جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

عنوان المذكرة

إلغاء القرار لحياده عن الهدف المخصص لإصداره

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص : قانون إداري

إعداد الطالب:

خليفة لمبارك

إشراف الدكتور:

يوسفي نور الدين

الموسم الجامعي: 2018/2017

شكر وعرفان

أشكر الله عز وجل على نعمه التي لا تعد ولا تحصى ومنه توفيقه لي على إنهاء هذا العمل.

كما أتقدم بجزيل الشكر والامتنان مع أزكى التقدير والعرفان والاحترام الى الأستاذ الفاضل ((يوسفي نور الدين)) الذي شرفني بقبوله الإشراف على هذه المذكرة، وعلى دعمه لي، وتوجيهاته القيمة، وبارك الله فيه وجزاه الرحمان كل خير.

الإهداء:

أهدي ثمرة جهدي المتواضع

أولا الى والديَّ العزيزين

إلى زوجتي العزيزة وأبنائي: عاصم وعقبة،

والى أفراد عائلتي جملة كبيرا وصغيرا

الى جميع أصدقائي وزملائي

وأتقدم بأسمى كلمات الشكر والعرفان

الى الأستاذ الفاضل يوسفي نور الدين

خليفة لمبارك.

مـــــقدمة

إنّ جميع الأعمال الإدارية التي تقوم بها الإدارة القانونية منها والمادية فإنّها تخضع لمبدأ المشروعية، وهذا الأخير الذي نعني به الخضوع التام للقانون سواء من طرف الحاكم أو المحكوم على حد سواء فمبدأ المشروعية يشكل قيدًا على جميع تصرفات الإدارة. وبدوره المؤسس الدستوري الجزائري قد تبنى مبدا المشروعية وكرسه في الدستور من خلال ما ورد في ديباجته، ولتطبيق مبدأ المشروعية لابد من توافر ضمانات وشروط، والتي هي التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة وكذا الفصل بين السلطات في الدولة وذلك بوجود سلطة تشريعية التي لها سن القوانين وسلطة تنفيذية التي تنفذ مختلف القوانين وسلطة قضائية. وذلك قصد فض مختلف النزاعات المعروضة عليها.

أولا: التعريف بالدراسة:

وتأسيسا على ما تقدم فإنّ دولة القانون تبدأ بتكريس مبدأ المشروعية في أرض الواقع على نحو يلزم كل هيئات الدولة بمراعاة حكم القانون في نشاطاتها وتصرفاتها وفي علاقاتها المختلفة.

وفي سبيل ذلك حدد المشرع مجموعة من اختصاصات الإدارة، يسلك واحدة من طريقتين؛ الطريق الأول، أن يمنح الإدارة سلطات باختصاصات مقيدة أو أنّه يمنحها سلطات واختصاصات تقديرية.

وقد يلجأ المشرع إلى تحديد الإجراءات الجوهرية وإجراءات أخرى فرعية، أو أنّه يحدد الغاية والوسيلة لبلوغ هذه الغاية، والزمن الملائم لإقدام الإدارة على سلوك التصرف الكفيل بالوصول إلى الغاية والقانون الذي يحدد للإدارة الطريقة التي يتوجب عليها سلوكها في مباشرة نشاطها، وفي هذه الحالة يكون اختصاص الإدارة مقيدًا تكون ملزمة بإصدار القرار المطلوب، ولا يكون باستطاعتها إصدار قرار غير القرار المطلوب.

كما أنّ المشرع قد يترك للإدارة هامشا من الحرية في الأمور التي تتعلق بنشاطها، إذ أنّه يحدد إطارا عامًا، ويترك الأمور الفرعية لتقدير الإدارة. حيث أنّها تكون أقدر على تحديد فيما إذا كان من الممكن الإقدام على هذا النشاط أو عدم الإقدام عليه أو بتحديد الزمان الملائم للقيام بذلك.

وقد استقر الفقه القانوني على أنّ سلطة الإدارة التقديرية هي من الأمور الضرورية والتي لابد من إقرارها وذلك لارتباطها الوثيق بطبيعة الوظيفة الإدارية، كما أنّها تتفق مع ما تتطلبه المصلحة العامة مع الأخذ بعين الاعتبار بأنّ المشرع لا يستطيع تحديد كافة الأمور الفرعية والجزئية عند وصفه للقوانين المنظمة لعمل الإدارة وفي هذه الحالة لا تكون السلطة مطلقة بل مقيدة بما استقر عليه الاجتهاد القضائي، ومقيدة بما تقتضيه المصلحة العامة، كما تخضع سلطة الإدارة في هذه الحالات لمبدا المشروعية والقضاء الإداري هو الذي يحدد مشروعية القرارات التي صدرت عن الإدارة في نطاق سلطتها التقديرية.

فالإقرار بالسلطة التقديرية للإدارة، لا يعني الاعتراف لها بسلطة تحكمية أو تعسفية، بل يتعين استعمال تلك السلطة في حدود المشروعية، وذلك وفقا لاعتبارات العدل والمصلحة العامة، ففي بعض الأحيان تصدر الإدارة قراراتها الإدارية من خلال الصلاحيات التقديرية التي تتمتع بها، حيث تستغل هذه الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القوانين والأنظمة لتنحرف عن الهدف من وراء إصدار القرار الإداري.

حيث هناك هدف عام لكافة القرارات الإدارية وهو تحقيق المصلحة العامة، وهدف مخصص يفرضه المشرع لبعض القرارات الإدارية، أو يستفاد من طبيعة اختصاص مصدر القرار، بحيث لا يجوز لرجل الإدارة وهو بصدد إصدار تلك القرارات تجاوزه حتى ولو كان الهدف الذي يبتغيه متعلقا بالمصلحة العامة.

وإذا حاد القرار الإداري عن المصلحة العامة أو عن الهدف المخصص لإصداره فإنّه يكون معيبا في غايته أو مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة الأمر الذي يؤدي إلى إلغائه، كما يستوجب التعويض عند قيام مسؤولية الإدارة عن الضرر الناجم عن خطأها.

.

ثـــانيا: أهـمية الدراسة

إنّ القضاء الإداري يدرك صعوبة إثبات هذا الانحراف إلى جانب المدعي، وهنا القضاء الإداري يخفف العبء على الفرد من حيث الإثبات خاصة وأنّ مركز الإدارة أقوى من مركز الفرد.

- ومنه تكمن أهمية الدراسة من الناحية القانونية إلى تسليط الضوء على تغلغل فكرة مشروعية أعمال الإدارة، حيث تمتد الرقابة إلى الدوافع النفسية لمصدر القرار الإداري والبحث عن نواياه ومقاصده.
- ومن الناحية العملية: وهو تمكين أطراف النزاع بالإلمام لهذا العيب كل حسب مركزه، باعتباره أكثر عيوب القرار الإداري انتشارًا في الحياة العملية لارتباطه بالسلطة التقديرية للإدارة.

ثالثا: أهـــداف الدراسة

إنّ الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف هي الصورة الثانية لعيب الانحراف بالسلطة، وعليه فإنّ اهداف هذه الدراسة تكمن في توضيح مفهوم هذا العيب.

مع إبراز أهميته في إصدار القرارات الإدارية وتحديد المجال التشريعي والقضائي من خلال التشريعات المقارنة خاصة التشريع الفرنسي والمصري دون إغفال للتشريع الجزائري.

وتحديد مضمون الرقابة القضائية على انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف والتي تقودنا إلى سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، فرغم مبدأ حظر توجيه الأوامر للإدارة، إلاّ أنّه هناك استثناءات واردة على هذا المبدأ وهذا ما يسهل عمل القاضي في إثبات عيب الانحراف بالسلطة، والذي يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري المشوب بهذا العيب مع التعويض عن الأضرار الناجمة عنه في حالة ما ثبتت مسؤولية الإدارة عن خطأها.

رابعا: أسباب اختيار الدراسة

تكمن أسباب اختيارنا للموضوع إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية:

- **فالأسباب الذاتية** تعود إلى أهمية دعوى تجاوز سلطة خاصة إذا ما تعلق الأمر بانحراف الإدارة بسلطتها التقديرية الذي ينتج عنه أضرار تصيب الفرد والدولة أحيانا. وهذا ما استهواني في الدراسة وذلك قصد تسليط الضوء على موضوع انحراف الإدارة بسلطتها التقديرية وكذا لرقابة القضاء الإداري عليها، لا سيما ما يتعلق بتحديد الانحراف عن الهدف المخصص لإصدار القرار الإداري كونه موضوع قانوني يميل إلى الجانب العملي والإجرائي.

هذا من جهة، ومن جهة ثانية ونظرا لما تتمتع به القرارات الإدارية من أهمية خاصة باعتبارها أنجع وسائل الإدارة في أداء مهامها، ومنه كان لزاما علينا ان نتخذ الحيطة بالعلم والمعرفة حتى نحمي أنفسنا من تعسف الإدارة.

- أما **الجانب الموضوعي** يكمن في ما يحيط بهذه الدراسة من جوانب حيث أن القضاء الإداري يضفي عليه صفة احتياطية مفادها أن لا يتعرض له القاضي الإداري بالبحث والتمحيص، إلاّ عند انعدام العيوب الأخرى، وذلك لعدة أسباب تتمثل معظمها في كون عيب الانحراف يتعلق بنوايا ومقاصد رجل الإدارة، ومن ثمّ تأتي صعوبة إثباته هذا يشكل عبئ على الفرد وعلى القضاء الإداري.

خـــامسا: صـــعوبات الدراسة

وكأي بحث يقوم به الباحث لا مناص من وجود صعوبات والتي تختلف حسب موضوع الدراسة ومدى التطرق إليه من قبل الباحثين والكتاب وجميع الإسهامات.

ومنه فإنّي اثناء بحثي تلقيت بعض الصعوبات والتي نوجزها في النقاط التالية:

- قلة الكتب الجزائرية في موضوع الدراسة، وإن وجدت القليل منها عن أسهب في تناول الدراسة.

- ندرة القرارات القضائية الجزائرية المجسدة لعيب الانحراف بالسلطة والمنشورة بالمجلة القضائية للمحكمة العليا، وكذا في نشرة القضاة، كما أنّ قرارات مجلس الدولة غير معروفة لعدم نشرها، إلاّ قليل منها.
- كما أنّ الحالات التطبيقية في الجزائر لهذا العيب قليلة جدا أن لم نقل منعدمة.

سادسا: إشــكالية الدراسة

- **كيف يمكن للقضاء الإداري أو المدعي من إثبات انحراف الإدارة بسلطتها التقديرية عن الهدف المخصص لإصدار القرار الإداري؟**

وهذا الإشكال يقودنا إلى تساؤلات فرعية:

- ما هو مفهوم عيب الانحراف بالسلطة؟
- وهل المدعي يستطيع إثبات حياد القرار الإداري عن الهدف المخصص وهو في موقف أضعف مقارنة بالموقف الأقوى للإدارة؟
- وإذا استطاع المدعي من إثبات هذا الحياد، فما هو دور القاضي في هذه الحالة؟

ســابعا: منهج الدراسة

وللإجابة على إشكالية الدراسة فإنّنا نعتمد في دراستنا هذه على المنهج التحليلي الوصفي، قصد الإلمام بجوانب مختلفة لموضوع هذه الدراسة وذلك بالتطرق للدراسات الفقهية والأبحاث العلمية مرورا بموقف القانون والقضاء الجزائري وتطبيقاته في هذا المجال إن وجدت.

ثـــــامنا: خطة الدراسة

الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف هي الصورة الثانية لعيب الانحراف بالسلطة لذا كان لزاما علينا تبيان ماهية هذا العيب مع إبراز لصوره ونطاقه وأهميته ومن ثم نصل إلى الرقابة القضائية لانحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف، وعليه ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين أساسيين على النحو الآتي:

- **الـــفصل الأول: ماهية عيب الانحراف بالسلطة**

- المبحث الأول: مفهوم عيب الانحراف بالسلطة.
- المبحث الثاني: نطاق وصور عيب الانحراف بالسلطة.

- **الـفصل الثاني: الرقابة القضائية على انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف.**

- المبحث الأول: مضمون الرقابة القضائية على انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف.
- المبحث الثاني: الأثر القانوني لانحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف.

الـفصل الأول

ماهية عيب الانحراف بالسلطة

تـــــــــمهيد:

يعد القرار الإداري من الوسائل القانونية لتحقيق الوظائف الإدارية أو الأعمال الإدارية، وقد عرف الأستاذ الأستاذ محمد الصغير بعلي القرار الإداري بأنّه ((العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقًا للمصلحة العامة)).

وأي قرار إداري له أركان والتي تتمثل في السبب والاختصاص والشكل والإجراءات والمحل والهدف أو الغاية هذه الأخيرة إذا حاد مصدر القرار أي رجل الإدارة عن الهدف أو الغاية سواء كانت تحقيق مصلحة عامة، أو هدف محدد خصصه القانون، يصبح هذا القرار الصادر من طرف رجل الإدارة قرارًا مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة، ومن أجل بيان هذا العيب نحاول التطرق في هذا الفصل والذي نعالجه في مبحثين أساسيين:

- **المبحث الأول:** مفهوم عيب الانحراف بالسلطة.
- **المبحث الثاني:** نطاق وصور عيب الانحراف بالسلطة.

المبحث الأول: مفهوم عيب الانحراف بالسلطة

كون وجود تقارب واختلاف في استعمال اصطلاحات الانحراف في استعمال السلطة وإساءة استعمال السلطة والتعسف في استعمال السلطة التقديرية، مع وجود اختلاف قانوني في مضمون النظريات التي يدل عليها كلّ اصطلاح من هذه الاصطلاحات، فاصطلاح إساءة السلطة أو تجاوز السلطة يدل على مضمون نظرية دعوى تجاوز السلطة أي دعوى الإلغاء، واصطلاح التعسف في استعمال السلطة الإدارية أو التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، يدل على مضمون ونظام نظرية التعسف في استعمال الحقوق أو السلطات الإدارية، بينما اصطلاح الانحراف في استعمال السلطة يدل على مضمون عيب الغاية أو الهدف في القرار الإداري.

وللتوضيح أكثر وإزالة الإبهام حول مفهوم عيب الانحراف بالسلطة نعالج هذا المبحث في مطلبين أساسيين:

- **المطلب الأول:** تعريف عيب الانحراف بالسلطة.
- **المطلب الثاني:** خصائص وأهمية عيب الانحراف بالسلطة.

المطلب الأول: تعريف عيب الانحراف بالسلطة

يقصد بعيب الانحراف بالسلطة استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو الهدف المخصص قانونا، والذي من أجله منحت لها هذه السلطات.

وعيب الانحراف بالسلطة هو ملازم للسلطة التقديرية للإدارة (الاختصاص التقديري) الذي يترك فيه المشرع للإدارة جانبا من الحرية في التدخل أو عدمه، وفي اختيار الوقت الملائم للتدخل، كما هو عليه الحال في مجال وظيفة الضبط الإداري، ومن ثمّ تعد السلطة التقديرية المجال الطبيعي لظهور الانحراف بالسلطة.[1]

ويرتبط هذا العيب من عيوب القرار الإداري بركن الغاية الذي يعتبر أحد أركان القرار الإداري والذي يعني الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القرار. والأصل أن تكون المصلحة العامة هي الغاية التي يستهدفها القرار الإداري وإلاّ كان القرار معيبا في غايته، لذلك أنّ السلطات التي تتمتع بها الإدارة ليست إلاّ وسائل لتحقيق غاية هامة هي المصلحة العامة، فإذا استهدفت الإدارة التي منحها القانون السلطة من إصدار قرارها تحقيق هدف أو غاية تتعارض مع المصلحة العامة لتحقيق مصلحة شخصية أو الإضرار بشخص لحقد شخصي نكون أمام إساءة استعمال الإدارة لسلطتها ويعتبر قرارها حينئذ قرارًا معيبًا في غايته.[2]

وأحيانا يحدد القانون هدف معين لإصدار القرار وهو ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف والتي سوف نعالجها في مبحث منفصل. وفي هذه الحالة يجب على جهة الإدارة عند إصدار القرار أن تحقق الأهداف الخاصة التي حددها القانون وإلا اعتبر القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف باستعمال السلطة.[3]

---

[1] – عمور سلامي، **الوجيز في قانون المنازعات الإدارية**، مكتبة بيروت، الجزائر، السنة الجامعية 2004 / 2005، ص98.

[2] – نواف كنعان، **القضاء الإداري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، 2009، ص309.

[3] – شريف يوسف حلمي خاطر، **القرار الإداري دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية، مصر، 2006 – 2007، ص78.

الفرع الأول: التعريف الفقهي

يعرف الفقه، كما سنرى عيب إساءة استعمال السلطة بتعريفات متشابهة في المضمون وإن اختلفت في تعابيرها اللغوية، وهذا العيب بخلاف العيوب الأخرى، خفي ومستتر ويتعلق بدوافع شخصية كامنة في نفس مصدر القرار.

وغالبية فقهاء القانون العام يطلقون على هذا العيب اصطلاح الانحراف في السلطة بعض الفقهاء يطلقون عليه عيب إساءة استعمال السلطة وآخرون يطلقون عليه "عيب الغاية" أو "مخالفة القانون".[1]

أولا: الفقه الجزائري

عرف الأستاذ **أحمد محيو** الانحراف بالسلطة "يكون هناك انحراف بالسلطة عندما تستعمل هيئة إدارية سلطتها لغرض مغاير لذلك الذي منحت من أجله السلطة".

ويضيف ذات الأستاذ "إن الهيئة التي ترتكب الانحراف بالسلطة تتخذ قرارًا يدخل في اختصاصها، مراعية الأشكال المحددة، ولكنّها تستعمل سلطتها لأسباب أخرى مخالفة لما هو محدد في النصوص المستند إليها".

كما يرى أنّه للبحث أو اكتشاف الانحراف بالسلطة وجب البحث عن الدوافع التي جعلت متخذ القرار يقدم على حياده عن الأهداف المحددة قانونا، ومنه يقول وجب التمييز بين **البواعث *Motifs*** والدوافع ***Mobiles***.

- **البواعث *Motifs*:** هي معطيات واقعية أو قانونية أي عناصر لها وجود موضوعي أو عيني وهي التي تبرر القرار.
- **الدوافع *Mobiles*:** هي على العكس، شخصية وتنتج عن نية ورغبة مصدر القرار، فهي تكشف عند الغرض المصبو إليه.[2]

---

[1] – إبراهيم سالم العقيلي، **إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية دراسة مقارنة**، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص74.

[2] – محيو أحمد، **المنازعات الإدارية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2003، ص191.

ويرى الأستاذ **عبد القادر عدّو** "أنّه يتحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة في الحالات التي يمارس فيها صاحب الاختصاص سلطته لتحقيق غاية مغايرة لتلك التي قررها القانون، إذ يرتبط عيب الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة أي في الحالات التي تكون الإدارة بين عدة خيارات، ومن ثم لا وجود لعيب الانحراف بالسلطة في حالة الاختصاص المقيد، وتفسير ذلك أن في حالة الاختصاص المقيد يستوجب إصدار القرار بمجرد توافر شروطه، ولا يمكن الحديث في الحالة عن البواعث الشخصية لمصدر القرار ما دام هذا الأخير ملزم بإصداره".

والأستاذ **صدراتي صدراتي** "الذي يرى بأننا نكون بصدد الانحراف بالسلطة عندما تستعمل هيئة إدارية لسلطاتها لغرض في ذلك الذي منحت من أجله هذه السلطة".[1]

ويرى الأستاذ **محمد الصغير بعلي** "إنّ القرار الإداري يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة او إساءة استعمالها وذلك لاتجاه هدفه وغايته إلى تحقيق مقاصد وأغراض شخصية او سياسية أو مالية، أو أي غاية أخرى خارجة عن مقتضيات المصلحة العامة، أو الهدف المخصص بموجب النصوص".[2]

وقد عرّف الأستاذ **بوحميدة عطا الله** الانحراف في السلطة "هو العيب الذي يصيب ركن الهدف من القرار الإداري ويجعله غير مشروع".[3]

---

[1] – عطا الله تاج، **الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري دراسة مقارنة**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة ، العدد16، جانفي 2017، ص15.

[2] – محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص85.

[3] – بوحميدة عطا الله، **الوجيز في القضاء الإداري (تنظيم عمل واختصاص)**، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص244.

ثـــانيا: الفقه الفرنسي

ذكر الأستاذ سليمان الطماوي في مقدمته كتاب نظرية التعسف في استعمال السلطة، حيث جاء بقوله حول نظرية التعسف في استعمال السلطة، لقد أشاد بها الفقهاء الفرنسيون في جميع الأوقات إشادة تقرب من الافتخار، ذلك انّ النّظرية في شكلها الحاضر هي من صنعت قضائهم، ووليدة مجلس دولتهم، من ذلك على سبيل المثال:

كتب الأستاذ المسيو (***EDVEN***) في رسالته عن (عيب الانحراف) المقدمة في جامعة ليون سنة 1901 يقول ((إنّ هذا التقدم الأخير، هو عمل في غاية الأصالة للقضاء الإداري الفرنسي، ولن نجد له – مهما بحثنا – مثيلا في الدول، فهذه النظرية، وليدة العبقرية، تسمح لنا بأن نصل في العمل الإداري إلى أشد العيوب خفاء، وأكبرها خطرًا ألا وهي التعسف أو الانحراف، كما أعجب الفقيه البلجيكي (***EVRENA***) بهذه النظرية حيث ألقى محاضرة بمناسبة افتتاح العام الدراسي سنة 1912 على طلبة جامعة بروكسل، حيث يقول في هذه المحاضرة التي اتخذ لها العنوان (في سبيل حرياتنا) ((إنّ فكرة الانحراف، تبدو لنا في غاية الأهمية في القانون العام الحديث ولقد رسم قضاء مجلس الدولة الفرنسي حدودها في غاية الدقة. ولو لم يكن لهذا القضاء المستنير إلاّ هذا الفتح القانوني لكان كافيا لنسبغ عليه حمدًا مستحقًا ولعلها حتى الآن، خير تطور وصل إليه القضاء الإداري في ظل الجمهورية الثالثة)).[1]

انطلاقا من هذه الإشادة والإعجاب من طرف الفقيه البلجيكي (***EVRENA***) بالقضاء الفرنسي وما حققه من إنجازات في القانون. واعتبار أنّ الفقه الفرنسي هو أول من تعرض لفكرة الانحراف بالسلطة نحاول أن نذكر بعض تعريفات فقهاء فرنسيين.

عرف الفقيه الفرنسي **أوكوك** (***AUCOC***) عيب الانحراف في استعمال السلطة ((يوجد عيب الانحراف في استعمال السلطة حينما يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية، مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون، ومع اتخاذه قرارًا يدخل في اختصاصه، ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى، غير التي من أجلها منح هذه السلطات)).

---

[1] – سليمان محمد الطماوي، **نظرية التعسف في استعمال السلطة – الانحراف بالسلطة – دراسة مقارنة**، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، الطبعة الثالثة، 1978، ص ص14 – 15.

كما عرف الفقيه **لافرييير** (***Ferriére***) بأنّه ((هو استعمال رجل الإدارة سلطة لتحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السلطة)).[1]

أمّا **هوريو** (***Houriou***) فقد عرفه بأنّه ((واقعة أن تقوم السلطة الإدارية حين تصدر قرار يدخل في اختصاصها وتراعي فيه كلّ الأشكال المقررة ودون أن ترتكب أي اعتداء شكلي على القانون باستخدام سلطتها لتحقيق أهداف مخالفة للأهداف المعهود إليها)).

وعرف ***Georges Veolel*** الانحراف بالسلطة بأنّه ((يتمثل في واقعة استخدام إحدى السلطات الإدارية لسلطاتها لتحقيق هدف آخر مخالف للهدف الذي عهد إليها)).

ويقول الفقيه الفرنسي (***Teliadoros***) أنّه ((يكون هناك انحراف بالسلطة حينما يمارس الشخص المختص قانونًا وظيفته لتحقيق هدف آخر غير الهدف الذي عهد إليه بالوظيفة من أجل تحقيقه)).[2]

وعرفه (***Jean cloude Ricci***) بأنّ الانحراف بالسلطة ((هو وجه لإلغاء تجاوز السلطة، يدخل في عدم المشروعية الداخلية، يوجد انحراف بالسلطة حينما تستخدم سلطة إدارية لتحقيق أهداف غير تلك التي من اجلها منحت الاختصاص)).

