار خط التنظيم:

---

1- WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

2– د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص225

أعطى المشرع للإدارة سلطة إصدار خط التنظيم من أجل رسم حـــدود الشـــوارع. و منـــع تجاوز الإفراد و تعديهم على الطريق العام و في حالة دخول عقارات داخـــل نطـــاق خـــط التنظيم فإن الأفراد يقع عليهم التزام بعد ترميمها حتى إذا ما تهدمـــت يسهـــل عـــلى الإدارة ضمها إلى الطريق العام كما يلتزم الأفراد بعدم البناء على الأراضي الواقعة داخل حدود خط التنظيم و إلا بعد الحصول على إذن بذلك . (1)

و قد تستخدم الإدارة سلطتها في إصدار خط التنظيم كبديل لإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة الذي يكلفها مبالغ كبيرة و تهدف الإدارة من ذلك إلى تحقيق نفع مادي حيث تستطـــيع ضـــم الأراضي التي تدخل في حدود هذا الخـــط دون أن تـــدفع ســـوى قيمـــة الأرض الفـــضاء و إذا أقدمت الإدارة على ذلك فإن عملها يكون مشوبا بالانحراف بالسلطة حـــيث أن الإدارة حادت عن الهدف الذي منحت لأجله سلطة إصدار خط التنظيم و قصدت تحقيق نفع مـــادي و ذلك عن طريق وسيلة غير مقررة " الإكثار من إصدار خط التنظيم " مكان وسيلة أخـــرى مقررة " نزع الملكية للمنفعة العامة " .

و قد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارات الإدارة التي ثبت له أنها استعاضت فيها عن إجراء نزع الملكية للمنفعة العامة بإجراء إصدار خط التنظيم قاصدة من ذلك تحقـــيق نفـــع مـــادي على حساب الاعتداء على حق الملكية .

2- نطاق تطبيق الاتجاه الحديث :أقر القضاء الفرنسي و المصري على نحو ما رأينا انحراف الإدارة في استعمال سلطـــتها لتحقيق أ هداف مالية، إلا أن لذلك مجالا معينا فهو يقتصر أصلا على عمل السلطات المحلية و حتى في ميدان خدمات المجالس المحلية , فإنه يلزم ألا يكون هدفها من الانحراف بسلطتها ماليا بحتا ، إذ يضيف القضاء أسبابا أخرى تتصل بصالح المرفق و صالح المنتفعين به . (2)

حيث إن الانحراف بالسلطة الذي يؤدي إلـــى إلغاء القرار الإداري لمجانية قاعدة تخصيص

---

1- WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

2– د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص235

الأهداف، يكون إذا ثبـــت للقاضـــي أن هدف القرار مالي بحت بحيث لا يخالطه هدف آخر من أهداف المصلحة العامة، أما إذا كان القرار يحقق مصـــلحة عـــامة أخـــرى إلـــى جوار المصلحة المالية فإن مجلس الدولة الفرنسي لا يلغي القرار، و قد تأكد ذلك في قضية تتلخص وقائعها في إصدار مدير إقليم قرار إعلان نزع الملكية لمنفعة عامة لقطعـــة أرض مملوكـــة ملكية خاصة، و ذلك بهدف إقامة مشروع ترفيهي في الهواء الطلق لقضاء أوقـــات الفـــراغ مع السماح لإحدى الشركات الخاصة باستغلال أجزاء من الأرض المعينة و فتح منجم عليها ثم أصدر المدير بعد ذلك قرارا بالسماح لإحدى الشركات باستغلال المنجم طعن ذوي الشأن على هذا القرار تأسيسا على أن الإدارة هدفت بقرارها تحقيق مصلحـــة ماليـــة مـــن عـــائد استغلال الشركة للمنجم , إلا أن مجلس الدولة الفرنسي أيد قرار المدير مقرا أن قيام المدينة بتأجير استغلال المنجم كان هدفه تحقيق الصالح العام بأقل تكلفة و انتهى إلى مشروعية قرار المدير الذي يعلن المنفعة العامة , و الذي يعلن القابلية للتنازل عن العقارات اللازمـــة لإنجاز هذا المشروع حيث إنه غير مشوب بإساءة استعمال السلطة. (1)

3- موقف القضاء من انحراف الإدارة بسلطتها لتحقيق أهداف مالية

تباين موقف مجلس الدولة الفرنسي و المصري، و هما بصدد تقريـــر مـــدى مشروعـــية انحراف الإدارة بسلطتها بقصد تحقيق أهداف مالية, حيث أقـــرا أحدهما عدم مشروعية تلك القرارات لخروجها على قاعدة تخصيص الأهداف و هو ما يمـــثل الاتـــجاه التقليـــدي للفقه. و الأخر اتفق على مشروعيتها و ذلك تحت تأثير ضغط ظروف معينة.

"أ" الاتجاه التقليدي : عدم مشروعية انحراف الإدارة بسلطتها لتحقيق أهداف مالية:

استقـــرت أحكـــام مجلســـي الدولة الفرنسي و المصري وفقا لهذا الاتجاه على إلغاء قرارات الإدارة التي ابتغت من وراء إصـــدارها تحقـــيق أهـــداف مالـــية ،استنادا على خروج تلك القرارات على الهدف المخصص , و الذي لأجله منحت الإدارة سلطة التقـــرير , و قد دأب

---

1 -WWWstartimes.com,16/04/2014

القضاء على إلغاء مثل تلك القرارات ،مهما كانت الوسيلة التي اتبعتها الإدارة لوصول إلى تحقيق مصلحتها المالية، سواء كان ذلك عن طريق انحراف الإدارة بسلطة الضبط الإداري، أو استعمالها المنحرف لإجرائي نزع الملكية للمنفعة العامة و الاستيلاء المؤقت على العقارات , أو انحرافها بسلطة إصدار خط التنظيم على حد سواء. (1)

"ب" التحول من الاتجاه التقليدي :

" مشروعية الانحراف بالسلطة لمصلحة الإدارة المالية "

كان المبدأ العام الذي سار عليه القضاء الفرنسي و المصري . على نحو ما سبق يؤكد رفض خروج الإدارة على قاعدة تخصيص الأهداف بغية تحقيق أهدافها المالية، حيث عد ذلك انحرافا بالسلطة يستوجب إلغاء قرار الإدارة، و التعويض عنه إن كان لذلك مقتضى . إلا إن هذا المبدأ طرأت عليه تحولات هامة، تتمثل في إقرار مجلس الدولة الفرنسي و المصري لمشروعية القرارات المخالفة للهدف المخصص في سبيل تحقيق أهداف الإدارة المالية ،وبهذا تم توسيع نطاق فكرة المصلحة العامة للإدارة ،بحيث اعتبرت الأهداف المالية من أهداف المصحة العامة. (2)

تعقيب :

نعتقد بأن في إضفاء المشروعية على انحراف الإدارة بسلطتها لتحقيق مصلحتها المالية وإن كان فيه إشباع لاحتياجات الهيئات المحلية المالية إلا أن فيه اعتداءا على حقوق الأفراد المقررة دستوريا , و تنكرا لمبدأ المشروعية الذي يجب إعلاؤه على أي مصلحة مادية، فنبل الغاية لا يبرر استخدام الوسيلة . و في تقرير مشروعية هذا الانحراف بالسلطة خطورة بالغة لما في ذلك من جعل حقوق الأفراد و احترام مبدأ المشروعية رهن احتياجات الهيئات المحلية لزيادة إيراداتها.