كما عرفه (***Charles Debbasch***) قائلا: ((بأنّ السلطات الممنوحة للإدارة، إنّما لتحديد هدف معين. يوجد الانحراف بالسلطة حينما تستخدم جهة الإدارة سلطاتها لتحقيق هدف غير الذي من اجله منحت هذه السلطات)).

وعرفه الأستاذ (***RoLAN***): ((يرتكب عضو الإدارة عيب الانحراف حينما يستعمل سلطاته متمشيا مع حرفية القانون، ولكنّه يرمي في الحقيقة إلى هدف آخر غير الذي من أجله منح هذه السلطات)).

---

[1] – عمار عوابدي، **نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري**، دار هومة، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2009، ص195.

[2] – صليلع سعد، **الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2004/ 2005، ص04.

كما عرفه (***Auby et Dnayo***): ((الانحراف بالسلطة عيب يصيب القرار الإداري حينما تستعمل سلطة إدارية بصفة إرادية سلطاتها لأجل تحقيق هدف غير الذي من أجله منحت هذه السلطات)).[1]

ثـالثا: الفقه المصري

يقول الأستاذ **سليمان محمد الطماوي** في نظرية تعسف السلطة او الانحراف بالسلطة أنّها كانت وما تزال من ادق نظريات القانون العام على تعددها، إن لم تكن أدقها جميعا.[2]

كما يقول الأستاذ في نفس السياق ((أنّ الإدارة ليست حرة في اختيار الغاية من تصرفاتها، بل عليها أن تلتزم الغرض الذي رسمه المشرع لكلّ اختصاص يضعه بين يدي الإدارة، فإذا ما جاوزت الإدارة هذا الهدف إلى سواء، ولو كانت حسنة النية أصبحت قراراتها مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة)).[3]

وذكر الأستاذ **عبد العزيز عبد المنعم خليفة** حول مفهوم الانحراف بالسلطة في الفقه المصري والذي خلص إلى وجود معنيين لانحراف الإدارة؛ معنى قانوني ومعنى يتعلق بفن الإدارة.

فإذا أساء الموظف استعمال سلطته وأراد بها تحقيق هدف مخالف للمصلحة العامة، هنا نكون بصدد وقوع الانحراف بمعناه القانوني. وكذلك إذا قصد من خلال قراره تحقيق مصلحة عامة فعلا، ولكنه بذلك يخدم هدف غير الهدف الذي حدده المشرع يكون قراره كذلك انحراف بمعناه القانوني.[4]

أمّا الانحراف من منظور فن الإدارة عندما لا يحقق رجل الإدارة النتائج التي تؤدي إلى سهولة إحداث التغيير الذي يستهدفه المجتمع.

---

[1] – صليلع سعد، المرجع السابق، ص05.

[2] – سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص03.

[3] – سليمان محمد الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى، 1957، ص58.

[4] – عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الثانية، 2001، ص ص34 – 35.

وانتهى هذا الفقه إلى وقوع الانحراف في هذه الحالة رغم أنّ مصدر القرار لم يرتكب أي خطأ. ويطبق القانون تطبيقا سليما.

وأضاف نفس الأستاذ حيث يقول أنّ الانحراف بالسلطة من منظور فن الإدارة لا يقل خطورة عن الانحراف بالمعنى القانوني لما يتضمنه من إعاقة تحقيق أهداف المجتمع.[1]

ويقول الأستاذ **علي عبد الفتاح محمد** أنّه بعد تصفح آراء الفقه المصري في هذه النقطة، أنّه رغم وجود تبيان واختلاف الاصطلاح الذي يشير إلى عيب الغاية إلاّ أن المعنى لم يختلف. حيث أنّه هناك إجماع على أنّ القرار الإداري يكون معيبا بعيب إساءة استعمال السلطة إذا استهدف رجل الإدارة غاية بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة، أو إذا استهدف غاية أخرى مخالفة للغاية التي حددها المشرع أو بالأحرى القانون، حيث أنّ السلطة ليست غاية في ذاتها ولكنّها وسيلة لتحقيق الغايات والأهداف العامة.[2]

الـفرع الـثاني: التعريف القضائي

أولا: القضاء الإداري الجزائري

ذكر الأستاذ **عطا الله تاج** بقوله حول تعريف القاضي الجزائري لعيب الانحراف في استعمال السلطة يقول: ((فمن خلال الاطلاع على القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى وكذا بالمحكمة العليا لاحقا والمنشورة في قسم المستندات بالمحكمة العليا وكذا قرارات مجلس الدولة حاليا، والتي يتضح منها أن القاضي الجزائري لا يذكر لعيب الانحراف في استعمال السلطة بل يشير إلى وجود تجاوز السلطة)).[3]

هذا من جهة ومن جهة أخرى نجد القرار الصادر في 1978/03/04 عن المجلس الأعلى – الغرفة الإدارية – في القضية التي جمعت **خ. ع. ح.** ومن معه ضد رئيس **م. ش. ب.** لعين البنيان والتي تتلخص وقائعه في أنّه بتاريخ 1975/05/20 أصدر رئيس **م. ش. ب.** قرار أمر بمنع استعمال الخمور في المقاهي والمطاعم الموجودة في بلدية عين البنيان باستثناء

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص35.

[2] علي عبد الفتاح محمد، **القضاء الإداري**، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009، ص399.

[3] عطا الله تاج، المرجع السابق، ص16.

المركز السياحي في منطقة جميلة. حيث تمت مخاصمته من طرف المعني ومن معه أمام المجلس الأعلى بدعوى تجاوز السلطة، وفضلا أن القرار كان مشوبا بعدة عيوب كشف عنها قرار المجلس الأعلى أمّا فيما يخص عيب الانحراف في استعمال السلطة جاء في إحدى حيثياته.

يضيف ذات الأستاذ بقوله: فقد اتضح بعد التحقيق أنّ البواعث التي أدت إلى اتخاذ القرار ترجع إلى اعتبارات أخرى لا سيما أن بيع الخمور واستهلاكها ممنوع عن المدعي، لا يزال مباحًا في محلات أخرى على مستوى البلدية ولذلك ألغي القرار لكونه مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة. [1]

ومنه في اعتقادنا أجد أنّ القاضي الجزائري رغم أنّه لم يعطي تعريف محدد لعيب الانحراف بالسلطة إلاّ أنّه لا يختلف مع التعريف الفقهي لهذا العيب.

ثـــانيا: القضاء الفرنسي

ذكر الأستاذ **عطا الله تاج** بقوله أنّ أحكام القضاء الإداري الفرنسي لم تتطرق إلى تعريف محدد لعيب الانحراف في استعمال السلطة، ويرى الأستاذ أنّ مجلس الدولة الفرنسي لم يحبذ وضع تعريف محدد حتى لا يقيد نفسه بهذا التعريف في حالة ما إذا عرضت عليه وقائع لاحقة قد تقتضي منه الخروج عن هذا التعريف.[2]

وفي هذا الصدد حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1924/07/04 في قضية ***Beaugé*** والتي تتمثل وقائعها في صدور قرار عن رئيس بلدية بمنع المستحمين من ارتداء ونزع ملابسهم على الشاطئ وجبرهم على استعمال وحدات خلع الملابس التابعة للبلدية مقابل أجر معين.

فقرار رئيس البلدية لا يهدف إلى حماية الآداب العامة، إنّما هدفه البعيد هو تحقيق مصلحة مالية للبلدية.[3]

---

[1] عمور سلامي، المرجع السابق، ص ص99 – 100.

[2] عطا الله تاج، المرجع السابق، ص15.

[3] عمور سلامي، المرجع السابق، ص100.

وكذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في قضية ***"Lepiéz"*** الصادر بتاريخ 1927/02/11 أن لائحة الضبط الإداري حتى لو استهدفت تحقيق مصلحة عامة ولكنّها تخرج عن أهداف الضبط فإنّها تعد غير مشروعة.[1]

ثـالثا: الـقضاء المصري

ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنّه "إذا ما عيّن المشرع غاية محددة، فإنّه لا يجوز لمصدر القرار أن يستهدف غيرها، ولو كانت هذه الغاية تحقيق مصلحة عامة".[2]

كما أكدّ قضاء مجلس الدولة المصري على ضرورة احترام القرارات الصادرة للغاية المخصصة لإصدارها، وإلاّ قضى بإلغائها لخروجها عن قاعدة تخصيص الأهداف. وهنا قضت محكمة القضاء الإداري في هذا الصدد. [3]

كما تعتبر محكمة القضاء الإداري الغاية الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة تقديرية مشروعة، وما بين ما يعتبر سلطة مطلقة غير مشروعة، فالغاية هي المقياس الحقيقي والدقيق لوجود عيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري، لذلك يعتبر القرار الإداري مشوبًا بعيب الانحراف بالسلطة إذا استهدف غاية غير التي منحت من أجلها الإدارة سلطة إصدارها.[4]

من خلال هذه الأحكام المذكورة آنفا على سبيل المثال لا الحصر، فإنّ القضاء الإداري المصري أنّه يتحقق عيب الانحراف بالسلطة بخروج الإدارة عن الهدف العام أو الهدف المخصص لإصدار القرار الإداري سواء كان هذا الخروج بحسن نية أو بسوء نية.

---

[1] عصام الدبس، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة ميدانية**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص370.

[2] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1009 لسنة 30 ق، جلسة 1980/02/16(ينظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، الطبعة الأولى، 2008، ص170).

[3] محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 131 لسنة 21ق، مجموعة أحكام السنوات 21 إلى 23، ص647 (ينظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، الصفحة نفسها).

[4] محكمة القضاء الإداري، جلسة 1962/03/16، مجموعة السنة الرابعة عشر، ص205 (ينظر: علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص402)

المطلب الثاني: خصائص وأهمية عيب الانحراف بالسلطة

لعيب الانحراف بالسلطة خصائص عدة يتميز بها، كما له أهمية بالغة. وعليه نحاول التطرق لهذين العنصرين الأساسين في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: خصائص عيب الانحراف بالسلطة

عيب الانحراف بالسلطة يتميز عن غيره من العيوب الأخرى التي تشوب القرار الإداري خاصة أنّ هذا العيب خفي، حيث أنّ مصدر القرار الإداري يصدر قراره مستوفي للشروط القانونية وفي ظاهره يسلم في جميع عناصره الأخرى ومستند إلى أسباب صحيحة وقانونية مبررة لإصدار القرار الإداري.

ومن هنا تكمن خطورة هذا العيب، كون مصدر القرار يحاول إضفاء المشروعية على قراره، وذلك ليتسنى له من تحقيق أغراض وأهداف غير مشروعة أو غير التي حددها القانون، وعليه نحاول أن نتطرق لخصائص هذا العيب على النحو التالي:

- **أولا: الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة**

مفاد هذه الصفة أنه لو تم الطعن في قرار إداري، بأي عيب آخر مع عيب إساءة استعمال السلطة، فإنّ القاضي الإداري يقوم بفحص العيب أو العيوب الأخرى فإذا ثبت وجود أي من العيوب التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري، فإنّ القاضي الإداري يحكم بإلغاء، هذا القرار دون حاجة للبحث عن عيب إساءة استعمال السلطة.[1]

ومنه فقد خلص الفقه الإداري في مصر وفرنسا إلى جعل عيب الانحراف بالسلطة عيبًا احتياطيا يمكن اللجوء إليه فحسب إذا لم يوجد عيب آخر يشوب القرار الإداري.[2]

وقد برر الفقه الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة إلى ما يلي:

1- **صعوبة الاثبات:** كون هذا العيب خفي ومستتر ومن الصعب الكشف عنه وعن نوايا مصدر القرار ودوافعه الباطنية وأغراضه الحقيقية.[3]

---

[1] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص90.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص336.

[3] صليلع سعد، المرجع السابق، ص12.

2- **إمكانية تقدير الإلغاء لسبب آخر:** نظرًا لسهولة التثبت بوجود العيوب الأخرى، التي تتعلق بالمشروعية الظاهرة، فإنّه لا مصلحة للطاعن في التمسك بهذا العيب إذا كان يستطيع أن يقيم الدليل على عيب آخر، كما أنّه لا يهم من عدم التعرض لعيب إساءة استعمال السلطة، ما دام أنّه قد وصل إلى مبتغاه وهو إلغاء القرار الإداري.[1]

3- **نشأة الرقابة على السبب واتساعها:** ساعد في فرنسا نشأة الرقابة على السبب كآخر مجالات الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية ظهورًا واتساع نطاق هذه الرقابة. إضافة إلى ذلك أنّها أيسر كثيرا في الإثبات، مما أدى إلى تقلص التطبيقات القضائية لعيب الغاية بصورة ملحوظة وظهور ما أطلق عليه بعض الفقهاء ((أزمة الانحراف بالسلطة)) دون أن يؤدي ذلك إلى تدني الرقابة على مشروعية القرار الإداري.

ويبقى عيب الغاية السلاح الأخير والعلاج الحاسم لحماية المشروعية والتخلص من القرار المعيب بعدم المشروعية.[2]

4- **خطورة القضاء بإلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف بالسلطة:** وهذه الفكرة مفادها أن إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بالانحراف بالسلطة تؤثر على هيبة الإدارة وتقلل من شأنها وبالثقة المفترض توافرها في قراراتها، وهنا يرى الأستاذ عبد العزيز عبد المنعم خليفة أنّه غير كافي لإضفاء صفة الاحتياطية على عيب الانحراف بالسلطة، حيث أنّه يتعين أن تكون الإدارة محلا لثقة الأفراد فيها من خلال قراراتها المطابقة لمبدأ المشروعية المنزهة عن عيوبها ومنها الانحراف بالسلطة، فإن خالف رجل الإدارة ذلك وانحرف بسلطاته وجب إعلان ذلك من خلال إلغاء القرار المعيب بحكم قضائي وفي ذلك إدانة لذلك السلوك المخالف للمشروعية حتى لا يعاود إتيانه.

كما يرى ذات الأستاذ أنّ القاضي الإداري قد لا يتطرق لهذا العيب إذا ما وجد وجها آخر لإلغاء القرار الإداري، وبذلك يفلت رجل الإدارة رغم خطاه من إدانة أدبية وربّما مادية إذا ما

---

[1] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص90.

[2] سامي جمال الدين، **الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، منشأة المعارف، مصر، الطبعة الأولى، 2004، ص722.

شكّل الانحراف بالسلطة خطأ شخصي. فالإدانة هنا ليست للإدارة وإنّما لموظّف لا يمثلها سوى في قراراته المشروعة، أمّا قراراته غير المشروعة فلا يمثل إلاّ نفسه، ومنه وجب أن يتحمل مسؤولية اتجاه هذا الانحراف لا أن يمنح الحماية تحت ستار المحافظة على هيبة الإدارة.[1]

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ هناك من الفقه من يرى أنّ الفكرة القديمة عن إساءة استعمال السلطة كعيب احتياطي أصبحت محل شكّ كبير في دعوى الإلغاء، ذلك أنّ مجلس الدولة الفرنسي أعلن جواز النعي به على القرار، دون شرط استنفاذ أوجه الطعن الأخرى، وبهذا يكون مجلس الدولة الفرنسي قد أكدّ أصالة عيب إساءة استعمال السلطة، واستقلاله في إلغاء القرار الإداري حتى ولو كان مشوبا بعيب آخر.[2]

- **ثانيا: الصفة القصدية لعيب الانحراف بالسلطة**

يتفق غالبية الفقه على أنّ عيب إساءة استعمال السلطة عيب قصدي ولإلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف بالسلطة، أن يكون مصدر القرار الإداري على علم تام بمخالفة قراره للمصلحة العامة أو أنّه مخالف لقاعدة تخصيص الأهداف، والعلم المجرد أو العام لا يكفي بمفرده لقيام هذا العيب، بل يجب أن تتجه نية رجل الإدارة الحرة لارتكاب المخالفة.[3]

فعيب الانحراف بالسلطة، يتصل بالنية والقصد، وليس بالنتائج. وهذا مفاده أنّ القرار الإداري إذا خالف تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي قصده المشرع لا يكفي لتحقيق عيب الانحراف بالسلطة، بل يلزم أن تكون الإدارة قد خصت الوصول إلى النتائج التي تتعارض مع المصلحة العامة أو الهدف المخصص، وللوصول إلى نية رجل الإدارة وعلاقته بالنتائج المخالفة التي هدفت إليها الإدارة، مسألة يفصل فيها القضاء.

ويجب أن يتوافر قصد الانحراف بالسلطة لدى مصدر القرار الإداري نفسه وأن تنعقد إرادته الحرة الواعية على الانحراف بسلطته، دون أن يشوب تلك الإدارة غش أو تدليس.[4]

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص ص50 – 51.

[2] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص ص90 – 91.

[3] علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص ص400 – 401.

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مصر، الطبعة الأولى، 2004، ص303.

وذكر الأستاذ عبد المنعم خليفة أنّ أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر، متواترة في تأكيد السمة القصدية لعيب الانحراف في استعمال السلطة، حيث قضت أن: ((عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها)).

فالانحراف بالسلطة هو عيب خاص من عيوب القرار الإداري، يشترط لقيامه أن يثبت اتجاه نية الإدارة إتيانه، وفي حالة عدم توافر تلك النية يكون القرار مشوبا بعيب مخالفة القانون.[1]

وقد عرج ذات الأستاذ على بعض أحكام المحكمة العليا في مصر بقوله ((أنّ هذه الأحكام في مضمونها حصرت حالات الانحراف بالسلطة في حالة واحدة وهي مخالفة المصلحة العامة، والتي يكون فيها رجل الإدارة سيء النية. ولم تشر إلى الصورة الثانية للانحراف بالسلطة وهي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف)). ويقول نفس الأستاذ ((أنّ هذا القصور لم يكن مبدئًا عامًا استقرت عليه المحكمة))[2].

حيث ذهب في حكم سابق على ما تم عرضه من أحكام إلاّ أنّه ((لا يكفي لإقرار مشروعية القرار الإداري أن يهدف رجل الإدارة في إصداره له إلى تحقيق الصالح العام، بل يتعين بالإضافة إلى ذلك وجوب أن يكون إصدار القرار من أجل تحقيق الهدف الذي عينه القانون، عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد الإدارة بالغاية المخصصة، التي رسمها القانون وجعلها أساسًا لإصدار بعض القرارات، فإذا خرج القرار عن الصالح العام أو تنكب هذه الغاية، كان مشوب بالانحراف في استعمال السلطة))[3].

وهنا يقول الأستاذ أن هذا الحكم يتسم بالدقة في تناوله لصورتي الانحراف بالسلطة المحصورتين في الانحراف عن المصلحة العامة أو عن الهدف المخصص للقرار.

وكما ذكرنا آنفا عن خصيصة القصد على عيب الانحراف بالسلطة، فإنّ بعض الفقه يرى أنّه لا يلزم لقيام هذا العيب أن تنعقد إرادة الإدارة نحو الانحراف بالسلطة، فقد يقع هذا الانحراف

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص55.

[2] المرجع نفسه، ص56.

[3] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 2559 لسنة 42 ق، جلسة 1999/07/04 (ينظر: المرجع نفسه، ص56).

عن غير قصد. ومنه فإنّ هذا العيب لا يرتبط حتما بالتعمق والقصد، ولا بسوء نية. ومنه فإنّه يمكن أن تصدر الإدارة بعض من قراراتها بحسن نية ولا تقصد من ذلك سوى المصلحة العامة، ولكن تصرفها لا يزال معيبًا بالانحراف بالسلطة لخروجه عن قاعدة تخصيص الأهداف.[1]

- **ثـالثا: اقتران عيب الانحراف بسلطة الإدارة التقديرية**

يلازم عيب الانحراف بالسلطة بسلطة **الإدارة التقديرية**[*]، فهذه الأخيرة تعد المجال الواسع لظهور هذا العيب. حيث أنّ المشرع يترك للإدارة حرية التدخل في إصدار قراراتها في موضوع معين، وتقديم الوثائق والوقت المناسب وذلك بالوسائل المشروعة، غير أنّ هذه الحرية ليست مطلقة بل **مقيدة**[**]، بضرورة تحقيق المصلحة العامة أو الأهداف التي حددها المشرع.[2]

وقضت المحكمة العليا في مصر بأنّه ((ومن حيث أنّ عيب الانحراف بالسلطة يعتبر ملازما للسلطة التقديرية الممنوحة لجهة الإدارة، وفي حدود ما تمليه مقتضيات الصالح العام، تحقيقًا لحسن سير المرافق العامة على سند من توخي العدالة الإدارية بالنسبة لعمالها والقائمين عليها، وبهذه المثابة: فإنّه يتعين أن تمارسها بمعيار موضوعي يتفق وروح القانون، الأمر الذي يطوع للقضاء الإداري تحري ملابسات العمل وأسبابه، وغرض رقابته على كلّ ذلك للوقوف على الهدف الحقيقي الذي تنشده الجهة الإدارية من قرارها، وما إذا كان حقًا قد قصدت به وجه المصلحة العامة، أم تنكبت السبيل وانحرفت عن الغاية)).[3]

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص 58.

[*] عرف بونار **السلطة التقديرية** بأنّ ((سلطة الإدارة تكون تقديرية إذا ترك لها القانون الذي منحها هذه السلطة الحرية في أن تتدخل أو أن تمتنع، وترك لها الحرية بالنسبة لزمن وكيفية وفحوى القرار الذي تقرره، ومن ثمّ تتكون السلطة التقديرية من حرية التقدير التي يمنحها القانون للإدارة لتقرير ما يعمل وما يترك)).

[**] أمّا **السلطة المقيدة** قال عنها الأستاذ **جيرو** لقوله ((إنّ السلطة المقيدة أو المحددة توجد حينما لا يترك القانون للإدارة أو أي حرية في التقدير، بل يفرض عليها بطريق الأمر التصرف الذي يجب عليها أن تسير وفقا له)) ينظر: ((حمد عمر حمد، **السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها**، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، الطبعة الأولى، 2003، ص ص95 – 96)).

[2] نواف كنعان، المرجع السابق، ص312.

[3] طعن رقم 1154 لسنة 14ق، جلسة 11 يونيو سنة 1972، مجموعة أحكام السنة 17، ص556 (ينظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، المرجع السابق، ص59).

كما قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها ((إنّ مجلس الوزراء يملك بموجب المادة (15) من قانون التقاعد المدني إحالة أي موظف على التقاعد إذا بلغت خدمته عشرين سنة، وأنّه يمارس ذلك بمقتضى سلطة تقديرية ... بيد أنّ الإدارة عندما تصرف في العمل بمقتضى ما لها من سلطة تقديرية لا يجوز لها أن تتمتع بسلطة تحكمية بل بسلطة تحد منها حدود المشروعية المختلفة، بمعنى أنّه يجب على رجل الإدارة أن يسعى إلى تحقيق الهدف الذي ارتآه القانون، فإذا خالف مصدر القرار هدف القانون كان القرار معيبا من ناحية الغاية، وأصبح بالتالي مشوبا بعيب الغلو في استعمال السلطة)).

غير أنّه إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بالقانون فلا يتصور إثارة عيب إساءة استعمال السلطة كون الإدارة ملزمة في ظل سلطتها المقيدة بالشروط التي حددها المشرع لإصدار القرار الإداري.

((مفاده أنّ عيب إساءة استعمال السلطة لا يمكن إثباته إلاّ عند استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية ... ولا يتصور إثارته عندما تكون سلطتها في إصدار قراراها مقيدة بشروط محددة، فيكون قرارها سليما عند توافرها، وغير سليم عند عدم توفرها ...)) [1].

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنّه هناك جانب من الفقه من يرى بأنّ عيب الانحراف، يمكن قيامه في ظلّ سلطة الإدارة المقيدة إذ أكد هذا الجانب من الفقه ((... غير أنّ ذلك لا يمنع من إمكان وجود هذا العيب حتى في مجال الاختصاص المقيد ... غير أنّه يمكن تصور وجود عيب الانحراف بالسلطة منفردًا في مجال الاختصاص المقيد، فيستطيع رجل الإدارة أن يؤخر إصدار ليضر بمن تعلقت مصلحته بالقرار أو لتفويت عليه مراده)).

ويقر مجلس الدولة المصري هذا التوجه تبعًا لقراره ((لا اعتداد بما تتحدى به الحكومة من منح الترخيص بيع المشروبات الروحية أو رفضه عملا بالمدة 14 من القانون 38 لسنة 1941م من إطلاقات الإدارة التي تترخص في تقديرها بلا معقب من محكمة القضاء الإداري ما دام المدعي يستند في طلب إلغاء القرار بشأن عدم الترخيص له إلاّ أنّه مشوب بسوء

[1] محكمة العدل الأردنية، القرار رقم 73/3، مجلة نقابة المحامين، 1973، ص1500. (ينظر: نواف كنعان، المرجع السابق، ص313).

استعمال السلطة، وهو عيب يسوغ إلغاء أي قرار إداري مهما كانت صفته، وسواء أكان من الإطلاقات أم من غيره)).[1]

- **رابـعا: تعلق عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية في القرار الإداري**

يقصد بركن الغاية من القرار الإداري الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه، أو النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العمومية إلى تحقيقها من وراء إصدار القرار.[2]

ومنه فالصلة تبدو واضحة بين عيب الانحراف بالسلطة وركن الغاية في القرار الإداري، إذ أنّ هذا العيب يتحقق إذا ما خالفت الإدارة الهدف أو الغاية التي تعد ركنًا أساسيا من أركان القرار الإداري سواء كانت الغاية مجانبة للمصلحة العامة أو بعيدة عن الهدف الذي حدده المشرع.[3]

وفي حالة تعدد أهداف القرار الإداري، يكفي أن يكون أحدها مشروعًا حتى يكون القرار سليما، ومنه لا جناح على الإدارة إذا أصدرت القرار مستهدفة نفس الغاية التي قصدها القانون ومحققة في ذات الوقت بعض الأهداف الخاصة.[4]

أمّا إذا كان الهدف المعيب هو الحاسم في إصدار القرار الإداري ولا يمكن استبعاده، إذ يكون القرار عندئذ معيبًا بإساءة استعمال السلطة.[5]

وقد ذكرت محكمة القضاء الإداري المصري: إنّ الغاية تعتبر الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة تقديرية مشروعة، وبين ما يعتبر سلطة مطلقة غير مشروعة، أي تعسفا في استخدام السلطة فهي المقياس الحقيقي والدقيق لوجود هذا العيب في القرار الإداري، ولذلك يعتبر القرار

---

[1] صليلع سعد، المرجع السابق، ص17.

[2] علاء الدين عشي، **مدخل القانون الإداري**، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص277.

[3] نواف كنعان، المرجع السابق، ص310.

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، المرجع السابق، ص65.

[5] سامي جمال الدين، **الدعاوى الإدارية دعوى إلغاء القرارات الإدارية دعاوى التسوية**، منشأة المعارف، مصر، الطبعة الثانية، 2003، ص305.

الإداري مشوبًا بعيب الانحراف بالسلطة إذا كان يستهدف غرضًا غير الذي من أجله منحت الإدارة السلطة إصداره.[1]

ويبقى من المعلوم أن الإدارة ليست مطلقة الحرية، في تحديد الغاية أو الهدف من وراء إصدار قراراها فهي مقيدة بغاية وهدف عام، كما أنّها ملزمة بتحقيق الأهداف العامة التي أنشئ من أجلها المرفق والتي يحددها القانون أو القرار الذي أنشأها. كذلك هي ملزمة بتحقيق الهدف الخاص الذي حدده المشرع أو القانون والذي يرتبط أساسا بالهدفين السابقين، فإذا حادت عن أي من تلك الأهداف والغايات أصبح قرارها معيبا بالانحراف بالسلطة.

وهنا تأتي أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمصري على تأكيد العلاقة الوثيقة بين ركن الغاية في القرار الإداري وعيب الانحراف بالسلطة، حيث ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أنّ الانحراف بالسلطة هو تعبير عن الانحراف عن غاية القرار الإداري.

كما ذهبت المحكمة العليا في مصر أن عيب الانحراف بالسلطة من العيوب التي تشوب ركن الغاية في القرار الإداري يتبنى هذا الأخير لغايات تجافي المصلحة العامة.[2]

- **خـامسا: عدم تغطية الظروف الاستثنائية لعيب الانحراف بالسلطة**

الظروف الاستثنائية هي تلك الظروف الخطيرة وغير العادية التي تحدث فجأة وتهدد بالخطر سلامة الدولة ونظامها.

ومتى حدثت تلك الظروف يكون للإدارة الحق في أن تتدخل فتسلك السبل وتتخذ الوسائل الكفيلة بحماية البلاد من الخطر الذي داهمها.[3]

---

[1] محكمة القضاء الإداري المصري، جلسة 1960/03/16 مجموعة السنة الرابعة عشر، ص205، (ينظر: علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص402).

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، المرجع السابق، ص ص316 – 317.

[3] حمد عمر حمد، مرجع سابق، ص ص41 – 42.

وهو الأمر المنصوص بموجب المادة 105 من الدستور الجزائري ((يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار ...)).[1]

وهي الظروف الاستثنائية التي تطرأ على المساس بأمن الدولة. حيث خول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية أن يتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الأمن.

ونظرية الظروف الاستثنائية أصبحت جزء لا يتجزأ من أي نظام في العالم، فهي من تمكنه من الاستمرار وعدم الانهيار، وإذا ما تخلى عنها أصبح مهدد بالتصدع ومن ثمّ انهيار الدولة.[2]

إنّ عيب الانحراف بالسلطة لا يمكن تغطيته بنظرية الظروف الاستثنائية مثله مثل عيب السبب وذلك خلافا للعيوب الأخرى التي يمكن تغطيتها بالظروف الاستثنائية إذا ما طرأت.

غير أن المشرع في مثل هذه الظروف قد يذكر الغاية أو الهدف من إصدار بعض القرارات، ومنه فعلى الإدارة التقيد بها أي بما حدده المشرع من أهداف. وعليه فإذا ما صدر قرار إداري من قبل السلطة الإدارية في ظل هذه الظروف، ولم يتقيد بقواعد الشكل أو القواعد الإجرائية الأخرى او قد يخالف قواعد الاختصاص، فإنّ هذا القرار لا يعتبر مشروعًا إلاّ إذا حقق الغاية أو الهدف المخصص له في ظل هذه الظروف.[3]

حيث أنّ الانحراف بالسلطة يمثل انتهاكا للمصلحة العامة، ونظرية الظروف الاستثنائية بمثابة حامية للمصلحة العامة.[4]

---

[1] انظر المواد 105 إلى 110 من دستور 96 المعدل 2016.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص70.

[3] إبراهيم سالك العقيلي، المرجع السابق، ص94.

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص321.

- **ســـادسًا: عدم تعلق عيب الانحراف بالسلطة بالنظام العام**

يرى معظم الفقه والقضاء الإداريين أن عيب الانحراف بالسلطة لا يتعلق بالنظام العام كغيره من العيوب الأخرى عدا عيب عدم الاختصاص، الذي يتصدى له القاضي بالبحث عنه من تلقاء نفسه حتى ولو لم يشره الطاعن. أمّا العيوب الأخرى ومن ضمنها عيب الانحراف بالسلطة فلا يبحث عنه القاضي الإداري إلا إذا ما أثاره الطاعن، وهذا راجع لصعوبة إثباته، والذي يكمن في نوايا ومقاصد مصدر القرار الإداري.[1]

وهناك جانب آخر من الفقه من نادى باعتبار عيب الانحراف بالسلطة متعلقا بالنظام العام، حيث ذهب إلى أنّه ((ليس ثمة ما يمنع من أنّ يثير القاضي الإداري مسألة الانحراف بالسلطة من تلقاء نفسه، إذا ما تحقق من وجوده وظهرت أمامه دلائل جدية تشير إليه بشأن نزاع مطروح عليه ...)).

وهنا يرى الأستاذ عبد العزيز عبد المنعم خليفة أن هذا الرأي جدير بالتأييد وذلك لاعتبارات عملية تتعلق بخطورة الانحراف وكذلك لوقوعه بصورة قصدية مما يؤدي بذلك للاعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم.[2]

الــفرع الــثاني: أهمية عيب الانحراف بالسلطة

لعيب الانحراف بالسلطة أهمية خاصة وتكمن هذه الأهمية من الناحية القانونية ومن الناحية العملية، ورغم لهذه الأهمية فإنّه هناك من الفقه من ينكرها.

- **أولا: الأهمية من الناحية القانونية**

يعد عيب الانحراف بالسلطة مظهرًا لاتساع نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فهو يتعلق بالغاية[3]، وارتباطه بغاية القرار الإداري في مجال السلطة التقديرية، وهنا نجد أنّ المشرع قد ترك للإدارة جانبا من الحرية في التدخل أو عدمه، وفي اختيار الوقت المناسب للتدخل.

---

[1] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص88.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص ص74 – 75.

[3] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص85.

ومن هنا يظهر التلازم بين عيب الانحراف بالسلطة وبين السلطة التقديرية للإدارة فهي تعد المجال الطبيعي لظهور هذا العيب.[1]

وعليه لم تعد رقابة القضاء الإداري مقصورة على فحص المشروعية الخارجية لأعمال الإدارة بل امتدت إلى البحث عن البواعث النفسية والنوايا الداخلية التي تؤدي برجل الإدارة إلى مباشرة اختصاصه. لذلك توصف هذه الرقابة بانّها أقصى مدى وصلت إليه على مشروعية أعمال الإدارة.[2]

كما انّ حسن النية وسوئها يستويان في عيب إساءة استعمال السلطة، فقد يكون مصدر القرار حسن النية عند اتخاذ القرار لكنه يجافي المصلحة العامة أو أنه يحققها لكنه يخالف قاعدة تخصيص الأهداف.[3]

- **ثانيا: الأهمية من الناحية العملية**

ومن الناحية العملية فإنّ رقابة عيب الانحراف بالسلطة من طرف القاضي تعد دقيقة وهي شاقة وعسيرة، إذ أنّها لا تنحصر في فحص المشروعية الخارجية، وإنّما تمتد بالبحث عن الغرض الحقيقي التي اتخذت الإدارة قراراها من أجله بعيدًا عن المصلحة العامة أو عن الهدف المخصص لإصدار القرار الإداري.[4]

وفي هذه القرارات قد تعجز الرقابة القضائية على أركان القرار الإداري الأخرى من البلوغ إلى إلغاء القرار الإداري، خاصة وأنّه يكون سليما في جميع أركانه سواء من حيث الشكل والإجراءات أو الاختصاص أو السبب، ويكون مطابقا للقانون في محله ولا يبقى إلاّ البحث عن غايته للكشف عن حقيقة الهدف والقصد من وراء إصدار هذا القرار، وعيب الانحراف بالسلطة هو الملاذ الأخير للقاضي لحماية مبدأ المشروعية.[5]

---

[1] حسن خالد محمد الفليت، **الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الأزهر، غزة، 2014، ص14.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص113.

[3] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص85.

[4] احميدة هنية، **عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)**، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس، ص59.

[5] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص86.

ومن ثمّ فإنّ خفاء عيب الانحراف بالسلطة من ناحية، وصعوبة كشف القاضي له من ناحية أخرى أدى إلى كثرة إقدام الإدارة على ارتكاب هذا العيب والذي تتحصن الإدارة من إلغاء القضاء لقرارها، لذا ساهم في اتباع نطاق تطبيقات عيب الانحراف بالسلطة في الحياة العملية.[1]

- **ثــالثا: موقف الفقه من أهمية عيب الانحراف بالسلطة**

كما ذكرنا سابقا أن عيب الانحراف بالسلطة له أهمية قانونية وأهمية عملية، إلاّ أنّ الفقه انقسم حول مدى استمرار تمتع عيب الانحراف بالسلطة بهذه الأهمية، فهناك من أيدها وهناك من أنكرها، وهذا ما سنحاول التطرق على الوجه التالي.

1- الفقه المنكر لأهمية عيب الانحراف بالسلطة:

يرجع أصحاب هذا الرأي في تضاؤل أهمية عيب الانحراف بالسلطة إلى ظهور الرقابة على أسباب القرار الإداري، وسهولة الكشف عنها على غرار صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة مما جعله عيبا احتياطيا، حيث أنّ القاضي الإداري يبحث في صحة أركان القرار الإداري ومدى تطابقها مع مبدأ المشروعية، ولا يتم اللجوء إلى عيب الانحراف بالسلطة إلا إذا خلا القرار الإداري من العيوب الأخرى.[2]

كما أنّ الرقابة على الانحراف رقابة ذاتية ونفسية ومن الصعوبة إثبات عدم الشرعية في الأغراض الكامنة في نفس مصدر القرار.

وأيّد الفقيه (***Vedel***) حيث ذهب إلى أنّ نمو الرقابة على الأسباب هو الذي يغير تقلص الدور الذي يؤديه عيب الانحراف بالسلطة.

وأرجع (***Aubay***) et (***Drago***) تضاؤل أهمية الانحراف بالسلطة إلى صرامة القاضي في طرق إثباته لعيب الانحراف بالسلطة وجعله عيبا احتياطيا.

وذهب (***Jean Rivero***): أنّ فكرة الانحراف بالسلطة فقدت أهميتها السابقة عندما كانت وجها رئيسا من أوجه الإلغاء، وبعدما أصبح القضاء يركز على عيب السبب وأعطاه أهمية كبيرة طغى على عيب الانحراف بالسلطة.

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، المرجع السابق، ص114.

[2] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص16.

ويرجع الأستاذ **سليمان الطماوي** إلى دقة عيب الانحراف بالسلطة وصعوبة اثباته.[1]

2- الفقه المؤيد لأهمية عيب الانحراف بالسلطة:

إنّ مقولة أنّ الانحراف بالسلطة فقدت أهميتها عارضها هذا الاتجاه والذي دافع عن أهمية عيب الانحراف بالسلطة حيث أنه يبقى السبيل الوحيد والمجدي حين لا تجدي العيوب الأخرى.[2]

وذهب البعض إلى أنّ التوسع في الرقابة على ركن السبب في القرار الإداري ومهما كان هذا التوسع فإنّ عيب الانحراف بالسلطة يظل محافظا على مكانته. خاصة وأنّ صورة الانحراف في ركن السبب المعروفة بالانحراف بالإجراءات والذي يتمثل في لجوء إلى إجراء قد خصصه المشرع لتحقيق غايات وأهداف غير تلك التي تسعى لها الإدارة، وذلك من اجل تجنب شكليات معينة أو إصدار ضمانات معينة.

ومنه مهما تمتعت الإدارة من سلطة تقديرية، فإنّ أمرًا واحدًا لا يمكن أن يكون أبدًا محلا للسلطة التقديرية وهو الهدف أو الباعث فسلطة الإدارة بالنسبة له دائمًا مقيدة.[3]

كذلك أرجع أصحاب هذا الرأي أنّ عيب الانحراف بالسلطة بقي محافظًا على أهميته وذلك راجع إلى فائدة واهمية الرقابة على الانحراف بالسلطة، حيث تبقى هذه الرقابة الملاذ الأخير لحماية حقوق وحريات المواطنين من تعسف السلطة، وكذا لردع الإدارة عن استخدام سلطاتها لتحقيق أهداف غير مشروعة.[4]

ونحن بدورنا نسلم بأهمية عيب الانحراف بالسلطة لما يحققه من ردع الإدارة عن التعسف في استعمال السلطة والحفاظ على حقوق المواطنين. ومنه يتحقق جانب كبير من العدالة وترسيخ للديمقراطية الحقيقية والفعلية وأنّه لا أحد يعلو على القانون.

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص ص116 – 117.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **المرجع نفسه**، ص118.

[3] حسن خالد محمد الفليت، المرجع السابق، ص17.

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص120.

المبحث الثاني: نطاق وصور عيب الانحراف بالسلطة

الأصل إنّ كافة القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية تخضع لرقابة القضاء إعمالا لمبدأ المشروعية، عدا القرارات الإدارية التي تصنف ضمن أعمال السيادة والتي تتميز بعدم خضوعها للرقابة القضائية إذ لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء.

ومنه فإنّ عيب الانحراف بالسلطة يمكن الطعن به في مواجهة كلّ القرارات الإدارية التي تخرج عن نطاق أعمال السيادة.

- وعليه سوف نعالج هذه القرارات من خلال المطلب الأول.
- أمّا المطلب الثاني: فقد خصصناه لدراسة وتبيان صور او حالات عيب الانحراف بالسلطة، أو ما يعرف بصور عيب الغاية.

الـمطلب الأول: نطاق عيب الانحراف بالسلطة

من بين أهم التصنيفات التي تقسم القرارات الإدارية انطلاقا من الجهة التي أصدرتها، قرارات الإدارة المركزية، وقرارات الإدارة اللامركزية، وكذلك بالنظر إلى مضمونها وطبيعة المراكز القانونية المتعلقة بها قرارات فردية وقرارات تنظيمية.

ومنه فإنّ عيب الانحراف بالسلطة يمكن الطعن به في مواجهة هذه القرارات.

وقد أكدت الفقرة الأولى من المادة 09 من القانون العضوي 98 – 01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والمعدلة بالمادة 02 من القانون العضوي رقم 11 – 13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98 – 01 بنصها: ((يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية)).

كما نصت المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أنّ مجلس الدولة يختص كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية

الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. وهنا نلاحظ أنّ المادة 09 أدق وأشمل في تعبيرها عن ما نصت عليه المادة 901.

كما نصت المادة الأولى من القانون 98 – 02 على أنّه: ((**تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية ...**)).

كما نصت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أنّ المحاكم الإدارية مختصة بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية – البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية – المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية.

وعليه سوف نتناوله في الفروع التالية:

- **الفرع الأول:** القرارات الإدارية التي ينظر فيها مجلس الدولة.
- **الفرع الثاني:** القرارات الإدارية التي تنظر فيها المحاكم الإدارية.

الـفرع الأول: القرارات الإدارية التي ينظر فيها مجلس الدولة

- **أولا: القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية:**

((يطلق مصطلح الإدارة المركزية عادة على المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري وعلى وجه التحديد المصالح الموجودة بالعاصمة .... وأهم المؤسسات الموجودة على الصعيد المركزي هم – رئاسة الجمهورية – الوزارة الأولى – الوزارات – بعض الأجهزة الاستشارية ذات الطابع الإداري)).[1]

1- رئـاسة الـجمهورية:

نصت المادة 84 من الدستور الجزائري ((**يجسد رئيس الجمهورية – رئيس الدولة – وحدة الأمة وهو حامي الدستور ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها ...**)).

ومنه فإنّ رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات كبيرة تمكنه من قيامه بتسيير شؤون البلاد.

---

[1] عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2013، ص191.

وتأتي المادة 91 من الدستور الجزائري مضيفة بعض السلطات والصلاحيات لرئيس الجمهورية، ومن بين هذه الصلاحيات ما جاء في الفقرة 06 ((**يوقع المراسيم الرئاسية**)).

ومنه فإنّ رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية التي تعد قرارات إدارية، يمكن أن تكون محلا لدعوى الإلغاء إذا كانت مشوبة بعيب من عيوب المشروعية.[1]

ما لم تكيف على أنّها من أعمال السيادة الأمر الذي يخرجها من دائرة اختصاص مجلس الدولة باعتبارها قرارات إدارية غير قابلة للرقابة القضائية.[2]

كما خول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة إصدار الأوامر منها:

- في حالة عدم المصادقة على قانون المالية من طرف البرلمان في أجل أقصاه 75 يوما.[3]
- في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية.[4]
- يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية.[5]

وعليه فإنّ هذه الأوامر إنّما تتعلق بمجال القانون، حيث وردت في الفصل الثاني (السلطة التشريعية) فهي مخصصة لهذه السلطة إلا أنّ الدستور خوّل لرئيس الجمهورية أن يشرع بدلاً عنها في الحالات السالفة الذكر.[6]

ومنه فإنّ هذه الأوامر من الناحية الموضوعية (المادية) تعد من قبيل القوانين التي لا تصلح لأن تكون محلا لأي طعن قضائي، ومن الناحية العضوية (الشكلية): لا تختلف عن

---

[1] قريمس إسماعيل، **محل دعوى الإلغاء (دراسة في التشريع والقضاء الجزائريين)**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2013، ص15.

[2] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص20.

[3] المادة 138 من الدستور الجزائري.

[4] المادة 142 من الدستور الجزائري.

[5] المادة 107 من الدستور الجزائري.

[6] محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص18.

الأعمال الإدارية (القرارات الإدارية) كونها صادرة من طرف السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية).

- والسؤال المطروح هنا: هل تكيف على أنّها أعمال تشريعية (قوانين)؟
- أو أعمال إدارية (قرارات إدارية)؟ بمعنى آخر هل تقبل الطعن فيها قضائيا أم لا.

وفي هذا الإطار ذهب القضاء والفقه في فرنسا إلى التمييز بين مرحلتين:

- قبل المصادقة عليها من البرلمان: تعتبر الأوامر مجرد أعمال إدارية وتقبل للطعن فيها أمام مجلس الدولة.
- بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان تتحول الأوامر إلى أعمال تشريعية غير قابلة للطعن فيها أما مجلس الدولة.[1]

2- قرارات الـوزير الأول:

يعتبر الوزير الأول، مسؤولا عن تنفيذ السياسة الحكومية. وهو لهذا الغرض يملك مجموعة من الصلاحيات تمكنه من تحقيق ذلك.[2]

ومن بين الصلاحيات التي خولها له الدستور توقيع المراسيم التنفيذية[3]. وتعتبر بمثابة قرارات إدارية، يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة ليفصل فيها ابتدائيا ونهائيا.[4]

3- الـقرار الـوزاري:

إنّ الدولة المعاصرة قد تعددت وظائفها مما فرض عليها تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتشكيل كل هيئة ما يسمى بالوزارة. وهي من بين أهم الأقسام الإدارية، كما تتميز به من التركيز في السلطة، وهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية طبقا للمادة 49 من القانون المدني[5].

---

[1] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص19 – 20.

[2] ناصر لباد، **الوجيز في القانون الإداري**، متيجة للطباعة، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2009، ص103.

[3] المادة 99 من الدستور الجزائري.

[4] قريمس اسماعيل، المرجع السابق، ص16.

[5] المادة 49 من الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05-10 المؤرخ في 2005/06/20، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد44، لسنة 2005.

- لكن تستمد وجودها من الدولة، ويمثل كل وزير الدولة في قطاعه ويتصرف باسمها وينفذ سياستها.[1]
- وتتمتع أعضاء الحكومة خاصة الوزراء، بسلطة إصدار القرارات الإدارية كل في قطاعه سواء كانت قرارات إدارية تنظيمية أو فردية.
- كما يمكن إصدار قرارات إدارية وزارية مشتركة صادرة عن وزيرين أو أكثر.[2]
- وعليه فإنّ كلّ هذه القرارات الصادرة عن الوزير يمكن أن تكون محل لدعوى الإلغاء.[3]

وهنا وجب التذكير: ((أنّ تصرفات الوزير وأعماله لا تتوفر كلها على خصائص القرار الإداري الطابع التنفيذي خاصة، أي ترتيب أثر قانوني معينة مثل: المنشورات والتعليمات والأنظمة والإجراءات الداخلية للإدارة والاقتراحات وغيرها ...)).

ومنه فإنّ هذه التصرفات والأعمال لا ترق إلى مستوى القرار الإداري ما دامت لم تحدث أي أثر قانون.[4] وبالتالي لا تصلح لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء.

وللوزارة ماعدا وزارة الخارجية تمثيل على المستوى المحلي في كلّ ولاية، وتمثل المصالح الخارجية للدولة (المديريات) وهي أجهزة غير ممركزة كونها تخضع مباشرة للدولة.

وتكون المصالح الخارجية للدولة على مستوى كل ولاية، إمّا في شكل مديريات أو مديريات فرعية أو مكاتب، وهي تمثل نموذج لعدم التركيز، ولهذه المديريات تمثيل على مستوى الدوائر والبلديات أحيانا.[5]

وبعدما كان مجلس الدولة المختص ابتدائيا ونهائيا بالطعون بالإلغاء ضد ما يصدر عن هذه المديريات من قرارات باعتبارها جزء من الوزارة. أمّا بالنسبة للقوانين الأساسية (المراسيم

---

[1] عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، المرجع السابق، ص208.

[2] سعد صليلع، المرجع السابق، ص41.

[3] قريمس إسماعيل، المرجع السابق، ص16.

[4] محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، المرجع السابق، ص24.

[5] علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص ص106 – 107.