**الفرع الثالث : استخدام سلطة الضبط الإداري لأغراض غير وقائية للنظام العام**

---

1– د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص218

2- WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

**ـــــــ الفصل الثاني: أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف و أثره القانوني ـــــ**

أولا : الانحراف بسلطة تأديب الموظفين :

حتى تتمكن الإدارة من أداء واجبها في الحفاظ على انضباط العمل الإداري، فقد كفل لها المشرع حق تأديب موظفيها بتوقيع ما يناسب مخالفتهم من جزاءات تأديبية، منصوص عليها لمنعهم من معاودة اقترافها و دفعهم إلى الحرص على عدم الإخلال بوجباتهم الوظيفية،و حتى يعتبر غيرهم من الموظفين الذين قد تسول لهم أنفسهم ارتكاب المخالفات و هدف توقيع الجزاء التأديبي يجب أن يكون دائما تحقيق الصالح العام، المتمثل في ضمان سلامة أداء الجهاز الإداري و رفع كفاءاته لضمان سير و انتظام المرافق العامة، للوفاء بالتزاماتها نحو جمهور المتعاملين معها، و لكن حق الإدارة في توقيع الجزاء على رجالها ليس حقا طليقا من كل قيد، بل هو حق مشروط بأن يكون الجزاء صريحا و ليس مستترا خلف قرار نقل أو خلافه , كما أن الإدارة يتعين عليها لتوقيع الجزاء أن تتبع الإجراءات المقررة قانونا للتأديب , و ذلك حتى يتمكن العامل من الدفاع عن نفسه فإن خالفت الإدارة هذا الشرط أو ذاك أو تكون قد خالفت الهدف من منحها سلطة التأديب و هو تحقيق المصلحة العامة، و كان قرارها مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة .

و يظهر الانحراف بالسلطة التأديب بجلاء فيما يطلق عليه " العقوبة المقنعة " كنقل عامل أو ندبه بدلا من توقيع جزاء تأديبي عليه، و هذه عقوبة مستترة خلف ستار تنظيم العمل في الإدارات و المصالح و المرافق العامة .(1)

و قد وقف مجلس الدولة المصري موقفا حاسما من قرارات الإدارة التي قصدت بها توقيع جزاءات مقنعة، حيث ألغت محكمة القضاء الإداري قرارا إداريا بنقل أحد أعضاء تنظيم نقابي حينما ثبت لديها أن القرار صدر بقصد التنكيل بالمدعي بسبب نشاطه النقابي المناوئ للإدارة، و من ثم كان مشوبا بإساءة استعمال السلطة .

ثانيا : الانحراف بسلطة نقل الموظفين

---

1-WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

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، و هذا هو النقل المكاني و يختلف عن النقل النوعي الذي يكون من وظيفة لأخرى في نفس المستوى الوظيفي و في نفس جهة العمل، حيث تفرض متطلبات العمل الإداري اللجوء إليه . (1)

و حتى يكون النقل مشروعا يجب أن يكون نابعا من الرغبة في تحقيق مصلحة العمل و تيسير أداءه، و رفع من مستو الخدمة التي يؤديها الجهاز الإداري.

و رفع مستوى الخدمة التي يؤديها الجهة الإداري , حيث إن القاعدة المسلمة أن للإدارة سلطة نقل وظفيها بهدف تحقيق الصالح العام فإذا خالفت جهة الإدارة هذه القاعدة فإن القضاء يلغي قرارها لأنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة .

ثالثا : الانحراف بسلطة وضع تقارير قياس الكفاءة :

منح المشرع للإدارة سلطة وضع تقارير قياس كفاءة لموظفيها، تحت درجة وظيفة معينة لتقييم أدائهم، و لضمان القيام بالواجبات الوظيفية على النحو الأمثل، و الهدف من تخويل الإدارة هذه السلطة، هو تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في حسن سير المرفق عموما و ذلك بحث العاملين على القيام بوظائفهم على الوجه الأكمل، مع إثابة العامل الممتاز و عقاب العامل المقصر . إلا أن الإدارة قد تستعمل سلطتها في هذا الشأن استعمالا منحرفا لمجاملة موظف ذو حظوة و لكنه مهمل، أو لعقاب موظف كفئ و لكنه لا يحظى بقبول رؤساؤه لأسباب غير موضوعية. و هنا يقع الانحراف بالسلطة في وضع تقرير قياس الكفاءة . (2)

و قد تتخذ الإدارة من التقارير السنوية ذات الدرجات المنخفضة أسلوبا للعقاب المقنع.

و نظرا لما تتسم به تلك التقارير من خطورة على المستقبل الوظيفي للخاضعين لها، فقد بسط القضاء رقابته عليها ملغيا إياها في حالة ما إذا شابها انحراف بالسلطة.

---

1– د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص241

1-WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

رابعا : الانحراف بسلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة

انطلاقا من حرص الإدارة على تحقيق المصلحة العامة، أجاز لها القانون إلغاء الوظيفة التي لم يعد لها مبرر و تقوم في هذه الحالة بالطبع بالاستغناء على الموظفين الشاغلين لها. و لكن إذا كان هذا الحق مقررا للإدارة على سبيل الاستثناء لمقتضيات الصالح العم ، فإنه لا يجوز لها استعمال تلك الوسيلة السهلة للتخلص من الموظفين دون مبرر قانوني، أو بمبررات شخصية ،كما لو قامت بالإلغاء الظاهري لوظيفة بهدف التخلص من الموظفين الشغالين لها ثم إعادتها بعد ذلك لتعيين من تشاء، فإن قامت الإدارة بذلك كان قراراها مشوبا بالانحراف بالسلطة.(1)

و يتبلور الانحراف في هذه الحالة في أن الإعفاء من الوظيفة يتم فيها بناء على معايير شخصية ، تتعلق بالرابطة القائمة بين الموظف و الإدارة و بذلك تحيد عن تحقيق الهدف الذي تقرر من أجله – بحسب الأصل النص القانوني الذي يسمح للإدارة بإلغاء العمل الوظيفي، و تظهر النية العقابية المقنعة للإدارة في هذه الحالة بصورة صريحة، و معلنة تماما عند إعادة إنشاء نفس الوظيفة فيما بعد و إسناد أمرها إلى موظف أخر .

و يتمثل الانحراف في هذه الحالة في الحياد عن المصلحة حيث ابتغت الإدارة بقرارها تحقيق مصلحة الغير دون أن يكون في ذلك تحقيق لمصلحة عامة.

فقد عمل مجلس القضاء الفرنسي على إلغاء قرارات الإدارة بفصل الموظف لإلغاء الوظيفة،و التي اتخذت على نحو غير مشروع.

---

1– د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ،ص249

**المبحث الثاني: الأثر القانوني لانحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف**

إن حـــياد القـــرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف, يعد احد عيوب عدم المشروعـــية و هذا ما يجعله عرضتا للإلغاء متى اتسم به، احتراما لمبدأ المشروعية،و حفاظا على حقوق الأفراد وحرياتهم.

و الإلغـــاء القـــرار الإداري قـــد يكـــون إداريا كما قـــد يكون بـــناءا على حكـــم قضـــائي و هو ما سنحاول إيضاحه من خلال المطلبين التالين.

المطلب الأول:الإلغاء الإداري

المطلب الثاني: الإلغاء القضائي

**المطلب الأول: الإلغاء الإداري**

يصدر الإلغاء الإداري من السلطة الإدارية، حيث يجرد القرار من أثاره القانـــونية بالنســـبة للمستقبل فقط، في حين يبقى ما أنتجه القرار من أثر في الفترة ما بين إصداره و إلغائه سليما ذلك أن الإلغاء الصادر من السلطة الإدارية إنما يرد على قرار مشروع، فلا تستطيع الإدارة أن تجعل قرار الإلغاء ينعطف على ما رتبه القرار الملغى من اثأر قانونيـــة فـــي المـــاضي وإلا تعارض ذلك مع مبدأ عدم الرجعية.

فان كان القرار غير مشروع كان للإدارة إذا أرادت إنهاءه أن تنهيه بطريقة السحب، لكـــي تنعدم أثاره من تاريخ إصداره وليس من تاريخ سحبه.(1)

وعـــدم المشروعيـــة هو بالتـــحديد ما يجعل الإلغاء عن طريق القضاء يختلف عن الإلغاء الإداري.

حيث عرفه الدكتور عزري الزين كما يلي:الإلغاء هـــو الـــعمل القانـــوني الـــذي يصـــدر عـــن الإدارة متضمنا إنهاء أثر القرار الإداري بالنسبة للمستقبل، مع ترك آثاره التي رتـــبها منـــذ لـــحظة صدوره وحتى حتى إلغاءه.

---

1- د. محمد فؤاد عبد الباسط ،القرار الإداري ،دار الجامعة الجديدة للنشر ،الإسكندرية،2005،ص 406

و الأصل أن يتم الإلغاء بقرار صادر من السلطة التي أصدرت القرار الأصلي، أو السلطة الرئاسية لها،ما لم ينص المشرع على منح سلطة أخرى هذا الحق،و من الضروري أيضا أن يتخذ قرار الإلغاء نفس الشكل و إجراءات صدور القرار الأصل،فإذا كان الأخير كتابيا يجب أن يكون قرار الإلغاء كتابيا أيضا.(1)

لقد حدد الدكتور عزري الزين الشوط الواجب توفرها في قرار لإلغائه وهي شروط تتعلق بمصدر قرار الإلغاء، وكذلك الشروط الشكلية و الإجرائية.

غير أن الدكتور عبد العزيز المنعم خليفة يرى بجواز إلغاء الإدارة لقراراتها، إذا ما شابها بعد صدورها عيب يجعلها غير صحيحة ، مما يؤدي إلى إنهاء أثر القرار الإداري بالنسبة للمستقبل، دون أن يمتد ذلك إلى الماضي.

و بالتالي فهو يرى أن عدم المشروعية تعتبر القاسم المشترك بين سحب الإدارة لقرارها و إلغائه، مع الاختلاف في توقيت قيامها بذلك ،فإذا شابت عدم المشروعية القرار حال إصداره كان بوسع الإدارة سحبه، أما إذا ما شابته بعد إصداره اقتصر حق الإدارة على إلغاء القرار الإداري دون سحبه .(2)

أما الدكتور شريف يوسف حلمي خاطر، فقد وافق في تعرفه للإلغاء الإداري، الدكتور عزري الزين ،حيث عرفه على انه إنهاء آثار القرار بالنسبة للمستقبل فقط ،دون أن يتعدى ذلك إلى أثاره في الماضي.و يكون الإلغاء هنا بقرار إداري يصدر سواء من الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو من جانب الجهة الرئاسية لها بما تملكه من حق التعقيب على القرارات الصادرة عن مرؤوسيها.(3)

و لقد اعترف المشرع للإدارة بسلطة الإلغاء،إلا انه لم يجعلها مطلقة بل قيدها بحسب طبيعة القرار وفقا لخصوصياته.

ففي ما يتعلق بالقرارات الإدارية اللائحية، فقد أجاز كل من الفقه و القضاء في فرنسا ومصر لجهة الإدارة أن تعدلها أو تلغيها في أي وقت بالنسبة للمستقبل.

---

1- د. عزري الزين،الأعمال الإدارية ومنازعاتها،مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي و أثاره على حركة التشريع،الجزائر،2010،ص 26

2- د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، منشأ المعارف ،الإسكندرية،2007،ص 323

3- د. شريف يوسف حلمي خاطر ،القرار الإداري، دار النهضة العربية ، القاهرة،2007 ،ص 120

و على خلاف ذلك فإن القرارات الإدارية الفردية تكون سلطة الإدارة في إلغائها مرتبطة بفكرة الحقوق المكتسبة، فلا يجوز المساس بها إلا في الأحوال المسموح بها قانونا.