التنفيذية والقرارات المتعلقة بتلك المديريات) فإنّ العديد منها الطعن ضدها يكون محليا أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي والاستئناف يكون أمام مجلس الدولة.[1]

وبعدها فقد تم الفصل والحسم من قبل المشرع في تحديد الجهة القضائية المختصة تبعًا لنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بنصها ((**تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن – الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية ...**)).

واستئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية يكون أمام مجلس الدولة تبعا لنص المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- **ثـــانيا: القرارات الإدارية الصادرة عند الهيئات العمومية الوطنية**

يقصد بالهيئات العمومية الوطنية ((الأجهزة والتنظيمات المكلفة بممارسة نشاط معين تلبية لاحتياجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة للدولة إلى جانب السلطات الإدارية المركزية)).[2]

مثل المجالس العليا القائمة في مختلف القطاعات كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الأعلى للغة العربية، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغض النظر عن الجهة الوصية (رئاسة الجمهورية، الوزارة الأولى، الوزارات).

وكذلك السلطات والمؤسسات الدستورية الأخرى كالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والأجهزة القضائية العليا (مجلس الأمة)، المجلس الدستوري، وكلّ هذه الهيئات هي عبارة عن أجهزة تتمتع بالاستقلالية عند السلطة التنفيذية في أعمالها وأنشطتها ذات الصبغة الإدارية المتعلقة بتسيير إداراتها، أي خارج مهمتها الرئيسية أو القضائية أو الرقابة التشريعية أو الرقابة الدستورية. وعليه فإنّ القرارات التي تخرج عن هذا النطاق لا تخضع للرقابة القضائية، وهذا

---

[1] محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، المرجع السابق، ص25.

[2] محمد الصغير بعلي، **المرجع نفسه**، ص26.

ما أكده مجلس الدولة في قرار رقم 002871 الصادر في 12 – 11 – 2001 عن الغرفة الثانية، والذي قضا فيه برفض اختصاصه للفصل في دعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرار الصادر عن المجلس الدستوري بتاريخ 11 – 03 – 1999 المتضمن رفضه ترشح الطاعن للانتخابات الرئاسية لعدم اثبات مشاركته في ثورة التحرير الوطني.

حيث علل مجلس الدولة سبب رفض الاختصاص أن القرار المطعون فيه هو من الأعمال الدستورية.[1]

- **ثـــالثا: القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية الوطنية:**

ذكر الأستاذ عمار بوضياف في وصفه للمنظمات المهنية الوطنية بقوله: ((والأصل أنّ المنظمات المهنية عبارة عن تجمعات أشخاص مكلفة بتنظيم مهنة معينة، وليست جهات إدارية كالوزارة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية)).[2]

كما جاء في المؤلف مدخل القانون الإداري للدكتور علاء الدين عشي تعريف للمرافق العمومية المهنية ((وهي مرافق التي تنشأ بقصد توجيه نشاط مهني معين ورعاية المصالح المتعلقة بمهنة معينة وتتم إدارة هذه المرافق بواسطة هيئات تتشكل من أعضاء ممن يمارسون هذه المهنة في شكل نقابات يتولى إدارتها مجلس منتخب، ويخولهم القانون بعض امتيازات السلطة العامة)).[3]

ومن أمثلة المنظمات المهنية الوطنية:

المنظمة الوطنية للمحامين، الغرفة الوطنية للموثقين، الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين ... ورغم أن هذه المنظمات تمتاز بالطابع الخاص إلا أنّ المشرع الجزائري صنف منازعاتها ضمن المنازعات الإدارية.[4]

---

[1] سعيد بوعلي، **المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري**، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص ص45 – 46.

[2] عمار بوضياف، **المرجع في المنازعات الإدارية**، القسم الأول، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2013، ص232.

[3] علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص168.

[4] عمار بوضياف، **المرجع في المنازعات الإدارية**، المرجع نفسه، ص232.

ويرجع السبب في تصنيفه هذا أنّ قراراتها أقرب ما تكون للقرارات التي تصدرها الإدارة. فوجب الطعن فيها أمام نفس الجهة القضائية.

كما اعتبر القضاء الفرنسي القرارات التي تصدرها أشخاص القانون الخاص في إطار تحقيق المصلحة العامة من قبيل المنازعات الإدارية.[1]

وهنا تأتي القوانين المنظمة لهذه المرافق متزامنة ومطابقة لنص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والمعدلة بالمادة 02 من القانون العضوي 11-13.

ونذكر منها:

- **القرارات الصادرة عن مجلس سلطة الضبط لمجلس الدولة:**

نص المادة 17 من قانون رقم 2000. 03 المؤرخ في 05 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

((يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداءً من تاريخ تبليغها، وليس لهذا الطعن أثر موقف)).

- **القرارات الصادرة عن اللجنة الوطنية للطعن للمحضرين القضائيين:**

حيث نصت المادة 63 من القانون رقم 06 – 03 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي: **((تبلغ قرارات اللجنة الوطنية للطعن، عن طريق رسالة مضمونة مع إشعار بالاستلام إلى وزير العدل، حافظ الأختام، ورئيس الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين في حالة تقديمه طعنًا، وإلى النائب العام المختص والمحضر القضائي المعني، مع إشعار الغرفة الوطنية والجهوية المعنية بذلك.**

يجوز الطعن في قرارات اللجنة الوطنية للطعن أمام المجلس وفقا للتشريع المعمول به: **وليس لهذا الطعن أثر موقف بالنسبة لتنفيذ قرارات اللجنة الوطنية للطعن)).**

- **القرارات الصادرة عن اللجنة الوطنية للطعن للموثقين:**

---

[1] عمار بوضياف، **المرجع في المنازعات الإدارية**، المرجع نفسه، ص259.

حيث نصت المادة 67 من القانون 06 – 02 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتضمن تنظيم مهنة الموثق: **((تبلغ قرارات اللجنة الوطنية للطعن عن طريق رسالة مضمونة مع الإشعار بالاستلام إلى وزير العدل، حافظ الأختام، ورئيس الغرفة الوطنية للموثقين في حالة تقديمه طعنا، وإلى المعني، مع إعلام الغرفة الوطنية بذلك.**

ويجوز الطعن في قرارات اللجنة الوطنية للطعن أمام مجلس الدولة وفق التشريع المعمول به. وليس لهذا الطعن أثر موقف بالنسبة لتنفيذ قرارات اللجنة)).

الـفرع الثاني: القرارات التي تنظر فيها المحاكم الإدارية

كما ذكرنا سابقا أنّ المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد جسدت اختصاص المحاكم الإدارية، والتي تفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح الممركزة للدولة على مستوى الولاية.
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية ...

- **أولا: القرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية**

1- الـقرارات الصادرة عن الولاية:

الولاية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية. حيث نصت المادة الأولى من قانون رقم 12 – 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية **((الولاية هي جماعة إقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ...)).**

كما نصت المادة الثانية: **((للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي – الوالي)).**

أ. **الـمجلس الشعبي الولائي:** يعمل بنظام المداولات وهي بمثابة قرارات، يمكن الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية.

حيث نصت المادة 53 من ذات القانون **((تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي:**

- **المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.**
- **التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.**
- **غير المحررة باللغة العربية.**
- **التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.**
- **المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.**
- **المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.**

إذا تبين للوالي أنّ مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة فإنّه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها)).

ب. الــوالي:

خول المشرع الجزائري للوالي صلاحيات عديدة ومتنوعة، انطلاقا من قانون الولاية إلى قانون البلدية بالإضافة إلى عدة قوانين أخرى نجدها قد أعطت للوالي صلاحيات كثيرة.[1]

حيث نص قانون الولاية 12 – 07 من خلال الباب الثالث، الفصل الأول بعنوان سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية، والفصل الثاني بعنوان سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة.

وانطلاقا من هذه الصلاحيات المذكورة آنفا بالإضافة لما خوله القانون في مجالات أخرى فإنّ الوالي يصدر قرارات عديدة ومتنوعة في مجالات شتى فهو بذلك ممثلا للولاية.

طبقا لنص المادة 105 من قانون الولاية، بنصها: **((يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية ...)).**

وممثلا للدولة طبقا لنص المادة 110 من قانون الولاية، بنصها: **((الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة)).**

كما نصت المادة 106 من قانون الولاية **((يمثل الوالي الولاية أمام القضاء)).**

وعليه وانطلاقا من هذه الصلاحيات الواسعة التي منحها المشرع للوالي والتي تمكنه من إصدار عدة قرارات، فإنّ هذه الأخيرة قد تحيد عن الغاية المرجوة من إصدارها سواء كانت

---

[1] عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، المرجع السابق، ص306.

تحقيق مصلحة عامة أو هدف خصصه القانون وبالتالي تصبح غير مطابقة للقانون ومخالفة لمبدأ المشروعية ومن ثمّ تكون محل طعن بالإلغاء لمن له مصلحة في ذلك.

ويبقى من المعلوم أن الدائرة هي جزء من الولاية لا تملك أهلية التقاضي، وعليه فإنّ القرارات الصادرة عن رئيس الدائرة هي بمثابة قرارات صادرة عن الولاية، ومن ثمّ فإنّه في حالة ما خالف قرار رئيس الدائرة مبدأ المشروعية فإنّ الدعوى ترفع ضد الوالي وليس رئيس الدائرة لمن له مصلحة، وهذا ما قضى به مجلس الدولة في العديد من قراراته.[1]

ج. الـــقرارات الإدارية الصادرة عن الوالي المنتدب

قبل الحديث عن القرارات الإدارية التي يصدرها الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية وجب التذكير أنّ المرسوم الرئاسي رقم 15 – 140 المؤرخ في 27 مايو سنة 2015 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها.

وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 15 – 141 المؤرخ في 28 مايو 2015 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها.

لم يتطرق إلى تعريف المقاطعة الإدارية واكتفى بنص المادة 02 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر ((**تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاة منتدبون. وتحدد قائمة البلديات التابعة لها في الجدول الملحق بهذا المرسوم**)).

ويرى الأستاذ فريجات إسماعيل بقوله: ((بتفعيل المعايير والضوابط المعتمد عليها في تحديد طبيعة المقاطعة الإدارية بالإضافة إلى مرسوم انشائها وكذا المنظم لسيرها، يتبين جليا أنّها إحدى أفرع السلطة المركزية كهيئة عدم تركيز إضافية وهي بذلك جزء أو قسم من الولاية)).[2]

---

[1] فائزة جروني، **طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري**، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة محمد خيضر – بسكرة، 2010 – 2011، ص ص121 – 122.

[2] فريجات إسماعيل، **مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية ورقلة، العدد 18 جانفي 2018، ص235.

وفي هذا السياق نصت المادة 03 من المرسوم الرئاسي 15 – 140 ((**ينشط الوالي المنتدب وينسق ويراقب تحت سلطة والي الولاية، أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية وكذا مصالح الدولة الموجودة بها**)).

كما نصت المادة 05 من ذات المرسوم: ((**يسهر الوالي المنتدب، تحت سلطة والي الولاية على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة ومجلس الولاية وكذا مداولات المجلس الشعبي الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية**)).

كما نصت المادة 06 من ذات المرسوم: ((**يسهر الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية وبمساهمة مصالح أمن المقاطعة الإدارية وبالتنسيق معها على حفظ النظام العام والأمن العموميين ...**)).

كما نصت المادة 07: ((**يكلف الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية على الخصوص بما يأتي: – تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها ومتابعتها ...**)).

كما نصت المادة 11: ((**يتلقى الوالي المنتدب تفويضا بالإمضاء من والي الولاية للتوقيع على كلّ القرارات والمقررات ذات الصلة بمهامه**)).

كما نصت المادة 12: ((**يتلقى الوالي المنتدب، في حدود اختصاصه تفويضا بالإمضاء من والي الولاية يمنحه صفة آمر بالصرف ...**)).

وانطلاقا من هذه النصوص التي تؤكد أنّ المقاطعة الإدارية هي جزء من الولاية، وعليه فإنّ القرارات الصادرة عن الوالي المنتدب هي بمثابة قرارات صادرة عن الولاية.

2– القرارات الصادرة عن المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية:

وكما ذكرنا سابقا أنّ المصالح غير الممركزة على مستوى الولاية التي قصد بها المشرع (المديريات) رغم أنّها تمثل المصالح الخارجية للوزارة، فإنّ المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فصلت في الإشكال أو الجدل الذي ثار بشأنها. وخول للمحاكم الإدارية أن تنظر في دعوى الإلغاء المتعلقة بها.

- **ثـــانيا: القرارات الصادرة عند البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية:**

تبعا لنص المادة الأولى من القانون البلدي 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 ((**البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة...**)).

وانطلاقا من نص المادة الثانية من قانون البلدية أنّ هذه الأخيرة تساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن.

ومنه فإنّ المشرع خوّل للبلدية ورئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات عديدة ومتنوعة والبلدية تعمل بنظام المداولات التي هي بمثابة قرارات إدارية بعد المصادقة عليها وتسجيلها، حيث نصت المادة 15 من ذات القانون ((**تتوفر البلدية على هيئة مداولة: – المجلس الشعبي البلدي – هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي ...**)).

كما أنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي خول له القانون صلاحيات بصفته ممثلا للبلدية وصلاحيات بصفته ممثلا للدولة، من بين هذه الصلاحيات الحساسة ما نصت عليه المادة 92 ((**لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية**)).

وعليه فإنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي يتخذ عدة قرارات قد تجافي المصلحة العامة أو الهدف المخصص لها، مما يخول لصاحب المصلحة الطعن ضدها أمام الجهات القضائية.

وعليه فإنّ جميع القرارات الصادرة عن البلدية بمختلف أجهزتها يمكن أن تكون محلا لدعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية. وفي جميع الحالات فإنّ تمثيل البلدية أمام القضاء تكون من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.[1] وهذا ما يستشف من المادة 61 ((**يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إمّا تظلما إداريا، او دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة**)).

[1] جروني فايزة، المرجع السابق، ص122.

- **ثـــالثا: القرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية المحلية ذاب الصيغة الإدارية**

من خلال نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإنّ المشرع قد حدد وبدقة عبارة المؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية وهنا أضاف كلمة محلية وذلك لتمييزها عن الهيئات العمومية الوطنية التي يعود الاختصاص في دعاوى الإلغاء ضد قراراتها إلى مجلس الدولة طبقا لنص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المعدلة بالمادة 02 من القانون العضوي 11-13.[1]

والمؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية: هي مرفق عام مشخص قانونا، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، تقوم بنشاط إداري يتصل بالمجال الإداري. تسعى به إلى خدمة المجتمع وسد حاجيات الجمهور.

ومن الأمثلة التقليدية للمؤسسات العمومية الإدارية هي المؤسسات الجامعية والمؤسسات العمومية الاستشفائية. وقد تنشأ هذه المؤسسات من طرف وحدات الإدارة والمجموعات المحلية البلدية أو الولاية. [2]

وبغض النظر عن مدى نطاق اختصاصها إن كان محليا أو وطنيا. وعليه وجب الإشارة إلى المؤسسات العمومية التي لا تتصف بالصيغة الإدارية كالمؤسسات العمومية الاقتصادية أو التجارية فإنّها تخرج عن نطاق اختصاص القضاء الإداري ويؤول الاختصاص إلى القضاء العادي ألا ما استثنى المشرع وخول به إلى القضاء الإداري.[3]

ومنه فإنّ القرارات الصادرة عن المؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية قد تخرج عن نطاق مبدأ المشروعية، وبالتالي قد يصاب قرارها بعيب الغاية مما يؤهل لمن لا مصلحة الطعن ضده أمام المحاكم الإدارية.

---

[1] بوحميدة عطا الله، المرجع السابق، ص77.

[2] سعيد بوعلي، المرجع السابق، ص ص131 – 132.

[3] فايزة جروني، المرجع السابق، ص ص123 – 124.

الــمطلب الثاني: صور عيب الانحراف بالسلطة

كما ذكرنا سابقا أنّه: **((يقصد بركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصداره))**.[1]

((ويذهب البعض إلى أنّ الغاية من القرار الإداري هي الإحساس أو الرغبة التي توحي لرجل الإدارة باتخاذ القرار)).[2]

وركن الغرض عند دوجي هو امر نفساني بحت. حيث عرفه بأنّه **((ذلك التصور المتولد في ذهن رجل الإدارة، بأنّه لو حقق محل إرادته. فإنّه يهيأ فرصة تحقق او تساعد على تحقيق رغبة لديه او لدى فرد آخر))**.

أما العميد بونار يقول الأستاذ الطماوي عن تعريفه أنّه أوضح حيث يعرفه بأنّه **((النتيجة النهائية، التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها عن طريق الأثر المباشر المتولد عن عمله))**. ويضيف الأستاذ الطماوي معرجا عن الأمثلة التي ذكرها دوجي وبونار بقوله أنّ أمثلة بونار أكثر وضوحا من دوجي. واعتمد في تفاصيل ما ورد في كتابه النظرية العامة للقرارات الإدارية في تعريف بونار.

ومنه فإنّ سلطات الدولة الحديثة ليست بغاية في ذاته ولكنه مجرد وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، ومنه فإنّ على رجل الإدارة أن يستهدف في جميع أعماله وتصرفاته تحقيق المصلحة العامة والتي هي بمثابة قاعدة عامة وهي قاعدة مفروضة بلا نص يلجأ إليها القاضي الإداري في حالة إذا لم يتمكن من تحديد الغرض وفقا لقاعدة تخصيص الأهداف.[3]

---

[1] محمد الصغير بعلي، **الوجيز في المنازعات الإدارية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، طبعة مزيدة ومنقحة، 2005، ص178.

[2] فؤاد محمد موسى عبد الكريم، **القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية – دراسة مقارنة**، مركز البحوث، 2003، ص132.

[3] سليمان محمد الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص ص236 – 238.

وعليه فإنّ صور الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة تتعدد الأهداف التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، فإن خرجت الإدارة عن هذه الأهداف أصبح قرارها معيبا بعيب الانحراف بالسلطة. ومنه فإنّ المقصود بصور الانحراف بالسلطة هي تلك الحالات التي يقمصها هذا العيب في الحياة العملية.[1]

ويمكن تلخيص هذه الحالات أو الصور في الصورتين الآتيين والتي نحاول أن نعالجها في الفرعين التاليين:

- **الفرع الأول:** مجانبة تحقيق المصلحة العامة.
- **الفرع الثاني:** مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.

الـفرع الأول: مـجانبة تـحقيق المصلحة العامة.

منح المشرع لرجل الإدارة صلاحيات واختصاصات واسعة وذلك بغية تحقيق أهداف عامة أو مصلحة عامة وجب عليه من خلال إصداره لقراراته تحقيقها والبلوغ إليها.[2]

فهي قاعد بدون نص إذ أنّها بديهية، حيث أنّ الفقه والقضاء متفقان على أنّ الإدارة تمنح الامتيازات واختصاصات السلطة العامة لتمارس مهامها بغية تحقيق الصالح العام.[3]

ومثال ذلك نجد أنّ المشرع الجزائري أعطى صلاحيات واختصاصات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي قصد تسيير البلدية وتحقيق أهداف عامة أو لفائدة الصالح العام، وهنا نجد نص المادة 88 من قانون البلدية: **((... يسهر على النظام والسكينة والثقافة العمومية))**، كما نصت المادة 92 من ذات القانون **((لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية))**. فهنا المشرع منح هذه الصفة لرئيس المجلس الشعبي البلدي لتمكنه من تحقيق الأمن والسلامة والسكينة للمواطن فلا يجوز له بهذه الدواعي وبالصلاحيات الممنوحة له أن يتعسف في استعمالها بالاعتداء على حرية الأفراد المكفولة دستوريا.

---

[1] عمر محمد الشوبكي، **القضاء الإداري – دراسة مقارنة**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2006، ص361.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص149.

[3] إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص129.

وعليه فإنّ على الإدارة توخي الحذر في إصدار قراراتها وعدم تجاهل تحقيق الصالح العام لأغراض تتنافى مع هذه الغاية. وإذا ما حادت الإدارة عن هذه الغاية أصبح قرارها مشوب بعيب الانحراف بالسلطة مما يجعله قابلا للطعن بالإلغاء أمام الجهات القضائية، وهذه الحالة خطيرة جدا لأنّ هذا العيب عادة ما يكون رجل الإدارة قد قصد تحقيق أهداف مخالفة للمصلحة العامة مستغلا في ذلك سلطته التقديرية.[1]

وقد وضعت محكمة القضاء الإداري المصري تحديدًا دقيقًا للصالح العام بقولها: ((لا يقصد بالصالح العام صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد، فذلك محض صالح خاص. كما لا يقصد به مجموع مصالح الأفراد الخاصة، فالجمع لا يمكن أن يرد إلا على أشياء مماثلة لها بنفس الطبيعة والصفة، ومثل هذه المصالح الخاصة متعارضة متضاربة، فلا يمكن إضافتها بعضها لبعض للخروج بنتائج للجميع، وإنّما المقصود بالصالح العام هو صالح الجماعة ككلّ مستقلة ومنفصلة عن آحاد تكوينها)). [2]

وإذا تعددت الأهداف فإنّ على رجل الإدارة حين إصداره لقراره مراعاة الهدف الأكثر تحقيقا للصالح العام. حيث أن الصالح العام يتدرج من حيث الأهمية كتدرج الأدوات التشريعية المختلفة. فهدف عام يعلو على هدف عام أدنى منه.

ومنه يكون القرار الإداري مشوب بعيب الانحراف بالسلطة إذا أصدر رجل الإدارة قراره لتحقيق هدف عام مع تجاهل هدف أسمى منه.[3]

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص ص150 – 151.

[2] محكمة القضاء الإداري المصري، قضية رقم 565 لسنة 20 ق، جلسة 713م، 1969، مجموعة أحكام المحكمة ثلاث سنوات، ص870 (ينظر: إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص129).

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص ص166 – 167.

وحياد القرار الإداري عن المصلحة العامة له صور عديدة سنبحث عن أهمها في العناصر التالية:

- **أولا: استعمال السلطة لتحقيق نفع عام أو محاباة الغير**

المشرع أعطى صلاحيات واسعة واختصاصات عديدة وإمكانات هائلة، ليس إلا لتحقيق المصلحة العامة فإذا أصدر رجل الإدارة قراره مخالفا للمصلحة العامة ومحققا نفع شخصي أو لغيره، على حساب مصالح العامة. فإنّ قراره يعد مشوب بعيب الانحراف بالسلطة وخارجا عن نطاق المشروعية.

فبدلا أن يسعى بالإمكانات المتاحة له والصلاحيات الممنوحة له قصد تحقيق النفع العام استغلها لتحقيق أغراض شخصية أو لغيره.[1]

ومن أمثلة ذلك القرار الذي أصدره عمدة في فرنسا حيث منع الرقص في الملاهي العامة خلال فترات معينة بحجة أن الرقص يصرف الشباب عن العمل، لكن بعد ذلك اتضح لمجلس الدولة الفرنسي أن العمدة أصدر قراره كون الرقص أو الملهى منافس لمقهى له.

وفي الجزائر عبّر مجلس الدولة عن عيب الانحراف بالسلطة بعبارة "تحويل السلطة لأغراض شخصية" في قراراه المؤرخ بـ: 1999/05/03 (قضية بلدية بريكة ضد مبروك)، حيث أنّ رئيس البلدية منح قطعة أرض لأحد أبناءه بموجب مداولة مؤرخة في 1980/11/04".[2]

كما قضى مجلس الدولة الجزائري في 1999/04/19 (قضية طيان مكي ضد بلدية أولاد فايت).

حيث أنّ المستأنف استفاد من قطعة أرض صالحة للبناء بتاريخ 1983/05/03 بموجب قرار عن رئيس بلدية شراقة ومنحت له رخصة البناء بتاريخ 1983/05/05 من طرف الهيئة نفسها.

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص160.

[2] عطا الله، مرجع سابق، ص ص17 – 18.

وبعد التنظيم الإداري لسنة 1984 أصبحت القطعة الأرضية تابعة لبلدية أولاد فايت الجديدة.

وبتاريخ 1989/03/20 أصدرت بلدية أولاد فايت قرار منحت بموجبه تلك القطعة الأرضية لشخص آخر.

حيث أنّ المستأنف طعن في هذا القرار أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء البليدة وبقرار صادر في 1993/07/17 رفض المجلس دعواه لعدم التأسيس. ومنه استأنف السيد طيان مكي لدى مجلس الدولة حيث ألغى مجلس الدولة قرار بلدية أولاد فايت المؤرخ في 1989/03/20.

وعلق الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا بقوله ((وبالنسبة لقرار رئيس بلدية أولاد فايت فإنّ عيب تجاوز السلطة في غاية الثبوت، فما دامت بلدية أولاد فايت تصرح بأنّ التجزئة ألغيت كلها، أي المتضمنة لجميع القطع الأرضية المقدرة بمائة وخمسون قطعة، فلماذا ألغيت فقط تجزئة المستأنف ومنحت قطعته لشخص آخر بالرغم من وحدة الظروف من جهة الزمان والمكان وكذل الوضعية القانونية من عدم البناء)).[1]

وفي هذا الإطار تجدر الإشارة أن مصدر القرار إذا كان قراره محققا للمصلحة العامة وهي بمثابة الهدف الرئيس من إصدار القرار مع تحقيق غاية أخرى يمكن اعتبارها ثانوية، فإنّ القرار يكون مشروعًا، ولا يعد من قبيل القرارات المشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة.[2]

- **ثـانيا: الانحراف بالسلطة انتقاما من الغير**

قد يستخدم رجل الإدارة من خلال سلطاته الممنوحة له بإصدار قرارات إدارية لا يستهدف من خلالها تحقيق المصلحة العامة بل يقصد من ورائها إيقاع الأذى بالغير بسبب وجود أحقاد أو ضغائن شخصية. [3]

---

[1] لحسين بن الشيخ آث ملويا، **المنتقى في قضاء مجلس الدولة**، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، بدون طبعة، 2002، ص109.

[2] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص133.

[3] نواف كنعان، المرجع السابق، ص316.

وفي ذلك قضت محكمة القضاء المصري ((متى شف القرار الإداري عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد إلى شفاء غلة أو إرضاء هوى في النفس، فإنّه يكون منحرفا عن الجادة مشوبا بإساءة استعمال السلطة)).[1]

وتجدر الإشارة أنّه ليس كل قرار إداري صادر من طرف رجل الإدارة يعتبر مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة بحجة أن من مسه القرار له عداوة مع مصدر القرار، وحتما يكون القرار مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة يجب أن تكون العداوة هي الدافع لإصداره.

أمّا إذا أصدر رجل الإدارة قرارًا يريد به تحقيق الصالح العام وأرضى مصادفة غلاً شخصيا في نفس مصدر القرار، يكون هنا القرار مشروعًا. لأن الدافع هو تحقيق المصلحة العامة.[2]

ولأنّ التعسف في استعمال السلطة خطير جدًا، فقد جاء الدستور الجزائري حاميا لمبدأ المشروعية من خلال نص المادة 24: ((**يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة**)).

وجاء في قرار مجلس الدولة الجزائري على أنّه ((... **حق السلطة وامتيازات الإدارة التي أعطيت لها من طرف المشرع لخدمة الصالح العام لا يعني المساس بحقوق الأشخاص...**)).

فالموظف ولإشباع رغبته في الانتقام والتي تتأجج بداخله يستعمل السلطات والامتيازات التي منحها له المشرع للإيقاع بأعدائه والمساس بمصالحهم. وهنا تكمن الخطورة.

كما قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 15 ديسمبر 1991 الذين بين خرق القانون والانحراف بالسلطة، حيث ورد في حيثياته: ((... **حيث أنّ قرار رفض إعادة إدماجه بمنصب عمله يعتبر خرقا للقانون وفي آن واحد انحراف بالسلطة ...**)).[3]

---

[1] محكمة القضاء المصري، حكمها في 1954/05/19 قضية 1150 لسنة 6 ق المجموعة 8 ص1462. (ينظر: سامي جمال الدين، **الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص732).

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص168.

[3] عطا الله تاج، المرجع السابق، ص18.

- **ثـــالثا: الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية أو دينية**

من المسلَّم بها من القواعد قاعدة حيادة الإدارة، والتي يجب عليها العمل على تحقيق الصالح العام، دون أن تتأثر بأي دافع سياسي أو حزبي أو ديني، حين تصدر قرارها[1]. وهنا يجب على رجل الإدارة أن يفصل بين ميوله السياسي وما يؤمن به من أيديولوجيات وعمله الإداري[2]. فإذا حاد رجل الإدارة عن تلك القاعدة واستخدم سلطاته في إصدار قرارات يهدف من ورائها تحقيق أغراض سياسية أو حزبية أصبح قراره مشوب بعيب الانحراف بالسلطة.

ونجد أن مثل هذه التطبيقات تكثر في الحياة الحزبية والسياسية، خاصة عند كل تغيير وزاري حيث يحاول الحكام الجدد استعمال سلطتهم والانتقام من معارضيهم.[3]

وهنا نجد أنّ المشرع الجزائري قد كرس هذه القاعدة من خلال نص المادة 25 من الدستور الجزائري: ((**عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون**)).

كما نصت المادة 41 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (ج ر46 لـ 2006/07/16) ((**يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز**)).

وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة الأعلى، الغرفة الإدارية بتاريخ 1970/10/30 برفض إبطال قرار الإدارة الذي عزل موظف، والمؤسس على باعث سياسي وليس على السبب الوظيفي المقحم من طرف الإدارة.[4]

ومن ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصري ((إذ بأن من الوقائع أن جميع إجراءات المحاكمة قد أجريت تحت دافع يعيبها وهو إساءة استعمال السلطة تحت تأثير عضو مجلس النواب، فإنّها تقع باطلة ... ذلك لأنّ عنصر المصلحة العامة غير متوافر هنا، ولأنّ النائب عضو الهيئة التشريعية يمثل جميع المواطنين، ورقابته ضمن الهيئة التشريعية على رجال

---

[1] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص143.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، المرجع السابق، ص167.

[3] علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص406.

[4] عطا الله تاج، المرجع السابق، ص18.

الإدارة وأعمالهم إنّما تأتي عن طريق المسؤولية الوزارية بالسؤال والاستجواب فليس له أن يتدخل في أعمال رجال السلطة التنفيذية)). [1]

وعلى العموم أن الأصل عدم تحيز الإدارة في إصدار قراراتها لباعث سياسي أو حزبي هدفها الانتقام لمن يخالفه في الرأي.

غير أنّ لهذه القاعدة استثناء. حيث أنّه من باب الديمقراطية لا يمكن أن نحرم الحكومة الديمقراطية في التعيين أو العزل في وظائف لأغراض سياسية، لكن لا يجوز لها التنكيل لأنصار النظام السياسي السابق، فقراراتها هنا تكون غير مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة.

لأن الحكومة الجديدة الحق في اختيار معاونيها في الوظائف الحساسة.[2]

ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 91، 92 من الدستور الجزائري حول صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين وإنهاء المهام.

- **رابعا: الانحراف بالسلطة بهدف الغش نحو القانون أو تحايلا على تنفيذ أحكام القضاء**

إنّ احترام القانون من الجميع سواء حاكم أو محكوم مفاده تحقيق المصلحة العامة من جراء هذا الاحترام، ويكمن احترام القانون بالتطبيق السليم لأحكامه، أما التحايل عليها فيفيها مخالفة للصالح العام.

ومنه وانطلاقا مما سبق فإنّ رجل الإدارة عند إصداره لقراره يجب عليه تطبيق أحكام القانون في جميع مراحل استصدار القرار فإنْ تحايل وأصدر قراره دون تنفيذ لأحكامه لأي غرض كان، أصبح قراره مشوب بعيب الانحراف بالسلطة.

وعليه لا يجوز للإدارة أن تتحايل على تنفيذ أحكام القانون، وعلى رجل الإدارة تنفيذ أحكام القانون كما أراد المشرع لا كما يراه هو. لأنّ تنفيذ أحكام القانون كما صاغه المشرع الذي يريد تحقيق الصالح العام ومخالفته معناه ضياع للمصلحة العامة وهذا هو الانحراف بعينه.

---

[1] محكمة القضاء المصري، حكمها في 1952/03/18 المجموعة 1 لسنة 6 ص678 (ينظر: سامي جمال الدين، **الدعاوى الإدارية (دعوى إلغاء القرارات الإدارية ودعاوى التسوية)**، مرجع سابق، ص ص321 – 322).

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص174.

واستقرت أحكام القضاء المصري تأكيدا لما سبق: ((لا يجوز فصل موظف لإلغاء الوظيفة، إلا إذا كان الإلغاء حقيقيا ضروريا، توجيه المصلحة العامة وإلا شاب قرار الإلغاء انحراف في استعمال السلطة)).[1]

كما قد تلجأ الإدارة إلى التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية بحيث أنّ الإدارة عند إصدار قرارها لا تحترم الأحكام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي به [*]هنا يكون قرارها مشوب بعيب مخالفة القانون، لكن أحيانا فإنّ الإدارة في ظاهر الأمر تحترم الأحكام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي به وفي الخفاء تعمل وبأسلوب آخر للتحايل على هذا الحكم والاعتداء عليه وهنا قرارها يصبح مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة.[2]

ونص الدستور الجزائري من خلال المادة 163 ((**على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كلّ وقت وفي كلّ مكان وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء. يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي**)).

إذن نجد أنّ المشرع الجزائري قد أمر كل أجهزة الدولة بتنفيذ الأحكام القضائية وعدم تنفيذها مخالف للقانون، بالإضافة أنّه أضاف عبارة يعاقب القانون كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي وهنا حتى يزيح كل من شأنه إعاقة تنفيذ الحكم القضائي.

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، المرجع السابق، ص ص176 – 178.

[*] – **قوة الشيء المقضي به: FORCE de la chose jugée**

وهي صفة يتسم بها القرار أو الحكم إذا أصبح غير قابل لأي طعن عادي ومن ثمّ، فإنّ أي قرار أو حكم يتمتع بقوة الشيء المقضي به هو حائزا بها لحجية الشيء المقضي به والعكس غير صحيح.

– **وحجية الشيء المقضي به: Autorité de la chose jugée**

يتصف بها كل حكم أو قرار قطعي (دون القرارات والأحكام التمهيدية، والتحضيرية والوقتية)، سواء كان ابتدائيا أو نهائيا، حضوريا أو غيابيا، إلى أن تزول عن القرار حجيته:

– بإلغائه في المعارضة: إذا كان غيابيا.

– بإلغائه في الاستئناف: إذا كان ابتدائيا حضوريا.

– بالنقض أو التماس إعادة النظر: إذا كان نهائيا.

(ينظر: محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص264).

[2] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص ص148 – 149.

وانطلاقا مما سبق فإنّ الإدارة كما ذكرنا آنفا وحتى لا تقع تحت طائلة هذه المادة فقد تحاول التحايل على تنفيذ الحكم القضائي بحيث في ظاهرها تجدها محترمة ومنفذة للحكم القضائي، وفي الخفاء تتهرب وتتحايل على تنفيذ الحكم القضائي.

في هذا الصدد فقد قضت محكمة العدل الأردنية في حكم لها بقولها: ((... إذا كان إجراء إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية المنقول منها هو تنفيذ صوري لحكم محكمة العدل العليا القاضي بإلغاء نقله، وكان قرار إحالته على التقاعد قد صدر تماشيا للتنفيذ السليم لحكم المحكمة وليس لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع في قانون التقاعد، فيكون قرار الإحالة للتقاعد المطعون فيه حقيقا بالإلغاء...)). [1]

((ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارًا أصدره أحد المحافظين عدل فيه لوائح الإسكان، لصالح بعض الملاك. وذلك للتهرب من تنفيذ حكم قضائي بهدم عماراتهم المخالفة للشروط، واستند المجلس في إلغائه لهذا القرار إلى أنّه لا يستجيب لأية ضرورة من قرارات الإسكان، وإن القرار في حقيقته يستهدف وضع عقبة في سبيل تنفيذ حكم محكمة استئناف ليون، ومن ثم انتهي المجلس إلى إلغاء القرار، لكونه مشوبًا بالانحراف بالسلطة)).[2]

[1] محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم 67/59، مجلة نقابة المحاميين، 1967، ص1071 (ينظر، نواف كنعان، المرجع السابق، ص318)

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص ص178 – 179.

الـفرع الثاني: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

كما تطرقنا في الفرع الأول والذي تناولنا فيه الصورة الأولى من صور الانحراف بالسلطة وهي مجانبة أو مخالفة تحقيق المصلحة العامة، وهذه الأخيرة هي قاعدة عامة حيث أنّ القرارات الإدارية الصادرة عن رجل الإدارة يجب أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة والخروج عن هذه القاعدة لتحقيق أغراض أخرى تخالفها تؤدي بالقرار الإداري إلى إصابته بعيب الانحراف بالسلطة، غير أنّ المشرع في بعض الحالات يحدد الهدف من وراء إصدار القرار الإداري، فإذا خالف مصدر القرار الهدف الذي حدده المشرع يصبح مشوب بعيب الانحراف بالسلطة.

إذا أراد مصدر القرار تحقيق هدف غير الذي أراده المشرع حيث منح الإدارة السلطة في اتخاذ هذا القرار، وهنا لا يهم بعد ذلك أن يثبت رجل الإدارة أنّه حقق المصلحة العامة ما دام أنّه لم يحقق المصلحة التي أرادها أو حددها المشرع.[1]

فلا يكون للإدارة "أن يبتغي هدفا آخر حتى ولو كان الهدف المخصص ليس من شأنه تحقيق المصلحة العامة في تقدير الإدارة وهو الأمر الذي يطلق عليه قاعدة تخصيص الأهداف".[2]

وجاءت محكمة العدل الأردنية مؤكدة لهذه القاعدة (بقرارها رقم 67/59) بـالقول: ((... وعن سبب الطعن الثالث وخاصة أن القرار المطعون فيه مخالف لمبدأ تخصيص الأهداف فإنّنا نجد أنّ المقصود بقاعدة تخصيص الأهداف هو استهداف القرار الإداري غاية غير الغاية التي حددها المشرع ...)).[3]

كما كان لمحكمة القضاء الإداري المصري موقف واضح من قاعدة تخصيص الأهداف من خلال حكمها في القضية ((لا يجوز اتخاذ أي من التدابير أو الإجراءات التي يجيزها الشارع، لتحقيق هدف آخر مغاير للهدف الأساسي الذي قصد إليه الشارع، ولو كان هذا الهدف محققا للصالح العام بمعناه الشامل، وذلك تطبيقا لقاعدة أصولية هي المصطلح على تسميتها

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص186.

[2] أمزيان كريمة، **دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن الهدف المخصص**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2011/2010، ص03.

[3] نواف كنعان، المرجع السابق، ص318.

قاعدة تخصيص الأهداف، وجراء مخالفة تلك القاعدة بطلان تلك القرارات لكونها مشوبة بالانحراف بالسلطة والذي يتمثل في عدم احترام الإدارة لركن الغاية من التشريع)).[1]

كما نجد أن القضاء الفرنسي قد عمل بهذه القاعدة وألغى قرارات إدارية لمخالفتها لقاعدة تخصيص الأهداف.

ومثال ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي: ((قضى بإلغاء قرار المحافظ والصادر بتقرير المنفعة العامة لقطعة أرض مملوكة للسيد "Bavon" وذلك للانحراف بالسلطة. حيث تبين للمجلس من الظروف المحيطة بالدعوى أن ما أعلنته البلدية من ضرورة المحافظة على الطابع الهادئ للمنطقة السكنية المجاورة للأرض المذكورة ليس من الأهداف التي لأجلها يتقرر نزع الملكية للمنفعة العامة)).[2]

كما نجد أن القضاء الإداري الجزائري قد عمل كذلك بهذه القاعدة، حيث ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا في قراراتها صدر بتاريخ 1998/02/23 ملف رقم 157362 فريق ق، ع ضد والي ولاية قسنطينة حيث أنّ القطعة محل نزع الملكية منحت للبلدية وهذه الأخيرة جزئتها وسمحت للخواص ببناء مساكن.

والنتيجة قررت الغرفة إبطال المقرر المؤرخ في 1989/12/26 والمقرر المؤرخ في 1991/12/25 والمقرر المؤرخ في 1995/03/19 وذلك لخروج الإدارة عن الهدف المخصص من جراء نزع الملكية.[3]

ومنه فإنّ أوجه الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف عديدة بتعدد الأهداف التي حددها المشرع للإدارة وفي مجالات مختلفة، ومنه سوف نعالج أهمها وأكثرها وقوعًا في العناصر التالية:

---

[1] محكمة القضاء الإداري المصري، كم رقم 1631 لسنة 21 ق، مجموعة أحكام السنوات من 21 إلى 23، ص647 (ينظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص185)

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص370.

[3] عمار بوضياف، **المرجع في المنازعات الإدارية**، القسم الثاني، مرجع سابق، ص74.

- **أولا: الانحراف بالسلطة في مجال الضبط الإداري**

ـ تعريف الضبط الإداري تبعا للمعيار العضوي هو ((مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام)).

ـ تعريف الضبط الإداري تبعا للمعيار الموضوعي هو: ((مجموعة الإجراءات والتدابير التي تقوم بها الهيئات العامة حفاظًا على النظام العام، أو النشاط التي تقوم به السلطات العامة من أجل المحافظة على النظام العام)) والمعنى الثاني للضبط هو الراجح فقها.[1]

من خلال هذا التعريف فإنّ "الضبط الإداري يهدف إلى توجيه سير ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم بأسلوب يكفل صيانة وحماية النظام العام"[2] "حيث أنّ غاية الضبط الإداري هي أحد مكونات المصلحة العامة"[3] أي المحافظة على النظام العام بعناصره المقررة قانونا والمتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة إضافة إلى عناصر الضبط الإداري الخاصة إن وجدت[4] ومثال ذلك نجد أنّ المشرع الجزائري من خلال نص المادة 94 من قانون البلدية المتضمنة بعض الصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة ((... السهر على المحافظة على النظام العام ...)).[5]

ونظرا لأهمية قرارات الضبط الإدارية في تحقيق المصلحة العامة وجب على الأفراد احترامها، حيث نصت المادة 96 من قانون البلدية: ((يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته قرارات قصد: – الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها ...)) ومنه فإنّ الضبط الإداري هو ضرورة اجتماعية لا يمكن الاستغناء عنها لفرض حماية النظام وصيانته.[6]

---

(1) عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص478.

(2) إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص154.

(3) حسن الفليت، مرجع سابق، ص66.

(4) سامي جمال الدين، **الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص736.

(5) انظر: نص المادة 94 من قانون البلدية.

(6) إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص155.

ومنه فإنّ القوانين والتشريعات حددت من بين أهداف الضبط الإداري المحافظة على النظام العام، وعلى الإدارة إذا استعملت سلطاتها في مجال الضبط الإداري وحادت عن تحقيق هذه الأهداف المنوطة بها، أصبح قرارها مشوب بعيب الانحراف بالسلطة لخروجه عن قاعدة تخصيص الأهداف.[1]

وتعتبر حالات الانحراف عن أهداف الضبط الإداري من أبرز الحالات لمخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف، ومثال ذلك أن تصدر هيئات الضبط الإداري بقصد حل نزاع بين الأفراد أو لتحقيق مصلحة مالية بحتة.[2]

وعليه فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في قضية "Lepiéz" الصادر بتاريخ 1927/02/11: "إنّ لائحة الضبط الإداري حتى لو استهدفت تحقيق مصلحة عامة ولكنها تخرج عن أهداف الضبط، فإنّها تعد غير مشروعة". ومنه فإنّ مجلس الدولة الفرنسي قبل سنة 1930 كان يعتبر استخدام وسائل الضبط لتحقيق أغراض مالية من قبيل المخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف، لكنه بعد هذا التاريخ عدل عن ذلك وأصبحت مشروعة في نظره وتدخل في نطاق المشروعية، حيث قرر ذلك في حكمه في قضية "Relguih" الصادر بتاريخ 1931/06/05 وتوالت أحكامه بعد ذلك تؤيد هذا التوجه.[3]

أمّا "القضاء المصري فقد استقر على أن استخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية يعد انحراف بالسلطة".[4] حيث ((قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها في القضية رقم "635" لسنة 7، التدابير والإجراءات التي يجيزها الشارع لتحقيق هدف مغاير للهدف الأساسي الذي قصد الشارع إليه ولو كان هذا الهدف محقق للصالح العام بمعناه الشامل، وذلك تطبيقا لقاعدة أصولية هي المصطلح على تسميتها قاعدة تخصيص الأهداف ...)).[5]

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص169.

[2] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع نفسهن ص156.

[3] عصام الدبس، مرجع سابق، ص370.

[4] علي عبد الفتاح، مرجع سابق، ص409.

[5] عصام الدبس، مرجع سابق، ص ص370 – 371.

- **ثـانيا: الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء**

((عرف بعض الفقه الاستيلاء بأنّه "العملية التي تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحد، وبإرادتها المتفردة، في مواجهة شخص طبيعي أو معنوي يلتزم هذا الأخير بموجبها، بأن يقدم لها أو للغير خدمة معينة، أو عقارًا معينًا لاستخدامه، أو منقولا لاستخدامه أو تملكه، وذلك من أجل إشباع احتياجات طارئة ومؤقتة تتعلق بالمصلحة العامة، في ظل الشروط المقررة قانونًا"))[1].

ومنه فإنّ الفرد يتمتع بحق الملكية والتي كرستها المادة 17 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[2]، وجاء الدستور الجزائري مجسدا ذلك من خلال المادة 64 من الدستور الجزائري بنصها **((الملكية الخاصة مضمونة))**، وكذلك المادة 22 من الدستور الجزائري بنصها **((لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون ويترتب عليه تعويض عادل ومنصف))**.

ويتمتع حق الملكية بحماية قانونية وضحتها المادة 677 من القانون المدني **((لا يجوز حرمان أي أحد من ملكيته إلا في الأحوال والشروط المنصوص عليها في القانون))**.

كما بينت المادة الأولى من القانون 91-11 المؤرخ في 27 أبريل 1991 الذي يعد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية الطابع الاستثنائي لنزع الملكية بنصها **((يـعد نزع الملكية من أجل المنفعة الـعمومية طريقة اسـتثنائية لاكـتساب أمـلاك أو حقوق ...))**.

وتتحقق صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف إذا قامت الإدارة بالاستيلاء المؤقت على العقار بإجراءاته البسيطة تهربا من إجراءات نزع الملكية الذي أوجبه المشرع كي تستولي على عقار للمنفعة العامة بصفة دائمة. وهي في حقيقة الأمر تقصد من خلال إجراءاتها بالاستيلاء المؤقت إلى الاستيلاء الدائم للعقار.[3]

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص195.

[2] عمار بوضياف، **المرجع في المنازعات الإدارية**، القسم الثاني، مرجع سابق، ص428.

[3] نواف كنعان، المرجع السابق، ص321.

((وقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري والفرنسي على إلغاء قرارات الإدارة التي تنحرف فيها عن الهدف الذي حدده المشرع من استعمال سلطة الاستيلاء)).[1]

((لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الإداري الصادر بالاستيلاء على كمية من جبن مملوكة للطاعن لأنّه قام بتصدير كمية جبن بطريقة غير مشروعة)).[2]

وقد نصت المادة 1/681 مكرر 3 من القانون المدني الجزائري على ما يلي: ((**يعد تعسف كل استيلاء تم خارج نطاق الحالات والشروط المحددة قانونا، وأحكام المادة 679 وما يليها أعلاه، ويمكن أن يترتب عليه زيادة على العقوبات الأخرى المنصوص عليها في التشريع المعمول به دفع تعويض يصدر عن طريق القضاء**)).

كما نصت المادة 33 من قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة بنصها: ((**كل نزع للملكية يتم خارج الحالات والشروط التي حددها هذا القانون، يكون باطلا وعديم الأثر ويعد تجاوز يترتب عنه التعويض المحدد عن طريق القضاء فضلا عن العقوبات التي ينص عليها التشريع المعمول به**)). وعليه فإنّ نزع الملكية متى كان غير شرعي عد غصبًا.

والملاحظ من هذه المواد أنّ المشرع حدد الإجراءات والطرق القانونية لنزع الملكية وذلك لتحقيق غايات واهداف حددها المشرع، فإذا حاد رجل الإدارة وقام بنزع الملكية لتحقيق أهداف مجافية للأهداف الذي أرادها المشرع كان قرار الإدارة معيب بعيب الانحراف بالسلطة وخروجه عن قاعدة تخصيص الأهداف.