أما بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية المعيبة: نجد أن حق الإدارة في إلغائها قد قيد بمدة معينة، فإذا انقضت هذه المدة وجب معاملة القرارات غير المشروعة، معاملة القرارات المشروعة. فقد استقر الفقه و القضاء على أن حق الإدارة في إلغاء قراراتها غير المشروعة،مقيد بمواعيد الطعن القضائي بالإلغاء، و ذلك لانه لا يمكن أن يباح للإدارة ما لا يباح للقضاء.(1)

بينما القرارات الفردية السليمة فتقضي القاعدة العامة في الفقه و القضاء الإداري، بأنه متى صدرت سليمة أو أصبحت كذلك لفوات ميعاد الطعن بالإلغاء،فانه لا يجوز المساس بها حفاظا على استقرار المعاملات و الحقوق المكتسبة التي تتولد عنها .

فإذا لم تقم الإدارة بسحب قرارها عير المشروع أو إلغائه، فإن بوسع صاحب الشأن اللجوء إلى القضاء لإلغاء هذا القرار.

فما مضمون الإلغاء القضائي و في ما تتمثل أدواته؟

**المطب الثاني: الإلغاء القضائي**

يعد القضاء السبيل الوحيد الذي يمكن أن يسلكه صاحب الشأن للإلغاء القرار الإداري إذا امتنعت الإدارة، وذلك بواسطة حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به بعد تحريك ورفع دعوى الإلغاء بسبب انحراف في استعمال السلطة، من ذوي الصفة و المصلحة القانونية أمام السلطات القضائية المختصة ، ولمعرفة ماهية وأحكام الإلغاء القضائي للقرار الإداري، يجب دراسة دعوى الإلغاء من حيث معناها ،و بيان خصائصها الذاتية ، ومعرفة الشروط المطلوبة لقبولها. فما هي دعوى الإلغاء؟ و ما خصائصها ؟ و شروطها؟

---

– د. شريف يوسف حلمي خاطر المرجع السابق ،ص 120

## ـــــــ الفصل الثاني: أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف و أثره القانوني ـــــ

### الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء

يكمن تعريف دعوى الإلغاء من خلال آراء رجال القانون و أساتذته، حيث اعتبر الأستاذ "سعد النكثاوي" دعوى الإلغاء، وسيلة من وسائل الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الدراية ، تكمن الغاية منها في حماية حقوق و حريات الإنسان.(1)
بينما يعتمد الأستاذ" عمار عوابدي" في تعريف دعوى الإلغاء على تحديد موجز لخصائصها وطبيعتها و وظائفها الذاتية. فيرى أن دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية، التي يحركها و يرفعها أصحاب الصفة القانونية و المصلحة أمام جهة القضاء الإداري المختصة، طالبين فيها الحكم بإلغاء قرار إداري نهائي غير مشروع.(2)
وتنحصر سلطة ووظيفة القاضي في دعوي الإلغاء، في فحص و تقدير مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه بعدم المشروعية، من اجل الحكم بإلغائه أو عدم إلغاءه وفقا للنتائج التي يتوصل إليها فحصه وتقديره، لمدى شرعية أو عدم شرعية هذا القرار.
و منه يمكن تعريف دعوى الإلغاء، على أنها دعوى قضائية ترفع إمام الجهة القضائية المختصة، بغرض الإلغاء قرار إداري غير مشروع طبقا لإجراءات خاصة و محددة قانونا.
هذا عن تعريف دعوى الإلغاء فما هي خصائصها؟

### الفرع الثاني:خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بخصائص ذاتية تجعلها دعوى مستقلة وقائمة بذاتها متميزة عن غيرها من الدعاوى القضائية الأخرى عادية كانت أو إدارية .ومن أهم خصائص دعوى الإلغاء نذكر ما يلي.

1 دعوى الإلغاء دعوى قضائية: تعتبر دعوى الإلغاء دعوى قضائية يأتم المعنى،و ليست بتظلما رئاسيا .كما كانت قبل سنة 1872. وذلك أن دعوى الإلغاء هي في حقيقتها

---

1– د. عمار عوابدي ،نظرية القرار الإداري بين علم الإدارة و القانون الإداري ،دار هومة ،2009،الجزائر، ص 173
2–د. سعدي النكثاوي ،القانون الإداري و القضاء الإداري،دار نشر المعرفة ،2009 ، الرباط ،ص 161

و مضمونها تعتبر عملية حسم و فصل في خصومة و منازعة حول مركز قانوني عام وعلى أساس قاعدة قانونية ومن طرف سلطة قضائية لها كامل السيادة في إصدار حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي والمطلق أي يخاطب الكافة، وفي ظل جملة من الشروط الشكلية والموضوعية المقررة قانونا. ولم تكتسب دعوى الإلغاء الصفة والطبيعة القضائية إلا في نهاية القرن التاسع عشر و بداية القرن العشرين أي بعد عام1872 حيث كانت دعوى الإلغاء قبل هذا التاريخ تعتبر مجرد طعن أو تظلم إداري رئاسي، وذلك في ظل فترة انعدام وجود القضاء الإداري البات، وسيادة فترة القضاء المحجوز . أما الآن فلا يوجد احد يطعن و يشك في الصفة والطبيعة القضائية البحتة لدعوى الإلغاء.(1)

وينتج عن حقيقة كون دعوى الإلغاء، دعوى قضائية بحتة أن عملية تحريكها ورفعها من قبل أصحاب الصفة القانونية والمصلحة، وممارستها من قبل القضاء المختص. لابد أن تتم على أساس قاعدة أو حجة قانونية، وطبقا للشروط والإجراءات القانونية المقررة في قانون الإجراءات والمرافعات المتعلقة بالدعوى الإدارية.

كما ينتج عن كون دعوى الإلغاء ذات طبيعة قضائية انه لا يجب مقارنة أو معادلة دعوى الإلغاء بالدفوع القضائية والتظلمات الإدارية فدعوى الإلغاء دعوى أي أداة هجوم وليست وسيلة دفاع كما هو الحال في الدفوع القضائية فهي دعوى قضائية وليست بتظلم إداري.

2دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية والوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية غير مشروعة إلغاء قضائيا: بمعنى انه لا يمكن إلغاء قرار إداري غير مشروع إلغاء قضائيا، و إزالة أثاره القانونية إلا بواسطة دعوى الإلغاء فقط. فلا يمكن للدعاوى القضائية الأخرى، الإدارية وغير الإدارية أن تقوم بدور ووظيفة دعوى الإلغاء. (2)

فمن أراد إلغاء قرار إداري غير مشروع عليه أن يستعمل دعوى الإلغاء فقط.