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص196.

[2] قادري أحمد عبد الحسيني، **انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي**، دراسة مقارنة، المعهد التقني كركوك، 2010/08/02، ص12.

- **ثـــالثا: الانحراف بالسلطة في مجال الوظيفة العامة**

عرفت المادة الرابعة من الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الموظّف بنصها ((**يعتبر موظّف كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة السلم الإداري ...**)).

كما نصت المادة الثانية من ذات الأمر على مجال تطبيقه بنصها ((**يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية ... لا يخضع لأحكام هذا الأمر القضاة والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان**)).

وعليه في أثناء تأدية الموظف لمهامه وفي مساره المهني قد يتعرض لإساءة استعمال السلطة من طرف السلطة الوصية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

أ) **استعمال سلطة الإدارة للنقل المكاني والنوعي:**

المشرع أعطى صلاحيات للإدارة في إطار سلطتها التقديرية نقل موظفيها من مكان إلى آخر أو من وظيفة إلى وظيفة "النقل النوعي". قصد تحقيق مصلحة العمل عن طريق توزيع الموظفين بين الوظائف والأماكن المختلفة، بما يكفل السير الحسن للإدارة وأداء أفضل.[1]

حيث نصت المادة 156 من قانون الوظيفة العامة ((**يمكن أن تكون حركات نقل الموظفين ذات طابع دوري أو ذات طابع محدود وظرفي وتتم في حدود ضرورات المصلحة ...**)).

كما نصت المادة 158 من ذات القانون ((يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك ...)).

وما يستشف من المادتين أن نقل الموظف سواء كان نقل نوعي أو مكاني أن يكون لضرورة المصلحة وهذه الأخيرة هي بمثابة المصلحة العامة.

[1] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص ص162 – 163.

وعليه فإنّ الدافع الرئيسي للإدارة بنقل الموظف في إطار سلطتها التقديرية هو تحقيق المصلحة العامة أي مصلحة الإدارة. وحسن التنظيم المرفقي المبرر لتوزيع موظفي المرافق.

أمّا إذا كان هذا النقل لتحقيق أغراض أخرى سواء بدافع الانتقام أو لتأديبه على خلاف ما نص عليه القانون في مجال تأديب الموظف. فإنّ قرارها يصبح مشوب بعيب الانحراف بالسلطة وخروجه عن قاعدة تخصيص الأهداف، وهو جدير بالإلغاء.[1]

ب) سلطة تأديب الموظفين:

رخص المشرع للإدارة أو السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيع عقوبات على مرتكبي المخالفات المعاقب عليها القانون وفق إجراءات تأديبية منصوص عليها لمنعهم من معاودة اقترافها وليعتبر غيرهم من الموظفين.

والهدف هنا من تأديب الموظف وتوقيع الجزاء عليه يكون دائما في إطار تحقيق الصالح العام.[2]

وفي هذا الإطار خصص الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من الباب السابع، الفصل الثاني المتعلق بالعقوبات التأديبية.[3]

وإذا كان المشرع قد خول للإدارة سلطة توقيع العقوبة التأديبية على الموظفين من مختلف الدرجات وفق الإجراءات القانونية المنصوص عليها، وذلك لتحقيق الصالح العام، أمّا إذا حادت عن جادة الصواب وقامت بتأديب الموظفين دون اتباع الطرق التأديبية المنصوص عليها فإنّ قراراتها تكون غير مقنعة ومخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف.[4]

- **رابعا: إساءة استعمال الإجراءات**

عرف الأستاذ عبد العزيز عبد المنعم خليفة الانحراف بالإجراء بقوله ((بأنّه مخالفة رجل الإدارة وهو بصدد هدف يتعلق بالمصلحة العامة، ويدخل في اختصاصه تحقيقه، للإجراء الذي

---

[1] أمزيان كريمة، المرجع السابق، ص26.

[2] علي عبد الفتاح محمد، المرجع السابق، ص410.

[3] أنظر المواد 163 إلى 176 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

[4] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص165.

حدده 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 المقررة قانونا، فلا عبرة للباعث لاستقلال المخالفة عن الدافع إليها)).[1]

وعرفه الفقيه الفرنسي (جورج فيدل): ((بأنّ الانحراف في الإجراءات يتمثل في استخدام الإدارة لإجراءات إدارية، مغايرة لتلك التي كانت من الواجب عليها اتباعها لتحقيق الأهداف المختلفة)).[2]

وعليه فإنّ المشرع حين يقرر بعض الإجراءات بصدد قرارات إدارية، فهو يستهدف من خلال هذه الإجراءات هدفا معينا، ومن ثمّ فإنّ استعمال إجراءات ما في غير مجالها المحدد واستبدالها بالإجراءات التي حددها المشرع هو خروج عن الأهداف المخصصة للإجراءات الأولى.[3]

وتجنب بعض الشكليات والتعقيدات، أو حرمان المخاطبين به من الضمانات التي نص عليها الإجراء الثاني، ونجد أكثر الحالات تطبيقا لهذه الصورة عندما تلجأ الإدارة إلى استعمال إجراء الاستيلاء بدلا من اتباع نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية وهو الإجراء السليم.

ومن تطبيقاته: قرار المجلس الأعلى – الغرفة الإدارية – الصادر في 1967/03/03 **BARBEVA François CILITAT** وكذا قراره الصادر في 1965/07/02 قضية شركة عين فخارين ضد الدولة.[4]

والانحراف بالإجراء له أهمية كونه يكشف بوضوح عيب الانحراف بالسلطة، والاستغناء عن نوايا مصدر القرار. فهو يتضمن الدليل الموضوعي على الانحراف بالسلطة.

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص208.

[2] إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص180.

[3] سامي جمال الدين، **الدعاوى الإدارية (دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، دعاوى التسوية)**، مرجع سابق، ص325.

[4] عمور سلامي، مرجع سابق، ص101.

وبالتالي يقلل من عبئ إثبات عيب الانحراف بالسلطة، الذي يجب البحث عن نوايا ومقاصد خفية يصعب الوصول إليها.

كما تظهر أهميته في المخالفة المزدوجة للقانون بمعناه الواسع، حيث يتضمن مخالفة النص الذي أنشأ الإجراء الذي استعملته الإدارة ومن جهة أخرى مخالفة النص الواجب الاتباع. وأحيانا يكون مصحوبًا بالاستناد إلى أسباب غير حقيقية أو إغفال بعض الشكليات وهنا تكمن خطورة الانحراف بالإجراء.[1]

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص208.

الـفصل الثاني

الرقابة القضائية على انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف

تـــــــــــــمهيد

تعتبر الرقابة القضائية من أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة، إذ يعد القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية والدفاع عن الحقوق والحريات الفردية، إذا ما توافرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته، وقد كرس الدستور الجزائري ذلك من خلال نص المادة 156 ((**الــسلطة الــقضائية مستقلة، وتمارس في إطار القانون. رئـــــيس الجمهورية ضامن استقلال السلطة القضائية**)).

كما نصت المادة 157 من الدستور الجزائري ((**تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكلّ واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية**)).

إذن فالسلطة القضائية من بين مهامها الأساسية التي خولها الدستور هي حماية المجتمع وحرياته وحقوقه وذلك من أي تعسف، فإذا ما تجاوزت الإدارة حدود وظيفتها وتعسفها في استعمال سلطتها من خلال قراراتها الصادرة والتي قد تنحرف عن الأهداف التي يتوخاها المشرع وراء إصدار القرار الإداري وهذا ما يطلق عليه الانحراف بالسلطة.

وعليه سوف نعالج هذا الفصل في مبحثين أساسين:

- **الـمبحث الأول:** مضمون الرقابة القضائية على انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف.
- **المبحث الثاني:** الأثر القانوني لانحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف.

المبحث الأول: مضمون الرقابة القضائية على انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف

الرقابة القضائية هي الأداة الأكثر فعالية لحث الإدارة على احترام مبدأ المشروعية الإدارية والعمل وفقا لأحكام القانون نظرا لما يتمتع به القضاء من استقلالية وموضوعية وكفاءة، وجدارة القضاء وخبرتهم وعمق تحليلهم العلمي المرتكز على قواعد العقلانية والمنطق القانوني أضف إلى ذلك أن القرار القضائي يتمتع بحجية مطلقة.

ومن المستقر عليه فقها أن القاضي الإداري هو قاضي للمشروعية فحسب فهو يقضي ولا يدير والأساس الأول الذي يحكم اختصاص القاضي في هذا الشأن هو مبدأ الفصل بي الإدارة والقضاء.

ويمارس القضاء من خلال وظيفته كقاضي للمشروعية الإدارية دورًا متعاظما في الحد من سلطة الإدارة التقديرية للحيلولة دون تحولها إلى سلطة تعسفية وذلك من خلال فرض احترام الإدارة للمبادئ القانونية العامة. علاوة على مصادر القانون الأخرى بطبيعة الحال والتي من شأنها سد النقص في التشريع بصدد سلطات الإدارة في الموضوعات المختلفة، علاوة على بسط رقابته إلى حد فحص تقدير الإدارة لملاءمة قراراتها، إذا كان ذلك سبيلا إلى عيب عدم المشروعية الذي يشوب القرار الإداري وخاصة عيب الانحراف بالسلطة فالقاضي الإداري ليس ممنوعا من فحص كافة جوانب القرار الإداري، أو أي منها على وجه الخصوص ولكنه ممنوع من الحكم بإلغاء القرار لعدم الملاءمة وليس في ذلك أي اعتداء أو حلول أو نيل من سلطة الإدارة التقديرية، وعلى الرغم من أن الأصل العام هو عدم خضوع ملاءمة القرارات الإدارية بصفة عامة لرقابة القضاء، حيث ينحصر نطاق تلك الرقابة في إطار رقابة المشروعية بمعنى التأكد من مدى مطابقة القرار الإداري للقانون، إلاّ أنّه على الرغم من ذلك فقد استقر القضاء الإداري على إخضاع ملاءمة بعض القرارات الإدارية لطبيعتها الخاصة لرقابته كما هو الشأن بالنسبة للقرارات التأديبية.

حيث يتعين لمشروعية قرار الجزاء التأديبي أن يكون متناسبا مع الخطأ المقترف، يضاف إلى ما تقدم خضوع ملاءمة القرارات الإدارية المقيدة للحرية وكذلك ملاءمة اختيار وقت القرارات الإدارية لرقابة القضاء.

وانطلاقا مما سبق فإن القاضي الإداري يلعب دور كبير في الحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة، وذلك من خلال بسط رقابته على الأعمال الإدارية والتي تكون محل دعوى لتجاوز السلطة ومن بينها انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف والسؤال يطرح نفسه ما هو مضمون رقابة القضاء الإداري على انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف وللإجابة على هذا السؤال نعالج ذلك من خلال المطلبين الأساسين التاليين.

- **المطلب الأول:** سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة
- **المطلب الثاني:** دور القاضي الإداري في إثبات عيب الانحراف بالسلطة.

الـمطلب الأول: سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة

من أهم المبادئ القضائية منع القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة والحلول محلها[1] وقد تقررت دون الاستناد إلى أي نص، حيث سار مجلس الدولة الفرنسي في هذا الاتجاه وعمل على احترام هذه القاعدة، حيث ألغى عدة أحكام صادرة عن المحاكم القضائية التي منحت نفسها سلطة الأمر والتقدير للإدارة.[2]

هذا من جهة ومن جهة أخرى وكما ذكرنا سابقا أن الرقابة القضائية هي بمثابة صمام أمان لحماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة. وانطلاقا من الحفاظ على مبدأ المشروعية وعدم إفلات القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة، فإلى أي مدى يبقى القاضي الإداري ممنوعا من توجيه أوامر للإدارة، وعليه سوف نحاول التطرق إلى مفهوم مبدأ منع توجيه أوامر للإدارة والحلول ملحها، وكذا الاستثناءات الواردة عليه كما سوف نحاول إبراز موقف الفقه والقضاء الجزائري من هذا المبدأ.

الـفرع الأول: مبدا منع توجيه أوامر للإدارة من القاضي الإداري

منح المشرع للإدارة في إطار تحقيق المنفعة العامة سلطات وامتيازات تجعل مركزها أسمى من مركز الأفراد، حيث تصدر قراراتها بإرادتها المنفردة دون الحاجة إلى اعتراف مسبق من طرف

---

[1] أمزيان كريمة، مرجع سابق، ص123.

[2] فريدة مزيان، آمنة سلطاني، **مبدأ حظر توجيه أوامر عند القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية**، مجلة المفكر، العدد السابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص122.

القضاء. وبالتالي تصبح بذلك مستقلة عن القضاء ومنه ساد مفهوم أن القضاء الإداري لا يجوز له توجيه أوامر للإدارة وهذا ما يطلق عليه مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة.

أولا: مفهوم مبدأ حظر توجيه القاضي الإداري الأوامر إلى الإدارة

مفاد هذا المبدأ أن القاضي الإداري في إطار المنازعة الإدارية أن علاقته بالإدارة أصل إجرائي حيث يقضي ولا يدير أي أنه لا يجوز له وهو بصدد الفصل في المنازعة المطروحة أمامه توجيه أمر إلى الإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عند عمل معين.[1]

كما لا يجوز له أن يحل نفسه محل الإدارة في القيام بعمل أو أي إجراء معين يكون من اختصاصها.[2]

ففي إطار دعوى الإلغاء، فإنّ القاضي الإداري بعد النظر والفحص في القرار المطعون فيه، فإن وجده أنّه لم يخالف القانون في أي ركن من أركانه وكان سليم يحكم بمشروعيته ويرفض الدعوى لعدم التأسيس.

أما إذا كان هذا القرار مشوب بعيب في أحد أركانه بحيث يجعل القرار غير مشروع فإنّه يقضي بإلغائه، وهنا لا يجوز للقاضي الإداري في أي حالة من الحالات الزام الإدارة بإصدار قرار إداري على نحو معين.[3]

وهذا المبدأ من استنباط القضاء الإداري الفرنسي حيث نجده في قضية "إيليسوند" (ELissonde) في سنة 1976، وقد صرح مجلس الدولة صراحة في 11 مايو 1984 في قضية بيبير بقوله: ((لا يملك القاضي الإداري صلاحية توجيه أوامر للإدارة أو لهيئة خاصة مكلفة بتنفيذ مرفق أو تسييره، وهذا بمناسبة نزاع يتعلق بقرار اتخذته تلك الهيئة أثناء ممارستها لتلك المهمة الخاصة بالسلطة العامة)).[4]

---

[1] رزايقية عبد اللطيف، **الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013 – 2014، ص213.

[2] فريدة مزيان، آمنة سلطاني، مرجع سابق، ص122.

[3] رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص213.

[4] لحسين بن الشيخ آت ملويا، **المنتقى في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص ص88 – 89.

وفي هذا الصدد عبرت محكمة القضاء الإداري المصري في حكم لها بقولها: ((وأنّه إذا كان الطلب المقدم ينطوي على صدور أمر للجهة الإدارية بعمل شيء معين فإنّ المحكمة لا تملكه إذ أن اختصاصها قاصر على إلغاء القرارات المخالفة للقانون أو تسوية المراكز بالتطبيق لهذا القانون)).[1]

ثـــانيا: مبرات حظر توجيه أوامر للإدارة من القاضي الإداري

تبنى القضاء الإداري هذا المبدأ إلى عدة مبررات نوجزها في العناصر التالية:

1-مبدأ الفصل بين السلطات كمصدر لمبدأ الحظر:

يعد مبدأ الفصل بين السلطات مبررا أساسيا للحظر المفروض على القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة. وهذا ما كشفت عنه السياسة القضائية في أحكام القضاء الإداري الفرنسي وحتى الجزائري المتأثر بالقضاء الفرنسي.[2]

قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومنه فإن تدخل القاضي الإداري من خلال توجيه أوامر للإدارة من شأنه أن يكون له أثر سلبي على الإدارة وعليه فإنّ على القاضي الإداري أن يحكم في المنازعة المطروحة أمامه دون أن يحتوي منطوق حكمه أمرا للإدارة، أو يحل محلها.[3]

وعليه بما أنّ القاضي الإداري لا يعد رجل إدارة أو مسؤولا إداريا فمن باب المنطق أن يتحاشى القاضي الإداري إقحام نفسه بإصدار أوامر للإدارة كي لا يتعدى على استقلالها.[4]

2- النصوص التشريعية

بالنظر إلى المنظومة الفرنسية أو حتى الجزائرية فإنّه لا توجد نصوص تشريعية صريحة تقرر منع القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة، غير أن جانبا كبيرا من الفقه الفرنسي أرجع مبدأ الحظر إلى عدد من النصوص التشريعية الصادرة بعد قيام الثورة الفرنسية،

---

[1] القضية رقم 3826 لسنة 7ق. مجموعة أحكام السنة العاشرة ص57، ((انظر: مصطفى أبو زيد فهمي، **القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص396)).

[2] كريمة مزيان، المرجع السابق، ص125.

[3] رزايقية عبد اللطيف، المرجع السابق، ص214.

[4] فريدة مزياني، آمنة سلطاني، مرجع سابق، ص123.

ومن بين هذه النصوص التشريعية المرسوم المؤرخ في: 1789/12/22 [1]الذي نص على منع قيام المحاكم بأي عمل من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة أعمال الإدارة.

كما نصت المادة 13 من قانون التنظيم القضائي الصادر في 24/16 أوت 1970والتي منعت المحاكم باعتبارها سلطة قضائية منفصلة عن الإدارة من التعرض لأعمال الإدارة بأي وسيلة من الوسائل مهما كانت الحالة التي عليها، كذلك قرارات منع القضاة من التعدي على الوظائف الإدارية أو محاكمة رجال الإدارة عن الأعمال التي هي من صلب وظائفهم. [2]

كذلك قانون 14/7 أكتوبر 1790 الذي نص على أنّه لا يجوز إحالة رجل الإدارة إلى المحاكم بسبب وظيفته العامة، إلاّ إذا كانت الإحالة بمعرفة السلطة العليا ووفقا للقانون.[3]

كما جاء في نص المرسوم السنة الثالثة 16 فريكتيدور على أنّه **((يحضر مشددا على المحاكم النظر في القرارات في أي دعوى كانت)).**[4]

أمّا في المنظومة الجزائرية سابقا فقد خلت من أي نصوص صريحة تقرر مبدأ حضر توجيه أوامر للإدارة، والارتكاز كانت على النصوص الدستورية التي تقرر استقلالية السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية. غير أنّه بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 فقد تطرق ونظم ذلك، خاصة من خلال المواد من 978 إلى 989.[5]

ثـــالثا: موقف الفقه الجزائري من مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة

ذكر الأستاذ أحمد محيو أن العلاقة التي تربط القاضي الإداري ترتكز على مبدأين:

- **المبدأ الأول:** يتمثل أن الإدارة ملزمة باحترام حجية الشيء المقضي فيه، وانطلاقا من هذا المبدأ يجب على الإدارة أن تطبق القرارات القضائية بحسن نية بما في ذلك النتائج المترتبة عن تلك القرارات.

---

[1] المرسوم المؤرخ في 1789/12/22 (المشار إليه: أمزيان كريمة، مرجع سابق، ص126).

[2] المادة 13 من قانون التنظيم القضائي الصادر في 24/16 أوت 1970 (المشار إليه: المرجع السابق، ص126).

[3] قانون 14/7 أكتوبر 1790 (المشار إليه: المرجع السابق، ص126).

[4] المرسوم السنة الثالثة 16 فريكتيدور، (المشار إليه: المرجع السابق، ص126).

[5] رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص215.

- **المبدأ الثاني:** يتمثل في أن القاضي الإداري باستطاعته إبطال قرارات الإدارة والنطق بالتعويض، لكنه لا يستطيع توجيه أوامر للإدارة بأن تقوم بعمل أو أن تمتنع عن عمل، فلا يمكن للإدارة أن تتلقى أوامر من القاضي الإداري.

وقد تساءل الأستاذ أحمد محيو بقوله: ((من المسموح به التساؤل عن ما إذا كان هذا الحضر مؤسس من الناحية القانونية، فلا يوجد ما يعارض واقعيا على أن يقوم القاضي بإصدار أوامر في بعض الحدود، تتضمن القيام بعمل أو الامتناع عن عمل ...)). [1]

وفي محاضرة تحت عنوان "الخصومة الإدارية" تطرق الأستاذ "قنطار رابح" سلطات القاضي الإداري في مواجهة الإدارة، حيث توصل إلى أنّ الفقه والقضاء استقر على مبدأ من المبادئ والمتمثل في منع القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة أو الحلول محلها، حيث يقول: ((ويمنع عليه أيضا توجيه الأوامر للإدارة، لكن ليس معناه أن الإدارة حرة في تصرفها، بل بالعكس فإنّها تخضع للرقابة القضائية ولسيادة القانون وتوقيع الجزاء عليها كلما ثبت خرقها للقانون ...)). [2]

كما ذكرت الأستاذة زروقي ليلى بقولها: ((ومن أهم المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداري من التدخل في التسيير الإداري، أوامر للإدارة والحلول محلها في المجالات التي هي من اختصاصها أو التدخل ضمن سلطتها التقديرية ...)).

وتضيف ذات الأستاذة بقولها: ((غير انه إذا أصدر القاضي قرار بإلزام الإدارة القيام بعمل معين، لأن المشرع هو الذي نص على ذلك صراحة، فلا حرج كأن يأمر الإدارة بإرجاع أرض مؤممة أو كانت قد وضعت تحت حماية الدولة طبقا لما نص عليه قانون التوجيه العقاري ... أو تطبيقا لأحكام المادة 130 من المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات العمومية، إذا قامت الإدارة بفصل الموظف دون عرضه على اللجنة المتساوية الأعضاء)). [3]

---

[1] لحسين بن الشيخ أت ملويا، **دروس في المنازعات الإدارية**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2006، ص ص472 – 473.

[2] المرجع نفسه، ص474.

[3] المرجع نفسه، ص ص474 – 475.

رابعا: موقف القضاء الجزائري من مبدأ حضر توجيه أوامر الإدارة

استقر قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا والمجلس الأعلى سابقا وكذلك مجلس الدولة حاليا أن يكتفوا بإبطال القرار الإداري الغير مشروع دون إصدار أية أوامر للإدارة.[1]

وقد قضت المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) قضية: (ب. ع) ضد: (و. ت، ع، و، ع).

((بإبطال قرار رفض إعادة إدماج المدعي مع كل ما يترتب عن ذلك من نتائج قانونية بالحكم على وزير التعليم بالمصاريف)).

وفي حيثيات هذا الحكم للمحكمة العليا تقول: ((... حيث أن قرار رفض إعادة إدماجه بمنصب عمله يعتبر خرقا للقانون وفي آن واحد انحراف للسلطة. حيث أن المادة 146 وما يليها من قانون الخدمة الوطنية تنص على أنّه عند اقتضاء مدة التجنيد يتم حتما إعادة إدماج الموظف بالسلك الأصلي الذي كان يشتغل به، أو يعين بطبيعة الحال بمنصب عمل يوافق رتبته السابقة.

حيث أن للإدارة في هذه الحالة، اختصاص مقيد بمعنى أنه عندما يكون الموظف قد استوفى الشروط المنصوص عليها في القانون أي تأديته للخدمة الوطنية، تكون الإدارة ملزمة بإعادة إدماجه بدون أن تخول لها أي سلطة تقديرية بالنسبة لإمكانية إعادة إدماجه ...)).[2]

وقد علق الأستاذ لحسين بن الشيخ آت ملويا على هذا القرار بقوله: ((وعلى ذلك نجد القاضي الإداري هنا وإن اعترف بعدم مشروعية القرار الإداري إلا أنّه لم يصدر أمرًا للإدارة بإعادة إدماج المعني في منصب عمله وهذا اعتراف ضمني بعدم إصدار أوامر للإدارة)).[3]

كما جاء في قرار مجلس الدولة بتاريخ 11 يونيو 2001 (قضية السيد بن عمار ضد مدير البريد والمواصلات لولاية تيارت) على انّه ((حيث فعلا فإنّ القاضي الإداري لا يمكن أن يقدم امرا للإدارة ولا يمكنه إرغامها مثل ما هو الوضع في قضية الحال على تنفيذ القرار القضائي)).[4]

---

[1] لحسين بن الشيخ أت ملويا، **دروس في المنازعات الإدارية**، مرجع سابق، ص477.