---

1- د. عمار عوابدي ،المرجع السابق، ص 176

2- د. سعدي النكثاوي، المرجع السابق،ص168

3 دعوى الإلغاء دعوى عينية موضوعية وليست دعوى شخصية ذاتية فهي دعوى تتميز وتتصف بالطبيعة والصفة الموضوعية العينية، وتكتسب هذه الصفة والطبيعة الموضوعية للأسباب التالية:

– لأن رفع دعوى الإلغاء أمام جهة القضاء المختص لا يهاجم ولا يخاصم السلطات والهيئات الإدارية مصدر القرار الإداري المطعون فيه، وإنما يهاجم ويخاصم القرار الإداري غير المشروع ذاته. لهذا على رافع الدعوى أن يهتم بالقرار الإداري و أن يبين عيوبه دون النظر إلى مصدر القرار.(1)

4 دعوى الإلغاء دعوى مشروعية: لأنها لا تهدف مثل دعاوى القضاء الكامل إلى حماية المصالح والمراكز القانونية الذاتية والشخصية، وإنما تستهدف دعوى الإلغاء حماية المصلحة العامة والمركز القانوني العام، أي أن دعوى الإلغاء تستهدف حماية سيادة ونفاذ مبدأ الشرعية القانونية والنظام القانوني النافذ في الدولة، لأنها تلغي وتقضي على كل قرار إداري يخالف القانون في معناه العام، ويخرج عن أحكام الشرعية وقواعد النظام القانوني السائد في الدولة،و أيا كانت الجهة المصدرة له سواء كانت مركزية أو محلية، فالهدف الأصلي لدعوى الإلغاء هو تحقيق المصلحة العامة عن طريق حماية مبدأ الشرعية وضمان تطبيقه في ميدان الوظيفة الإدارية.(2) هذه هي الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء فما هي شروطها؟

**الفرع الثالث: شروط دعوى الإلغاء**

لدعوى الإلغاء شروط قبول عامة تنطبق على كل الدعاوى الإدارية، و شروط شكلية وأخرى موضوعية خاصة بها فقط، و في ما يلي تفصيل هذه الشروط.

1 شروط قبول دعوى الإلغاء: نصت المادة01/13 من قانون09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على أنه " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن

---

1– د. عمار عوابدي ،المرجع السابق، ص 177

2– د. عزري الزين ، المرجع السابق،ص 80

له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون." و تضيف الفقرة الثانية:"يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي و المدعى عليه"، و هو ما يعني أن شرط الصفة في الدعوى هو من النظام العام.

– يقصد بالصفة أن يكون صاحب الحق محل الاعتداء هو الذي يباشر الحق في الدعوى من أجل تقرير هذا الحق و حمايته. و الصفة هي صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات القضائية، سواء بنفسه أو عن طريق ممثله القانوني .

–أما المصلحة فهي الفائدة التي يجنيها المدعي من وراء مباشرة الدعوى، و تكريسا لمبدأ لا دعوى بغير مصلحة، و مدلول هذا أن يكون لرافع الدعوى منفعة قانونية ينشدها من وراء رفع الدعوى سواء كانت منفعة مادية أو أدبية، ذات قيمة كثيرة أم قليلة.كما يشترط لانعقاد شرط المصلحة أن تكون المصلحة قانونية قائمة أو محتملة.(1)

أما الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء فيقصد بها مجموعة الشروط التي يجب توافرها حتى ينعقد الاختصاص لجهة قضائية معينة بالنظر والفصل في دعوى الإلغاء، و هذه الشروط يجب توافرها جميعا وقبل الدخول في الموضوع، و هي كالتالي:

– الاختصاص القضائي:

يقصد به أن يرفع المدعي دعواه أمام الجهة القضائية المختصة نوعيا و إقليميا بالنظر و الفصل في الدعوى، كما تجدر الإشارة إلى أن الاختصاص النوعي و الإقليمي من النظام العام، و يجوز إثارة الدفع بعدم الاختصاص من طرف أحد الخصوم في أي مرحلة كانت عليها الدعوى كما يمكن إثارتها تلقائيا من طرف القاضي الإداري .

–شرط القرار الإداري:

---

1– د. عزري الزين، المرجع السابق،ص84

ولكي تقبل دعوى الإلغاء المرفوعة أمام القاضي المختص بالنظر والفصل فيها، يجب أن يكون موضوع الطعن قرارا إداريا نهائيا له مواصفات القرار الإداري، باعتباره عملا قانونيا صادرا عن السلطة الإدارية المختصة وبإرادتها المنفردة.

و ذلك بقصد إحداث آثر قانوني عن طريق إنشاء أو تعديل أو تغير مراكز قانونية ، وذلك في نطاق مبدأ الشرعية السائد في الدولة.فلا يمكن رفع وتحريك دعوى الإلغاء ضد كل من الأعمال الإدارية المادية و العقود الإدارية ،و إنما ترفع وتقبل دعوى الإلغاء إذا كانت منصبة على قرار إداري بكامل صفاته. (1)

ويشترط في القرار الإداري محل الطعن بدعوى الإلغاء عدة مواصفات خاصة هي:

1-يجب أن يكون القرار الإداري المطعون فيه موجودا، فلا يقبل الطعن بالإلغاء في قرار إداري لم يصدر، أو في قرار إداري ملغي بفعل إداري أو قضائي.

2- أن يصدر القرار وفقا للمعايير العضوية و الشكلية المعمول بها كقاعدة عامة في تميز القرارات الإدارية،و أن يكون قد صدر عن سلطة إدارية مختصة و بإرادتها المنفردة وأن يكون منشأ أو معدلا أو لاغيا لالتزامات و حقوق أو مراكز قانونية.

3- يجب أن يكون القرار الإداري محل الطعن بدعوى الإلغاء قرارا إداريا نهائيا، و المقصد بذلك، أن يكون كما يقره القضاء الإداري ،صادرا من السلطة المختصة بإصداره ، واستنفذ جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره، و دون أن يكون نفاذه مرتبط بوجوب عرضه على سلطة عليا.(2)

و بناء على ذلك لا يمكن قبول الطعن بالإلغاء في الأعمال التحضيرية و الاقتراحات ومحاضر المناقشات و التحقيقات، و إعداد مشروعات القرارات الإدارية.

شرط التظلم المسبق:

لم يعد هذا الشرط إلزاميا و إجباريا لا أمام المحكمة الإدارية و لا أمام مجلس الدولة

---

1- د. عمار عوابدي ،المرجع السابق، ص 179

2- د. عزري الزين ، المرجع السابق،ص 88

و إنما هو إجراء اختياري و هذا وفقا للمادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.
و التي نصت على أنه" يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري ، تقديم يـظلم إلى الـجهة الإدارية مصدرة القرار في الآجال المنصوص عليها في المادة 829 "
و هذا الشرط رغم كونه اختياريا إلا أنه يلزم للشخص الذي يريد أن يتبع الـتظلم المسـبق أن يحترم شكلياته و إجراءاته التي نص عليها القانون و إلا رفضت الدعـوى لهـذا السبب.
و التظلم المسبق يكون على شكل طلب أو شكوى رفع من قبل المتظلم إلى السلطـة الإدارية المختصة من أجل مراجعة القرار الإداري المتظلم منه إما بسحبة أو تعديله أو إلغائه،ويمكن أن يرفع التظلم إلى الرئيس الإداري الأعلى لمصدر القرار و هذا ما يدعى بالتظلم الرئاسي أو يرفع لمصدر القرار الإداري نفسه و هو النوع الثاني للتظلم ويدعى التظلم الـولائي .(1)
شرط الميعاد:
قيد المشرع دعوى الإلغاء بآجال يجب على رافع الدعوى أن يحترمها ، وإلا يحصن القرار الإداري ضد دعوى الإلغاء،و هذا ضمانا لاستقرار الحقوق إذ لا يعقل أن يكـون المـساس بها متاح في أي وقت ، لهذا قيدت دعوى الإلغاء على خلاف الدعوى الأخرى بآجال يجـب أن تحترم وألا رفضت الدعوى شكلا.
وقد حددت النصوص القانونية ميعاد رفع دعوى الإلغـاء، سـواء أمـام المحكمـة الإداري أو مجلس الدولة، بأربعة أشهر تسري من تاريخ تبليغ القرار الفـردي أو نشـر القـرارات الجماعية و التنظيمية.و تجدر الإشارة إلى أن أجل أربعة أشهر يمكن أن تنقطع سواء أمـام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، طبق لنص المادة 832 من قانون الإجـراءات المـدنية و الإدارة بتوافر احد الأسباب التالية:
1الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة
2 وفات المدعي أو تغير أهليته

---

1- د. عزري الزين،المرجع السابق،ص90

3 القوة القاهرة أو الحدث الفجائي

4 طلب المساعدة القضائية

- شروط تتعلق بالعريضة:

يجب أن ترفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية بعريضة مكتوبة وموقعة من قبل المحامي، و هذا طبقا للمواد 15،816،815 من ق.إ.م.إ، و يجب أن تحتوي عريضة افتتاح الدعوى على البيانات التالية:

1 الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.

2 اسم و لقب المدعي و موطنه.

3 اسم وموطن المدعى عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم فأخر موطن له.

4 الإشارة إلى تسمية الشخص المعنوي و مقره و صفة ممثله القانوني أو الاتفاقية.

5 عرض موجز للوقائع و الطلبات و وسائل الإثبات المدعمة للدعوى.

6 الإشارة إلى المستندات و الوثائق المرفقة و المؤيدة للدعوة

كما ينبغي أن ترفق الدعوى بنسخة من القرار الإداري المطعون فيه، وهذا تحت طائل عدم القبول ما لم يوجد مانع قانوني.(1)

-الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء:

هي مجموعة الحالات و العيوب التي قد تشوب القرار الإداري و تجعله مخالفا للقانون في معناه العام، فإذا وجد القاضي المختص بدعوى الإلغاء أن القرار الإداري المطعون فيه مشوب و مصاب بعيب من عيوب القرار الإداري الخمسة المعروفة( عيب السبب، عيب عدم الاختصاص،عيب المحل ، عيب مخالفة الشكل و الإجراء،و عيب الانحراف في استعمال السلطة) كلها أو بعضها، عليه أن يحكم بإلغاء هذا القرار المعيب بعدم الشرعية. وعلى الرافع دعوى الإلغاء أن يثبت أن القرار محل الطعن مشوب بأحد العيوب الخمسة التي تصيب أركان القرار الإداري. (2)

---

1- د. عمار عوابدي ،المرجع السابق، ص 190

2- د . عزري الزين ، المرجع السابق،ص 91

فقد قسم الفقه الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء، إلى عدم المشروعية الخارجية و الداخلية

أولا:أوجه عدم المشروعية الخارجية:و تنصب على مخالفة قواعد الاختصاص، و مخالفة الشكل و الإجراءات.

أ-عيب عدم الاختصاص:يقصد به استحالة أداء العمل القانوني لأنه من اختصاص شخص أخر، و يأخذ عيب عدم الاختصاص صورتين :

1-عيب عدم الاختصاص الجسيم ، هذه الصورة تفترض أن يمنح شخص عادي لا صلة له بالدارة لنفسه حق إصدار قرار إداري مقحما نفسه في اختصاص الدارة من دون أن يمنحه القانون هذا الحق.

ويظهر هذا العيب بوجهين اثنين هما : اغتصاب شخص عادي سلطة إصدار القرار الإداري ،و اعتداء سلطة التنفيذية على اختصاص سلطة قضائية أو تشريعية.

2 -عيب عدم الاختصاص البسيط : و ينشا بمخالفة قاعدة توزيع الاختصاص بين الهيئات الإدارية المكونة لسلطة التنفيذية،و يتجلى في اعتداء سلطة إدارية على سلطة إدارية أخرى وتتمثل صوره فيما يلي:

-عيب عدم الاختصاص الموضوعي:و مفاده آن يصدر قرار إداري من طرف سلطة إدارية أو عون في مجال معين، هو من اختصاص سلطة أو عون أخر.

-عيب عدم الاختصاص المكاني:وينشا هذا العيب متى أصدرت سلطة إدارية قرار تخاطب فيه شخص أو تنظيم به حالة معينة، يوجدان خارج الاختصاص الإقليم للسلطة مصدرة القرار.

- عيب عدم الاختصاص الزماني:و يقصد به صدور قرار إداري عن سلطة إدارية في وقت لا تكون فيه مختصة قانونا بإصداره.(1)

ب- عيب الشكل و الإجراء:هو مخالفة الإدارة للقواعد و الإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة إصدارها لقراراتها، وهذا باعتبارها ضمانات لازمة لحماية الأفراد.

---

1- د. عزري الزين ، المرجع السابق،ص 93

إن من الطبيعي أن يلغى القرار الإداري لمخالفته المشروعية الخارجية إلا أن ذلك لا يحول دون أن تصدر الإدارة قرار جديد بذات مضمون القرار الملغى،و ذلك بعد مراعاة قواعد الاختصاص و الإجراء و الشكل التي أدت مخالفتها إلى إلغاء القرار الإداري .(1)

ثانيا:أوجه عدم المشروعية الداخلية:وتتمثل في عيب مخالفة القانون و عيب السبب و عيب الانحراف في استعمال السلطة.