[2] حكم المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) ملف رقم 62279 قرار بتاريخ 1991/12/15 (انظر: المجلة القضائية، العدد الثاني لسنة 1993، ص ص140 – 141).

[3] لحسين بن الشيخ أت ملويا، المرجع والصفحة نفسها.

[4] المرجع نفسه، ص472.

الــفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ حضر توجيه أوامر للإدارة

كما ذكرنا سابقا أن مبدأ حضر توجيه الأوامر للإدارة هو من استنباط القضاء الإداري الفرنسي، غير أن الأمور لم تبقى على حالها في فرنسا، حيث صدر قانون بتاريخ 08 فبراير 1995، أعطى الصلاحية من خلال المادتين 62 و77 من ذات القانون للقاضي الإداري لأن يحدد أوامر للإدارة حيث سمح للمحاكم الإدارية وللمجالس الإدارية للاستئناف ولمجلس الدولة بذلك.[1]

كما اعترف القضاء الإداري الجزائري بوجود استثناءات على مبدأ حضر توجيه أوامر للإدارة وذلك من خلال بعض أحكامه.[2]

وعليه فإنّ التشريعات تبنت بعض الاستثناءات أو التخفيفات على هذا المبدأ حيث منحت سلطة إصدار الأوامر إلى الإدارة عند وجود ضرورة لذلك. فتطبيق هذا المبدأ بصفة جامدة ومطلقة أمر غير مقبول لأن دولة القانون تتطلب أن تكون هناك رقابة قانونية من قبل القضاء على أي هيئة أو إدارة في الدولة.[3]

وعليه سوف نتطرق لهذه الاستثناءات التي تناولها القضاء مع التنويه ببعض العبارات التي يستعملها القاضي تكون مموهة في صيغة دعوة الإدارة او له الحق في الحصول، وقد تكون صريحة باستعمال عبارات تأمر أو تلزم الإدارة. وعليه سوف نعالج ذلك في الحالات التالية.

أولا: حــالة التعدي

عرف مجلس الدولة الفرنسي التعدي في قرار مؤرخ في 1949/11/18 قضية كارليي (Carlier) بأنّه ((تصرف متميز بالخطورة صادر عن إدارة، والذي بموجبه تمس هذه الأخيرة بحق أساسي أو بالملكية الخاصة)).[4]

أمّا القضاء الجزائري لم يعرف التعدي إلا أنّه عرف عدة تطبيقات في قرارات صادرة عنه، حيث أجاز إصدار أوامر للإدارة طبقا لنص المادة 171 مكرر 3 من قانون الإجراءات المدنية

---

(1) لحسين بن الشيخ أت ملويا، **المنتقى في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص89.

(2) لحسين بن الشيخ أت ملويا، **دروس في المنازعات الإدارية**، مرجع سابق، ص476.

(3) رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص219.

(4) لحسين بن الشيخ أت ملويا، **دروس في المنازعات الإدارية**، مرجع سابق، ص ص480 – 481.

المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05/01 المؤرخ في 2001/05/22[1] حيث نصت ((**يجوز لرئيس المجلس القضائي أو للقاضي الذي ينتدبه في جميع حالات الاستعجال، بناءً على عريضة تكون مقبولة حتى في حالة عدم وجود قرار إداري سابق. الأمر بصفة مستعجلة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة، وذلك باستثناء ما تعلق منها بأوجه النزاع التي تمس النظام العام أو الأمن العام دون المساس بأصل الحق وبغير اعتراض على تنفيذ اية قرارات إدارية، بخلاف حالات التعدي والاستيلاء والغلق الإداري**)).

في هذا الإطار قضى مجلس الدولة بتاريخ 02 فبراير 1999 (قضية الشركة الجزائرية لتوزيع السيارات ضد بلدية وهران) بإلغاء الأمر المستأنف الصادر عن رئيس الغرفة الإدارية لمجلس قضاء وهران في 14 ديسمبر 1996.

حيث أمر البلدية بوضع حد لحالة التعدي وإرجاع المحلات إلى حالتها الأولى ووضعها تحت تصرف الطاعنة.[2]

ثـــانيا: حالة الإلزام القانوني

بعض النصوص التشريعية تتضمن التزامات على الإدارة وذلك بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل وذلك في وفق لظروف معينة وشروط محددة، وهنا على القاضي إذا امتنعت الإدارة عن القيام بالعمل أن يأمرها به، ومن تطبيقات ذلك قرار المحكمة العليا المؤرخ في 28 يونيو 1990 بقولها: ((لأنّ المدعي له الحق في استلام رخصة البناء، وبالتالي إبطال مقرر الرفض الصادر من المدعى عليه))، وهذا بمثابة دعوة مباشرة للإدارة بأن تسلم رخصة البناء للمدعي.[3]

---

[1] وقد حلت محل المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 بنصها ((**في حالة الاستعجال القصوى يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بكلّ التدابير الضرورية الأخرى، دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري بموجب أمر على عريضة ولو في غياب القرار الإداري المسبق.**

وفي حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري، يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه)).

[2] لحسين بن الشيخ آت ملويا، **دروس في المنازعات الإدارية**، مرجع سابق، ص ص480 – 481.

[3] رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص220.

ثالثا: حالة الالتزام التعاقدي

في حالة ما إذا احجمت الإدارة عن التزاماتها العقدية، فإنّ القاضي الإداري إذا رفع إليه النزاع له أن يأمر الإدارة بتنفيذ، والوفاء بالتزاماتها وفي هذا الصدد قضت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء البليدة بتاريخ 17 فبراير 1990 (قضية ب. ر ضد رئيس بلدية الشراقة ووالي ولاية تيبازة) بدعوة بلدية الشراقة وولاية تيبازة بتسليم القطعة الأرضية موضوع المقرر المؤرخ في 28 يونيو 1983، إلى المدعي وهذا تنفيذا لعقد البيع بين الطرفين.[1]

بالإضافة إلى الحالات التي سبق ذكرها فإن القاضي الإداري يستطيع خلق استثناءات أخرى على قاعدة عدم جواز إصدار أوامر للإدارة. ما دام أن القانون لم يمنعه من ذلك، وفي ظل عدم وجود نص قانوني يمنعه من توجيه أوامر للإدارة كلما اقتضى الأمر ذلك، مع مراعاة المبادئ العامة للقانون وعدم مخالفتها وكذا لحرية الإدارة في التقدير.[2]

الـفرع الثالث: التخفيف من مبدأ حضر توجيه أوامر للإدارة من طرف القاضي الإداري وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08

استطاع المشرع الجزائري من خلال بعض النصوص القانونية الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية من التخفيف من مبدأ حضر توجيه أوامر للإدارة، وهذا ما يعود للإيجاب على عمل القاضي الإداري خاصة ما يرتبط بسير إجراءات الخصومة وسلطته في الأمر بالقيام بالتحقيق الإداري، وهذا يخفف العبء على القاضي وعلى المدعي خاصة من حيث إثبات انحراف الإدارة بسلطتها. وعليه سوف نحاول ذكر بعض النصوص الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 والتي يستشف منها توجيه أوامر للإدارة أو بالصيغة المباشرة "الأمر".

نصت المادة 844 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 ((... **ويجوز له أن يطلب من الخصوم كل مستند او أية وثيقة تفيد في فض النزاع ...**)).

إذن المادة صريحة في جواز القاضي الإداري في طلب وهو بمثابة أمر من الخصوم أي الفرد والإدارة معًا لتقديم أي وثيقة او سند يراها تفيد في فض النزاع. وإذا امتنعت الإدارة عن تقديم

---

[1] لحسين بن الشيخ آت ملويا، **دروس في المنازعات الإدارية**، مرجع سابق، ص488.

[2] لحسين بن الشيخ آت ملويا، **المرجع السابق**، ص ص476.

هذه المستندات والوثائق تعد بمثابة قرينة يستند القاضي عليها في حكمه بإلغاء القرار الإداري، وهذا ليس من صالح الإدارة.

كما نصت المادة 849 من ذات القانون ((**عندما لا يحترم أحد الخصوم الأجل الممنوح له لتقديم مذكرة أو ملاحظات، يجوز لرئيس تشكيلة الحكم ان يوجه له إعذار برسالة مضمنة مع الإشعار بالاستلام ...**)).

ويستشف من نص هذه المادة أن الإعذار الذي يرسل للإدارة هو بمثابة أمر وإلزام، حيث في حالة عدم الالتزام رغم الإعذار يعتبر قابلا بالوقائع الواردة في العريضة وهذا وفق نص المادة 851 من ذات القانون.

كما نصت المادة 978 من ذات القانون صراحة جواز توجيه أوامر للإدارة حيث جاء في نصها: ((**عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، التزام أحد الأشخاص المعنوية العامة او هيئة منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ عند الاقتضاء**)).

كما نصت المادة 979 صراحة على جواز توجيه أوامر للإدارة من طرف القاضي الإداري، حيث جاء في نصها: ((**عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، التزام أحد الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، لم يسبق أن أمرت بها بسبب عدم طلبها في الخصومة السابقة، تأمر الجهة القضائية المطلوب منها ذلك، بإصدار قرار إداري جديد في أجل محدد**)).

الـفرع الرابع: سلطة القاضي الإداري في الحلول محل الإدارة

الحلول كأصل عام هو وسيلة رقابية تمارسها الإدارة على مرؤوسيها، حيث يشترط في من يمارس سلطة الحلول أن يكون عضوا في الإدارة وليس اجنبيا عنها، وبالموازنة بين ما سبق ذكره ومركز القاضي اتجاه الإدارة يعتبر أجنبيا عنها سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية. [1]

[1] رزايقية عبد اللطيف، مرجع سابق، ص210.

ومنه فالقاضي الإداري لا يملك أن يحل صراحة أو ضمنا محل الإدارة أو يقوم بعمل هو من اختصاصها فلا يمكنه أن يقوم بالعمل القانوني الذي امتنعت الإدارة عن اتخاذه.[1]

ومنه لا يستطيع القاضي إلا أن يبطل القرار الإداري غير المشروع، أمّا إذا تعدى ذلك خالف مبدأ الفصل بين عمل الإدارة والقضاء الإداري.[2]

وفي هذا الصدد طلب أحد الموظفين من محكمة القضاء الإداري المصري ان تحكم بترقيته إلى الدرجة التي يستحقها قالت: **((إن المحكمة لا تختص بنظر طلب حكم بالترقية لأن اختصاصها مقصور على طلب إلغاء قرارات الترقية التي تقع مخالفة للقوانين واللوائح، أمّا تقرير الترقية في ذاتها فهي من صميم اختصاص الإدارة تجريه بمقتضى سلطتها، فإن شابه شائبة حق لكل ذي شأن أن يتقدم إلى المحكمة بطلب إلغائه))**.[3]

إذن فالقضاء الإداري كرس هذا المبدأ في العديد من أحكامه حيث قرر أن: **((القضاء الإداري مهتمه مقصور على إلغاء القرارات الإدارية دون تعديلها وهو لا يملك الحلول محل الإدارة في إصدار قرار ...))**.[4]

غير أنّه توجد استثناءات تخفف من هذا المبدأ والتي تجيز للقاضي الإداري أن يحل محل الإدارة والتي سوف نحاول إيجازها في العناصر التالية:

1- الإلغاء الجزئي أو الإبطال الجزئي:

الأصل العام ان سلطة القاضي الإداري مقيدة بالنسبة للقرارات غير القابلة للتجزئة، فإمّا أن يلغيها جملة أو يرفض الطعن الموجه إليها، فهو بذلك لا يمكن له ان يلغي جزء دون آخر، لأن ذلك يعد بمثابة تعديل في القرار الإداري المطعون فيه وهو يعتبر بمثابة حلول من جانب القاضي الإداري في عمل الإدارة.[5]

---

[1] أمزيان كريمة، مرجع سابق، ص133.

[2] لحسين بن الشيخ آت ملويا، مرجع سابق، ص 434.

[3] الحكم في القضية رقم 206 لسنة 7ق – مجموعة أحكام السنة الثامنة ص1596.(انظر: مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص395).

[4] فريدة مزياني، آمنة سلطاني، مرجع سابق، ص129.

[5] كريمة أمزيان، مرجع سابق، ص135.

غير أنه وفي الواقع فإنّ القاضي أحيانا ينطق بإبطالات جزئية عندما يطلب منه ذلك العارض، وإذا بدا له ممكنا.

ويكمن معيار البطلان الجزئي في قابلية عناصر القرار الإداري عند الفصل فيما بينها، فلا يمكن أن يقبل القاضي الإداري بالإبطال الجزئي، إلا إذا كان العنصر الغير مشروع له قابلية الفصل عن بقية العناصر.

أما إذا كان العنصر الغير مشروع لا يقبل الفصل عن بقية العناصر بمعنى أن القرار الإداري غير قابل للتجزئة.

فإن القاضي الإداري يرفض الطلب الرامي إلى التصريح بالبطلان الجزئي حتى ولو كان هذا الطلب مبرر، لأنّ القبول بالبطلان الجزئي يؤدي بإبطال القرار الإداري برمته فاصلا بذلك فيما ما لم يطلب منه.[1]

وعليه فإنّ القاضي الإداري بهذه الصورة يكون قد تمتع بسلطة الإصلاح والتعديل وهي بمثابة صورة ضمنية من صور الحلول.[2]

2- الإحلالات الصادرة عن القاضي:

أ. إحلال الأساس القانوني:

عندما تصدر السلطة المختصة قرار تحترم فيه الأشكال الإلزامية، مع تأسيس هذا القرار على نص قانوني لا يخول لها حق اتخاذ هذا القرار، فإن القاضي الإداري يقوم بإحلال الأساس القانوني الصحيح محل النص الذي تأسس عليه القرار دون حق.

وفي هذا الصدد قام قاضي بإحلال قانون 26 يونيو 1941 الذي أوجب عدم جواز الجمع بين مهنة المحاماة مع الوظيفة العمومية، محل المرسوم التشريعي الصادر في 29 أكتوبر 1936 كأساس لقرار وزير الفلاحة الذي طلب من مكلف بالأشغال في مدرسة للفلاحة الاستقالة من المحاماة.[3]

---

[1] لحسين بن الشيخ آت ملويا، **دروس في المنازعات الإدارية**، مرجع سابق، ص435.

[2] أمزيان كريمة، مرجع سابق، ص136.

[3] قرار مجلس الدولة في 13 ديسمبر 1957، قضية رولو Rouleau. ((مشار إليه: لحسين بن الشيخ آت ملويا، مرجع سابق، ص ص436 – 437).

ب. إحلال الأسباب:

إحلال الأسباب يكون عندما ترتكب الإدارة غلطا في الأسباب، فالقاضي هنا يتدخل في نشاط الإدارة.

ونظرا لخطورة هذا العيب بالنظر إلى إحلال الأساس القانوني فإنّ إحلال الأسباب لا يقبل إلاّ في الفرضيات التي تكون فيها السلطة الإدارية ملزمة باتخاذ القرار المتنازع فيه، كما أن للقاضي إحلال السبب الصحيح محل السبب الغلط.[1]

المطلب الثاني: دور القاضي الإداري في إثبات عيب الانحراف بالسلطة

لقد استقر الفقه والقضاء على أن عيب الانحراف بالسلطة من العيوب الملازمة للسلطة التقديرية للإدارة، فلا يكون محل إثبات[*] إلا عند استخدام الإدارة سلطتها التقديرية، حيث لا يتصور إثارة هذا العيب عندما تكون القرارات الصادرة عن الإدارة مقيدة ومحددة بشروط فيكون قرارها سليم إذا التزمت الإدارة بهذه الشروط المحددة وإذا خالفتها أصبح قرارها غير سليم.[2]

وسلطة الإدارة ليست مطلقة بل هي مشروطة بعدم الانحراف عن الأهداف التي حددها المشرع، حيث تقول في هذا الصدد محكمة العدل الأردنية ((إن وجود سلطة تقديرية للإدارة ليس

---

[1] لحسين بن الشيخ آت ملويا، المرجع نفسه، ص 437.

[*] عرف الأستاذ عبد العزيز عبد المنعم خليفة الإثبات بأنّه ((هو إقامة الدليل على واقعة قانونية ترتب آثارا بواسطة الطرف التي حددها القانون)). ويضيف ذات الأستاذ أنه من خلال هذا التعريف أن للإثبات أركان تكاملية وهي الغاية والمحل والوسيلة، والقضاء لا يقبله بتخلف أي من هذه الأركان:

1) **غاية الإثبات:** وهي تقديم الدليل من طرف المدعي للقضاء يثبت صحة ادعائه يهدف من ورائه كشف الحقيقة.
2) **محل الإثبات:** وهي الواقعة القانونية أو المادية والتي من خلال اثباتها توصلنا إلى الحقيقة وهي غاية الإثبات بصفة عامة.
3) **وسيلة الإثبات:** وهي الوسائل التي خولها القانون للمدعي لبلوغ غاية هي الكشف عن الحقيقة أمام القضاء ليعلنها ويلزم الكافة بها.

((**انظر:** عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الإثبات أمام القضاء الإداري**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط1، 2008، ص ص15 – 16)).

[2] فيصل عبد الحفيظ الشوابكة، محمد سعيد الشباب، **رقابة محكمة العدل الأردنية على سلطة الإدارة في التقدير**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية ورقلة، العدد العاشر، جانفي 2014، ص279.

معناه ترك الأفراد لمحض رغبات الإدارة دونما حد لسلطاتها في التقدير وإنّما يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسبا عند تحقق الحالة التي هدف إليها القانون)).[1]

إذن فسلطة الإدارة بخصوص عنصر الغاية مقيدة وخاضعة لرقابة القضاء الإداري[2]والسلطة التقديرية ضاقت ام اتسعت فهي تخضع في النهاية لرقابة القضاء[3] ومنه فإن القضاء الإداري يمارس من خلال وظيفته كقاضي للمشروعية الإدارية، فهو يقوم بدور جد عظيم في الحد من السلطة التقديرية كي لا تتحول إلى سلطة تعسفية، وهذا من خلال فرض احترام الإدارة للمبادئ القانونية العامة، إضافة على مصادر القانون الأخرى كما بسط رقابته على فحص تقدير الإدارة للملاءمة قراراتها الإدارية إذا كان مفاده التوصل إلى عيب عدم المشروعية الذي يشوب هذه القرارات، خاصة عيب الغاية أو الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها.[4]

ولما كان عيب الانحراف بالسلطة من العيوب الخفية والمستترة وغير ظاهرة مما يستلزم ببذل أقصى درجات العناية والحرص من قبل القاضي الإداري لإثباته كونه عيب شخصي يكمن في نوايا ومقاصد رجل الإدارة.[5]

الـفرع الأول: صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة

سبق وإن تطرقنا إلى الخصائص المميزة لعيب الانحراف بالسلطة، وأن هذا العيب من العيوب الخفية والمتصلة بنوايا ومقاصد مصدر القرار الإداري، وهنا نجد أن هذا العيب يصعب إثباته مقارنة مع باقي العيوب الأخرى التي تشوب القرار الإداري كعيب الشكل والإجراءات وعيب الاختصاص وعيب السبب والمحل[6]، فهو ليس من العيوب الموضوعية التي يمكن الكشف عنها بسهولة، لكنه عيب شخصي يكمن في نوايا ومقاصد رجل الإدارة، بحيث يتوقف وجوده على

---

[1] عمر محمد الشوبكي، مرجع سابق، ص356.

[2] فيصل عبد الحفيظ االشوابكة، محمد سعيد الشباب، المرجع نفسه، ص356.

[3] محمد فؤاد عبد الباسط، **القضاء الإداري (مبدا المشروعية – تنظيم اختصاصات مجلس الدولة)**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية – مصر، (د ط)، 2005، ص92.

[4] سامي جمال الدين، **القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة – مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري)**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية – مصر، (د ط)، 2003، ص231.

[5] سامي جمال الدين، **الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص762.

[6] نواف كنعان، مرجع سابق، ص324.

سلامة هذه النوايا وهنا تكمن صعوبة إثباته[1]، والقاضي الإداري رغم أنه يتفحص أوراق الإدارة أو سماع شهاداتهم لا يمكن له من خلالها الوصول إلى النوايا الحقيقية من وراء إصدار القرار الإداري، خاصة وإن مصدر القرار لا يصرح ويكشف عن الدافع والنية الحقيقية وهنا القاضي ليس بوسعه الدفع بهم للتصريح عن مكنوناتهم.[3]

ومما يزيد في صعوبة الكشف عن هذا العيب، أن القاضي الإداري لا يمكن إصدار حكمه بالإلغاء إذا تأكد فعلا من وجود هذا العيب، خاصة وأنه يمس ويجرح هيبة الإدارة، وبالتالي تفقد هيبتها واحترامها وهذا يؤدي إلى قتل روح الابتكار والتجديد فيها.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فلا يعقل أن نرجح الحفاظ على هذه الهيبة واحترام الأفراد لها على حساب حقوقهم، والتي تهدر من طرف رجل الإدارة جراء انحرافه بقراره عن الأهداف المنوطة به تحقيقها.[3]

كما ترجع صعوبة إثبات هذا العيب أن الإثبات يقع على عاتق المدعي والذي ادعى انحراف الإدارة وأساءت استعمال سلطتها، ومنه يتعين عليه إقامة الدليل بما يثبت إدعاءاته والتي تؤدي لإلغاء القرار الإداري. وهو هنا في موقف ضعيف مقارنة مع الإدارة التي تملك المستندات والتقارير والوثائق فهي بذلك تقدم للقضاء الوثائق الإدارية التي تكون في صالحها وتخدم قضيتها مع إخفاء أي وثيقة قد تؤدي بالقاضي الإداري إلى استخلاص انحرافها عن الأهداف المنوط بها تحقيقها مما يتوجب إلغاء لقرارها.[4]

وعليه فقد استقر القضاء الإداري على أن ((عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يقترض)).[5]

وقد نجم على هذه الصعوبة في إثبات عيب الانحراف بالسلطة سواء من قبل الطاعن أو من قبل القاضي الإداري، أن أصبح هذا العيب عيب احتياطي، لا يلجا إليه القاضي إلا إذا لم يوجد

---

[1] علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص411.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص61.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص ص435 – 436.

[4] نواف كنعان، المرجع السابق، ص325.

[5] سامي جمال الدين، **الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص61.

عيب آخر يشوب القرار الإداري كعيب السبب والاختصاص وهي الأكثر سهولة من حيث الإثبات من الانحراف بالسلطة، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي فإنّه إذا وجد عدة طرق لإلغاء القرار الإداري فإنّه يفضل حكم الإلغاء استنادا إلى اعتبارات موضوعية وهي أسهل من الانحراف بالسلطة كما ذهب مجلس الدولة المصري إلى نفس النهج، حيث ينهي حكمه بعبارة ((... دون الحاجة إلى بحث أوجه الطعن الأخرى)) وهو بذلك يقصد عيب الانحراف بالسلطة.[1]

((وبرغم تلك الصعوبة فإنه يتعين على القاضي أن يبذل قصارى جهده في الكشف عن انحراف الإدارة بسلطتها))[2]. وهنا فإن القاضي الإداري يقدم بهذا الجهد عونا للطاعن بالإلغاء[3] والذي نوجزه في الحالات التالية:

أولا: حالة كشف الإدارة عن هدفها من اتخاذ القرار الإداري

في خضم سير الدعوى وفي حالة ما إذا كشفت الإدارة عن الغرض من اتخاذها للقرار الإداري، فالقاضي الإداري عندئذ يقوم بمقارنة هذا الغرض المعلن من طرف الإدارة والهدف الذي حدده المشرع لهذا القرار، فإذا تبين للقاضي أن الهدفين متطابقين كان قرار الإدارة صحيحا وغير مشوب بعيب الانحراف بالسلطة وبالتالي فإنه لا يقوم بإلغائه.

وفي هذا السياق حكمت محكمة العدل العليا بالأردن في القضية رقم 82/37 والتي رأت أن قرار الإدارة يتناسب والغاية التي رسمها المشرع للإدارة.