1- عيب مخالفة القانون:هو العيب الذي يلحق أساسا بركن المحل في القرار الإداري لمخالفته القواعد القانونية.

2- عيب السبب:و يقصد به صدور القرار الإداري بدون الوجود المادي للوقائع (المادية أو القانونية) التي تدفع السلطة الإدارية لإصدار هذا القرار، و الخطأ في التكييف القانوني السليم لهذه الوقائع ،أو صدور القرار نتيجة الخطأ في تقدير مدى أهمية و خطورة الوقائع المادية و القانونية .(2)

وقد يتم إلغاء القرار الإداري بسبب ما شابه من العيوب المشروعية الداخلية، وفي مثل هذه الحالة فإن الإلغاء لا يستبعد إمكانية أن تصدر الإدارة قرار جديد بذات مضمون القرار الملغى، شريطة أن تتقيد الإدارة في هذه الحالة بعدم الإصرار على تحقيق غايتها بأية كيفية وإلا كان في ذلك اعتداء على حجية الحكم ، و مخالفة له تستوجب إلغاء القرار الجديد.

و بالتالي يمكن رهن قيام وقبول دعوى الإلغاء بمدى تحقق شروطها التي يمكن تقسيمها إلى شروط عامة ،وشروط شكلية و شروط موضوعية تنصب على صلب القرار المطعون فيه بإلغاء.

---

1- د.عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة،دار هومه،الجزائر،45،2010

2- د.عزري الزين ، المرجع السابق،ص 97

## الخـــاتـــــمة

حاولنا من خلال كل ما سبق تناوله في هذا البحث حول عيب الانحراف بالسلطة ، أن نبرز المكانة الحقيقية التي كان يحضا بها داخل القضاء الإداري كوجه من أوجب الإلغاء بالنسبـــة للقرارات الإدارية المعيبة في أهدافها ، سواء باستهدافها غاية لا تمت للصالح العام بالصلـــة أو بمخالفتها لقاعدة تخصيص الأهداف ، أين لا حظنا بأن هذا العيب كان يطـــبق بصـــورة واسعة ، ودون أن حرج من القضاء الإداري ، والذي أجتهد فـــي تكريـــس عـــدة وسائـــل لإثبات ، ساهمت بشكل ملحوظ في التقليل من صعوبة إثباته ، على اعتبار أنه عيب يتميـــز بالدقة والخفاء ، كما سهلت بالمقابل من مسألة الاعتماد عليـــه مـــن القاضـــي والمتقـــاضي على حد السواء .

لقد حرص القاضي الإداري منذ ظهور عيب الانحراف بالسلطة على تطبيقه بنفـــس النسبـــة تقريبا التي يطبق بها باقي العيوب الأخرى ، فلم يكـــن للصفـــة الاحتياطـــية التـــي يتمـــيز بها أي تأثير على الأخذ به، متى استبانت معالجة وقام الدليل عليه .

بل إن الملاحظ من خلال استقرار العديد من أحكـــام القضائيـــة – ســـواء تـــلك الصـــادرة عن مجلس الدولة الفرنسي أو عن نظيره المصري ، والتي تتبنى تطبـــيقا صريـــحا لـــعيب الانحراف في استعمال السلطة ، ولقد كان لمثل تلك الأعمال القضائية المتميزة الدور الكبير في إرساء أسس متينة لهذا العيب ، وفتح المجال واسعا أمام القاضي الإداري لمراقبة

---

القرارات الإدارية الصادرة في إطار السلطة التقديرية للإدارية من حيث مـــدى اتجاههـــا

نحو تحقيق المصلحة العامة ، والهدف المخصص من قبل المشرع وهي بهذا الشكل قد مكنت القاضي الإداري من فرض رقابته على أهداف القرارات الإدارية ، على اعتـــبار أن الإدارة مقيدة دائما باستهداف المصلحة العامة ولا تملك أي تقدير حيال ذلك.

كما تطرقنا في هذا البحث إلى جزاء عيب الانحراف عن الهدف ، أين حصـــرناه أســـاســـا في إلغاء القرار الإداري المشوب بهذا العيب ، والتعويض عن الأضرار التي لحقت بالفـــرد من جرائه ، وقد لاحظنا بأن هذا الجزاء ، وإن كان لا يختلف عما يمكن أن يترتب عن باقي العيوب الأخرى ولقد وضحنا صور عيب الانحراف بالسلطة وانتشارهـــا داخـــل القضـــاء الإداري وركزنا بالخصوص على القضاء الإداري الفرنســـي والمصـــري ، وهـــذا راجـــع إلى اتساع دائرة تطبيق هذا العيب في كل من الدولتين ، كمـــا أن القاضـــي الإداري ســـواء في فرنسا أو في مصر يقدم ، كما سبق إلا شارة إليه عملا قضائيا يتميز بالدقة والوضـــوح عكس ماهر عليه الحال عندنا أين نجد الفرق شاسعا بين ما يكتبه رجال القانون فـــي مـــادة المنازعات الإدارية ، وما نلاحظ يوميا من قرارات قضائية صادرة عن قمة الهرم القضـــاء الإداري ، أمام هذه الحقيقة المؤسفة ، التي لسنا سباقين لاكتشافها وكشفها، ندعو إلى مراجعة جهاز القضاء الإداري في بلادنا، ليس في هيكلته، كما يحدث اليـــوم وإنـــما فـــي سلطـــاته وأشخاصه، فتخصص القاضي الإداري في مادة المنازعات الإداريـــة صـــار أمـــرا أكثـــر

من مطلوب لتفعيل الرقابة القضائية عندنا ، وإعطائها مركزها المستحق ، الذي نراه اليـــوم مغيبا إلى أقصى الحدود. سيبقى انحراف الإدارة بسلطتها أمرا قائما ومنتشرا ، مادام القضاء الإداري بتحاشي مراقبته أهداف القرارات الإدارية ، وسيبقى بذلك الفساد الإداري منتشـــرا أمام تخاذل من لهم القدرة الكافية على الوقوف في وجهه.

ولا يتحمل المشرع بالدرجة الأولى مسؤولية تراجع الاعتماد على هذا العيب بل المسؤولـــية على عاتق القاضي الإداري ، الذي جعل عيب الانحراف بالسلطة عيبا احتياطيا لا يلجأ إليه إلا إذا تأكد من خلو القرار الإداري من باقي العيوب الأخرى متحججا بصعوبة إثباته خطورة اتهام الإدارة به ، وهو بهذا بغفل عن الخطر الأكبر الذي يحيط بحقوق الأفـــراد وحرياتهـــم من جراء انحراف الإدارة بسلطتها .

والمقصود بقول أن القضاء الإداري جعل من عيب الحياد عن الهـــدف عـــيب احتياطـــيا هو القضاء الإداري الفرنسي والمصري، لأن القضـــاء الإداري الـــجزائر لا يكـــاد يأخـــذ بهذا العيب على الإطلاق .

كما توصلنا من خلال بحثنا في هذا الموضوع ، إلى أن تطور الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة أدى بدوره إلى تراجع الاعتماد على عيب الانحراف بالسلطة ، كونه كـــان العيب الأكثر فعالية من حيث التقليل من خطورة ممارسة هذا النوع من السلطة، ذلك بضمان اتجاه قرار الإدارة نحو هدف المصلحة العامة ، وقد تمثل هذا التطور على وجه الخصوص

في ظهور الرقابة على خطأ الواضح في التقدير، وكذا الرقابة على الموازنة بين المزايا والتكاليف ، ولعل لها تبين الوسيلتين أهمية لا يماري فيها في الحد من خطورة ممارسة السلطة التقديرية من الإدارة ، غير أن أشرنا العيب الأقدر على كشف فساد الموظف الإداري فهو بهذا يساهم في تطهير الوسط الإداري من الموظفين الذين يسعون من وراء وظيفتهم إلى تحقيق منافع شخصية غير مشروعة ، ملحقين بذلك ضررا بالغا بحقوق الأفراد وحرياتهم .

## قائمة المراجع

### المراجع:


-سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية،منشأة المعارف،الإسكندرية،2004

-سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية،منشأة المعارف،الإسكندرية،2003

-سعيد نكثاوي، القانون الإداري و القضاء الإداري، دار نشر المعرفة،الرباط، 2009

-شريف يوسف حلمي خاطر،القرار الإداري،دار النهضة العربية،القاهرة،2006-2007

-عزري الزين،الأعمال الإدارية و منازعاتها،مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي و أثاره على حركة التشريع، الجزائر،2010

-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعة، الإسكندرية، 2007

-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعة، الإسكندرية،2001

-عبد القادر عدو،ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر ،2010

-عبد الفتاح عبد البر،النظريات القضاء، وجه الطعن في القرار الإداري،دار النهضة العربية،سنة1997

-عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري،دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر ،2009

فؤاد مرسي،فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة،دار الفكر العربي،سنة1997

-محمد فؤاد عبد الباسط،القرار الإداري،دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية،2005


### المواقع الإلكترونية


-WWW hrdiscussion.com ,14/04/2014

-WWWstartimes.com,16/04/2014

# الفهـــرس


| الموضوع | الصفحة |
|---|---|
| **مقدمة** | أ |
| **الفصل الأول :ماهية عيب الانحراف عن الهدف** | |
| **المبحث الأول: مفهوم عيب الانحراف عن الهدف** | 1 |
| المطلب الأول: خصائص عيب الانحراف بالسلطة | 8 |
| المطلب الثاني: ذاتية عيب الانحراف بالسلطة | 13 |
| الفرع الأول: ذاتية عيب الانحراف بالسلطة بالنسبة لأوجه عدم المشروعية الشكلية | |
| الفرع الثاني: ذاتية عيب الانحراف بالسلطة بالنسبة لأوجه عدم المشروعية الموضوعية | 16 |
| **المبحث الثاني: مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف** | 21 |
| المطلب الأول: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف | |
| المطلب الثاني: إثبات عيب حياد القرار الإداري عن الهدف المخصص لإصداره | 22 |
| الفرع الأول: الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة | 23 |
| الفرع الثاني: الإثبات غير المباشر لعيب الحياد عن الهدف (الانحراف بالسلطة ) | 25 |
| **الفصل الثاني: أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف و أثره القانوني** | |
| تمهيد | 31 |
| **المبحث الأول: أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف** | 32 |
| المطلب الأول: الخطأ في تحديد الأهداف المنوط برجل الإدارة تحقيقها | |
| الفرع الأول: الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء | 33 |
| الفرع الثاني: استعمال الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني | 36 |
| الفرع الثالث: منع الخدمات الإدارية عن أحد الأفراد لإرغامه على إتيان تصرف معين | 38 |
| المطلب الثاني: خطأ رجل الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الأهداف | 40 |
| الفرع الأول: ماهية الانحراف بالإجراء | 41 |
| الفرع الثاني: أوجه الانحراف في استعمال الإجراء | 45 |
| الفرع الثالث: استخدام سلطة الضبط الإداري لأغراض غير وقائية للنظام العام | 52 |

| الموضوع | الصفحة |
| --- | --- |
| **المبحث الثاني: الأثر القانوني لانحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف** | 56 |
| المطلب الأول: الإلغاء الإداري | |
| المطلب الثاني: الإلغاء القضائي | 58 |
| الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء | 59 |
| الفرع الثاني: خصائص دعوى الإلغاء | |
| الفرع الثالث: شروط دعوى الإلغاء | 61 |
| **الخاتمة** | 68 |
| **قائمة المراجع** | 72 |

## ملخص إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره

يعد عيب الحياد عن الهدف من أخطر العيوب التي نشوب القرار الإداري و ذلك لتعلقه بنية مصدر القرار و صعوبة لصعوبة إثباته، مما يزيد من أعباء المتضرر من القرار إلا أن هذا العيب لا تخرج عن إحدى الفكرتين : الحياد عن تحقيق المصلحة العامة أو الحياد عن قاعدة تخصيص الأهداف والتي ينصب موضوع بحثنا عليها.

حيث قسمنا موضوع البحث إلى فصلين : الفصل الأول تحت عنوان ماهية عيب الانحراف عن الهدف، و فيه نتناول تعريف عيب الانحراف عن الهدف و ذلك من خلال أراء جمهور الفقهاء ، و تحديد خصائصه وذاتيته من خلال إبراز ما يميزه عن باقي عيوب عدم المشروعية. كما نتطرق خلال هذا الفصل إلى تعريف قاعدة تخصيص الأهداف و وسائل إثبات عيب الانحراف عنها المباشرة و غير المباشرة ، أما الفصل الثاني فقد خصصناه لتحديد أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف و نتعرض فيه لمختلف صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، و المتمثلة في خطأ رجل الإدارة في تحديد الأهداف المناط به تحقيقها وكذلك خطأ رجل الإدارة في استعمال وسائل تحقيق الأهداف، وفي الأخير نتطرق للأثر القانوني للانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ونتناول فيه سبل إلغاء القرار الإداري.