حيث ورد في قرارها ((... **وإذا كان قرار إحالة العطاء الأول على الشركة المستدعية قد تم بسعر معين ولما أعيد طرح العطاء نتيجة رفض الوزير المختص التصديق على قرار الإحالة، حصلت البلدية على الموارد المطلوبة بأقل من السعر الأول، فهذا الدليل وحده كاف لإثبات حسن استعمال السلطة، لا إساءتها إذا حقق الوزير بإجراءاته هذه نفعا للمصلحة العامة وللبلدية وكان إجراؤه برفض التصديق على قرار الإحالة السابق متفقا وحكم القانون والمصلحة العامة معا ولا يشوبه تعسف او سوء استعمال السلطة**)).

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص ص263 – 264.

[2] المرجع نفسه، ص265.

[3] امزيان كريمة، مرجع سابق، ص149.

وفي حكم آخر حكمت المحكمة العليا الأردنية في القضية رقم 85/46 والذي تقول فيه ((... إن قرار المحافظ بفرض الإقامة الجبرية على المستدعي وربطه بكفالة حسن سلوك لمدة سنة بسبب حادث قتل وما نشأ من ذلك من عداوة وخلافات بين ذوي الفريقين غير مشوب بمخالفة القانون أو عيب إساءة استعمال السلطة، لأنه صادر لتأمين الأمن والسلامة العامة...))[1]

اما إذا تبين للقاضي الإداري بعد المقارنة أنه هناك اختلاف بين غرض الإدارة مصدرة القرار عن غاية المشرع أو الهدف الذي حدده فإن القاضي الإداري يقوم بإلغاء هذا القرار كونه مشوب بعيب الانحراف بالسلطة.[2]

وفي هذا الصدد حكمت المحكمة العليا بالأردن في القضية رقم 85/44 حيث قررت **((... إن عدم إنكار ممثل سلطة وادي الأردن أن المستدعي يقوم باستغلال الوحدة الزراعية موضوع الادعاء مدة خمسة سنوات إنكارا صريحا أو ضمنا أو لم يذكر أنه لا يسلم بها يعتبر أنه مسلم بها بمقتضى المادة 55 من قانون أصول المحاكمات الحقوقية، وعليه فإن قيام السلطة باستعمال صلاحياتها بإلغاء التخصيص بعد تصرف المستدعي بهذه الوحدة المدة المذكورة وتكبد نفقات عليها وتخصيصها للغير يعتبر خروجا على قاعدة تخصيص الأهداف وغلوًا في استعمال الصلاحية ويكون قرار الإلغاء المشار إليه حقيقا بالإلغاء)).**

كما قضى مجلس شورى الدولة اللبناني في هذا الشأن القرار رقم 958 المؤرخ في 1965/05/25 جاء فيه **((إن السلطة المتملكة بتصديقها عن جهة التخطيط الذي يتناول كامل العقار وبفرضها عدم الارتفاق عليه من جهة ثانية تكون قد ارتكبت تحوير الأصول[*] الذي هو فرع من تحوير السلطة لأنه كان عليها أولا تصدق التخطيط وتنفيذه ومن ثم تفرض ارتفاق عدم البناء، لا أن تفرضها معا، قاصدة بذلك استملاك العقار بعد تدني ثمنه بفرض الارتفاق عليه، وهكذا تكون ارتكبت تحايلا على القانون أي انحراف للسلطة)).**[3]

---

[1] إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص ص306 – 307.

[2] أمزيان كريمة، مرجع سابق، ص149.

[*] يطلق مجلس شورى الدولة اللبناني على إساءة استعمال السلطة بعض الأحيان اصطلاح **"تحوير السلطة"**، كما أنّه يطلق على حالة إساءة استعمال الإجراءات اصطلاح **"تحوير الأصول"** (إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص180).

[3] إبراهيم سالم العقيلي، المرجع نفسه، ص ص308 – 309.

ثـانيا: حالة عدم كشف الإدارة عن الهدف من اتخاذها للقرار الإداري

وفي هذه الحالة فإنّ عملية إثبات عيب الانحراف بالسلطة يصبح أكثر صعوبة، حيث أن الإدارة لا تكشف عن الهدف من اتخاذها لقرارها الإداري خاصة عندما لا يحدد المشرع هدفا للقرار الإداري.

وهنا يجب على المدعي أن يثبت أن الإدارة أرادت تحقيق هدف مخالف للمصلحة العامة[1]. وهنا القاضي الإداري يكتفي بالأدلة والقرائن التي تشكك في نوايا الإدارة من وراء إصدارها للقرار الإداري، حيث يطلب القاضي الإداري من الإدارة إثبات أنّها أرادت تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي ينتقل عبئ الإثبات من المدعي إلى الإدارة، وإذا لم ترد أو اجابت بإجابة غير كافية وغير مقنعة للقاضي فإنّ هذا الأخير يستخلص أن القرار الصادر عن الإدارة مشوب بعيب الانحراف بالسلطة بما يجعله قابل للإلغاء.[2]

وفي هذا الصدد نذكر قرار لمجلس شورى الدولة اللبناني والذي جاء فيه ((... **ولأن للقاضي الإداري دور المحقق المساعد على إظهار الحقيقة فعليه مؤازرة الفرد والإدارة في هذا السبيل وليس للإدارة التمنع دون سبب مقبول عن إيداع ملف إداري طلبه القاضي الإداري أو عند إجابته على مصير مستند أودع إليها ويعود للقضاء الإداري البت فيما إذا كان التدبير المقرر متوافقا مع احكام القانون أم لا وقد يعمد القضاء الإداري في هذا المجال إلى الاستناد على قرائن متوافقة يستخدمها دليلا كافيا**)).[3]

وفي هذا الصدد فإنّ المشرع الجزائري من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية حاول التخفيف بشكل كبير من صعوبة الإثبات، وذلك بإجراءات التحقيق حيث نصت المادة 75 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 ((**يمكن للقاضي بناءً على طلب الخصوم، او من تلقاء نفسه، أن يأمر شفاهة أو كتابة بأي إجراء من إجراءات التحقيق الذي يسمح بها القانون**)).

---

[1] إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص310.

[2] أمزيان كريمة، مرجع سابق، ص150.

[3] قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 1291 بتاريخ 1967/07/11 المجموعة الإدارية لسنة 1967، ص246 (انظر: إبراهيم سالم العقيلي، المرجع نفسه، ص311).

وهنا نجد أن المشرع الجزائري اعطى صلاحيات إجراء التحقيق سواء كان من خلال طلب المدعي او المدعي عليه بإجراء تحقيق في إطار ما يسمح به القانون، كذلك خول المشرع للقاضي بإجراء التحقيق دون طلب أي طرف وإنّما من تلقاء نفسه وهنا للقاضي السلطة التقديرية في إجراء التحقيق أو الاكتفاء بما لديه من وثائق ومستندات.

ونجد المشرع الجزائري أنه لم يخصص مرحلة معينة أثناء سير الدعوى بل أجاز له في أي مرحلة يمكن له إجراء التحقيق وهنا نصت المادة 76 من ذات القانون((**يجوز الأمر بإجراء التحقيق في أي مرحلة تكون عليها الدعوى**)). وتأتي المواد 77 إلى 90 من ذات القانون مكملة للمواد السابقة.

كما منح المشرع من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية للقاضي باستجواب الخصوم وحضورهم شخصيا أمامه وسماع تصريحاتهم، حيث نصت المادة 98 من ذات القانون ((**يمكن للقاضي في جميع المواد أن يأمر الخصوم أو أحدهم بالحضور شخصيا أمامه ...**)).

كما نصت المادة 100 من ذات القانون ((**يتم استجواب الخصوم معا، ما لم تتطلب ظروف القضية استجوابهم بصفة انفرادية ...**)).

الــفرع الثاني: وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة

بالنظر إلى القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011 . وكذا بالنظر إلى القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية لم يتم التطرق من خلالها إلى وسائل الإثبات عدا ما جاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي تناول في الباب الرابع بعنوان في وسائل الإثبات والذي تطرق من خلاله الفصل الأول بعنوان إبلاغ الأدلة الكتابية، والفصل الثاني في إجراءات التحقيق وهي بمثابة قواعد عامة.

ونظرا لما يواجه المدعي من صعوبات كثيرة في إثبات عيب الانحراف بالسلطة، فقد جاء القضاء مخففا من وطأة عبئ الإثبات الملقى على كاهل المدعي حيث نجد أن مجلس الدولة

الفرنسي قد توسع في وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة، حيث تجاوز ملف الخدمة كونه يعتبر دليلا مباشرا إلى أدلة أخرى غير مباشرة في إثبات هذا العيب.[1]

أولا: الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة

الإثبات المباشر يكون من خلال التفحص والبحث في نص القرار الإداري المطعون فيه والذي يمكن من خلال عباراته ما يدل على انحراف الإدارة بسلطتها. فإذا لم يتضح من خلال النص ما يثبت الانحراف ينتقل إلى ملف الموضوع بما يحتويه من وثائق قد تشكل دليلا على الانحراف بالسلطة.[2]

1- إثبات الانحراف بالسلطة من نص القرار

((قد يكشف رجل الإدارة عن الدافع لإصدار قراره عندما يخالف قاعدة تخصيص الأهداف وفي هذه الحالة فإنّ مجرد قراءة القرار المطعون فيه تدل على أنّه مخالف لتلك القاعدة)).[3]

وقد كان مجلس الدولة الفرنسي في بداية الأمر يرفض دعوى الانحراف بالسلطة، إذا لم يكن الانحراف واضحًا وصريحا في نصوص القرار المطعون فيه، دون المحاولة منه البحث عن عيب الانحراف بالسلطة في مواطن أخرى، وهنا يرى الأستاذ عبد العزيز عبد المنعم خليفة أن هذه النظرة هي نظرة قاصرة كونها رفضت العديد من دعاوى الانحراف وهي نوع من التشدد كما يسمح بإفلات العديد من القرارات الإدارية المشوبة بالانحراف بالسلطة من قبضة القضاء، وهذا راجع لعدم البحث لما يثبت الانحراف في المظهر الخارجي للقرار. ويبقى من غير المعقول ان رجل الإدارة يخالف قاعدة تخصيص الأهداف ويكون قراره مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة ويعلن صراحة أنه مخالف لتلك القاعدة ويضع نفسه في منزلق خطير، ومنه فإنّ مجلس الدولة الفرنسي عدل عن موقفه هذا وأصبح يقلب في الأوراق المحفوظة في ملف الدعوى باحثا عن أي دليل يمكن استخلاصه لعيب الانحراف بالسلطة.

---

[1] أمزيان كريمة، المرجع السابق، ص152.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص291.

[3] عمر محمد الشويكي، المرجع السابق، ص375.

وقد يقع الانحراف بالسلطة بصورة ضمنية حيث يمكن للقاضي الإداري استخلاص وجود هذا الانحراف من خلال فحصه لنص القرار وأسبابه والتي يتضح من خلالها، وجود تناقض بين الهدف الذي أعلنته الإدارة من خلال قرارها وبين الهدف الذي حدده المشرع. [1]

ومن صور الاعتراف الضمني بوجود الانحراف بالسلطة، قيام الإدارة بالعدول عن قرارها ذات التظلم الوجوبي، بعد الطعن على القرار أمامها بالانحراف بالسلطة.

وكذلك عندما تقوم بسحب قرارها المطعون فيه أمام القضاء بالانحراف بالسلطة يعد بمثابة اعتراف ضمني بأن القرار مشوب بعيب الانحراف بالسلطة.[2]

2- إثبات الانحراف بالسلطة من ملف الدعوى

في العادة وفي الغالب أن الإدارة عند إصدارها لقرارها الإداري، تصدره بصفة محكمة ومتقنة وعباراته لا توحي بوجود عيب الانحراف بالسلطة. وبالتالي فإنّ القاضي الإداري لا يستطيع كشف عيب الانحراف بالسلطة بمجرد فحص القرار المطعون فيه، وحينئذ يعود إلى ملف الموضوع للبحث فيه، حيث قد يستخلص منه عيب الانحراف بالسلطة وذلك من خلال المناقشات الشفاهية السابقة أو المصاحبة أو اللاحقة لإصدار القرار، أو مما تبينه المراسلات المتبادلة بين جهة إصدار القرار والسلطة الرئاسية لها والمتصلة بالقرار محل الطعن بالانحراف بالسلطة،، كذلك قد يستشف القاضي عيب الانحراف بالسلطة من خلال التوجيهات العامة التي يتلقاها مصدر القرار من السلطة الرئاسية له والتي استند على أساسها في اتخاذه للقرار محل الطعن، وأخيرا قد يستشف القاضي حينما تعجز الإدارة عن تقديم تفسير مقنع لإصدارها للقرار الإداري.[3]

وقد أكدت محكمة العدل الأردنية على هذه الوسيلة في إثبات عيب الانحراف بالسلطة في بعض أحكامها حيث ورد: **((... إنّ محكمتنا لم تجد في البيئة التي قدمها وكيل المستدعي، ولا في الأوراق المبرزة ما يثبت هذا العيب ...))**.

---

[1] أمزيان كريمة، مرجع سابق، ص153.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص294.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص ص176 – 177.

كما استندت في حكم أخر وذلك من خلال فحص ملف خدمة الموظف الذي أحيل على التقاعد تعسفا من الإدارة بقولها: ((... **إنّ ملف خدمة المستدعي وتقاريره السنوية وحصوله على عدة كتب شكر وتقدير من أربعة مدراء عامين سابقين تعاقبوا على الدائرة، كلها تشير إلى أنّ المستدعي على مستوى جيد من الكفاءة وأنه متميز في عمله بالعطاء والجدية والتفاني في خدمة المصلحة العامة، وبذلك تكون أسباب الطعن واردة على القرار الطعين ويتوجب إلغاءه...**)).[1]

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي حيث ((قضى المجلس بإلغاء قرار إداري أصدره وزير التعليم الفرنسي، يقضي بإنهاء ندب السيد (Monlauyran) إلى معهد الآثار الشرقية الفرنسي بالقاهرة كسكرتير محاسب بذلك المعهد، واستند مجلس الدولة في إلغائه للقرار إلى أن المراسلات المتبادلة بين المدعي وبين الإدارة تتضمن اعترافا ضمنيا بعدم وجود دافع من دوافع المصلحة العامة تبرر إنهاء ندب المدعي قبل موعده.[2]

ومن تطبيقات المحكمة العليا المصرية :

((حيث قامت الإدارة بمنح تراخيص لبعض الباعة المتجولين ومنعت بعض الباعة من مزاولة نفس النشاط، وهنا الإدارة عجزت عن تقديم تفسير للخطة التي انتهجتها لتنظيم الأسواق بعد الحصر والمسح الميداني وتسكين الباعة الجائلين، وبذلك قضت المحكمة العليا بإلغاء القرار الإداري بعدم إعطاء وتقديم التفسير المقنع مما يدل على وجود عيب الانحراف بالسلطة)).[3]

ثـــانيا: الإثبات الغير مباشر لعيب الانحراف بالسلطة

يعد إثبات الانحراف بالسلطة بالطريق المباشر من ايسر الطرق وأسهلها سواء من خلال تفحص نص القرار الإداري المطعون فيه أو من فحص ملف موضوع الدعوى، لكن قد لا يؤدي هذا الطريق إلى الوصول إلى الإثبات، وهنا ما على القاضي إلا البحث عن وجود عيب الانحراف

---

[1] نواف كنعان، مرجع سابق، ص ص326 – 327.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص299.

[3] طعن رقم 2378 لسنة 4ق، جلسة 1959/05/16 دائرة أولى، "غير منشور". (انظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **المرجع نفسه**، ص304).

بالسلطة من خلال طرق غير مباشرة، تتمثل في القرائن التي قد توصل القاضي الإداري بكشف عيب الانحراف بالسلطة[1]، وهذا ما سوف نعالجه في العناصر التالية:

1- إثبات الانحراف بالسلطة من مجموع القرائن المحيطة بالنزاع

تعد القرينة القضائية من الوسائل الهامة في مجال الإثبات الإداري، إذ يستطيع القاضي الإداري من خلال ما يتمتع به من حرية في الإثبات إلى دحض ادعاء أو إثباته وذلك من خلال الاستعانة بواقعة معلومة في إثبات أخرى مجهولة بالنسبة له لقربها منه أو اتصاله بها.[2]

وبعبارة أخرى ((يقصد بالقرينة استنباط امر غير ثابت من أمر ثابت))[3]

ويجب التفريق بين القرائن القضائية والقرائن القانونية، حيث أنهما يختلفان من حيث مصدر كل منهما، وإن اتفقا من حيث كونهما وسائل إثبات غير مباشرة في الدعوى الإدارية، فالقانون هو مصدر القرائن القانونية بينما القرائن القضائية مصدرها الاستنباط القضائي.[4]

((وقد عرفت المادة 1349 من التقنين المدني الفرنسي القرائن بوجه عام بأنها هي **((النتائج التي يستخلصها القانون أو القاضي من واقعه معلومة لمعرفة واقعة مجهولة))**. [5]

فهي إذن أدلة غير مباشرة، إذ لا يقع الاثبات فيها على الواقعة ذاتها مصدر الحق، بل على واقعة أخرى إذ اثبتت أمكن أن يستخلص منها الواقعة المراد إثباتها، وهذا ضرب من تحويل الإثبات من محل إلى آخر.[6]

وقد نصت المدة 340 من القانون المدني الجزائري **((يترك لتقدير القاضي استنباط كل قرينة لم يقررها القانون ولا يجوز الإثبات بهذه القرائن إلا في الأحوال التي يجيز فيها القانون الإثبات بالبينة))**.

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، مرجع سابق، ص ص177 – 178.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الاثبات أمام القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 152.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص 306.

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الاثبات أمام القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 155.

[5] المادة 1349 من التقنين المدني الفرنسي. (مشار إليها: عبد الرزاق أحمد السنهوري، **الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام بوجه عام – الإثبات – آثار الالتزام**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص ص328 – 329).

[6] المرجع نفسه، ص329.

((نلاحظ أن قوة القرائن القضائية في الإثبات أنها لا تقبل إلا في الحالات التي يجيز فيها القانون الإثبات بالشهادة، لأنها تقوم على استنباط عقلي يحتاج إلى دقة، وهي بذلك لا تحقق درجة كبيرة من الاطمئنان)).[1]

ونتيجة لإقرار مجلس الدولة الفرنسي والمصري – وكذا الجزائري – للقرائن القضائية كطريقة لإثبات عيب الانحراف بالسلطة، يؤدي إلى التيسير على المدعي في إثبات هذا العيب، حيث ينتقل إثبات عكس القرينة إلى الإدارة، والقرائن القضائية جميعها متساوية أمام القضاء في إثبات عيب الانحراف بالسلطة وللقاضي السلطة التقديرية في أن يستند إلى أي قرينة شاء في الإثبات.[2]

ومنه سوف نتناول بعض القرائن التالية:

أ. قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المتماثلة:

وتتمثل هذه القرينة في أن الإدارة تستجيب لطلب فئة معينة وترفض لأخرى دون مبرر ظاهر، أو تصدر قرار إداري ضد فئة معينة وتعفي أخرى دون مبرر مقنع.[3]

وفي هذا الإطار نجد أن الدستور الجزائري من خلال نص المادة 32 منه ((كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي)).

والمادة واضحة وصريحة مفادها أن جميع المواطنين يخضعون لنفس القانون وهم سواسية أمامه مهما كانت الذريعة في التمييز. وإذا ما انحازت الإدارة لشخص أو فئة على حساب فئة أخرى دون مبرر قانوني يعد تعسفا في استعمال السلطة ومخالفة للقانون.

ومن تطبيقات المحكمة العليا بالجزائر في إحدى القضايا حيث أبطلت مقرر لمخالفة قاعدة مبدأ المساواة بحق المواطنين، جاي في فحواها:

---

(1) صليلع سعد، مرجع سابق، ص106.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص307.

(3) نواف كنعان، مرجع سابق، ص329.

من المقرر قانونا أن كل تنازل عن أملاك الدولة لصالح أشخاص يخضع إلى قواعد الاستثمار، حرصا على تساوي حظوظ المترشحين. [1]

ومن ثم فإنّ القرار الإداري المخالف لهذا المبدأ يعد مشوبا بعيب خرق القانون. ولما كان من الثابت – في قضية الحال – أن المقرر الإداري الذي منح القضية الأرضية دون استفائه لشكلية الإشهار والتي هي من النظام العام، خالف القانون وتجاهل مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون ومتى كان كذلك استوجب إبطال المقرر المطعون فيه)).[2]

ومن تطبيقات هذه القرينة حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 82/172 حيث تقول: ((... إنّ منح رخصة المهن لبعض المالكين في المنطقة الصناعية المحددة في المخطط الهيكلي، وحرمان هذا الحق على المالكين الآخرين في المنطقة الصناعية ذاتها ومنهم مؤجر المستدعي يعتبر إخلالا بمبدأ المساواة ويشكل إساءة استعمال السلطة.[3]

وفي هذا الإطار قام مجلس الدولة المصري بإلغاء قرارات إدارية تضمنت الإخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين رغم تماثل مراكزهم القانونية، وفي إحدى القضايا قضت بأنّه ((لئن كان حظر تشغيل المطاحن ليلا لا يعدوا أن يكون مجرد تنظيم حتى لا يسبب تشغيلها في هذا الوقت قلقا وأذى للسكان، فإذا ما أصدر المحافظ مثل هذا التنظيم بقرار عام، وجب على جميع المطاحن التزامه، أما أن يقيد المحافظ مطحنة بذاتها ليحظر عليها التشغيل ليلا بقرار فردي قبل أن يكون مسبوقا بهذا التنظيم العام الذي يسري على الكافة ففيه مجاوزة للسلطة)). [4]

---

[1] ملف رقم 76.077 قرار بتاريخ 28 جويلية 1990، قضية: (ب. ز) ضد: (ر. م. ش. ب سيدي مبروك ومن معه) أملاك الدولة تنازل لصالح أشخاص – عدم احترام قواعد الاستثمار – خرق القانون (المادة 13 م. ر 27 – 76م، في 02. 02. 1976).

[2] قرار المحكمة العليا، الصادر بتاريخ 1990/07/28، ملف رقم 76.077، المجلة القضائية، وزارة العدل الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الثالث، 1992، ص163.

[3] إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص317.

[4] المحكمة الإدارية العليا، الطعنان رقما 16، 19 لسنة 2ق جلسة 1960/04/16، مجموعة السنة التاسعة، ص780. (انظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص310).

ومما سبق ذكره فإنّ المدعي إذا استطاع إثارة الشك لدى القاضي الإداري في أنّ القرار المطعون فيه يتضمن عدم المساواة بين الأفراد المتماثلة قانونا، فإنّ ذلك يعد بمثابة قرينة على وجود الانحراف بالسلطة، وبذلك ينتقل عبئ نفي هذا العيب إلى الإدارة فإذا عجزت عن التبرير المقنع للقاضي، ألغى هذا الأخير لقرارها الذي أصبح مشوب بعيب الانحراف بالسلطة.[1]

ب. قرينة انعدام الدافع المعقول:

الإدارة حينما تصدر قرارها، تصدره نتيجة لوجود دافع محدد يدفعها لأن تقوم بهذا الإجراء، وللحكم على مشروعيته يجب أن يكون هذا الدافع يتعلق بالمصلحة العامة، وان يكون مبررًا لإصدار القرار الإداري، أي نتيجة لدافع معقول، فإن كان هذا الأخير غير مبرر أي غير معقول تولدت قرينة على انحراف الإدارة بسلطتها، ومنه ينتقل عبئ إثبات وجود الدافع المعقول لإصدار القرار الإداري على كاهل الإدارة.[2]

ومنه يمكن القول أنّ قرينة انعدام الدافع المعقول لإثبات عيب الانحراف بالسلطة هي عدم معقولية العلاقة بين السبب والغاية. فالقاضي الإداري إذا لم يتمكن من إلغاء القرار الإداري لعيب السبب، ورأى عدم وجود أي مبرر معقول لإصدار القرار الإداري المطعون فيه فإنّه يلغي هذا القرار لانعدام الدافع المعقول.[3]

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية **((على أن عيب إساءة استعمال السلطة يخول المحكمة أن تمتد رقابتها إلى البواعث والدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها، بصرف النظر عن كون القرار قد صدر عن شخص مختص واستوفى الإجراءات الشكلية وأنّه مطابق للقانون))**.[4]

---

[1] صليلع سعد، مرجع سابق، ص111.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص314.

[3] سامي جمال الدين، **الدعاوى الإدارية – دعوى إلغاء القرارات الإدارية – دعاوى التسوية**، مرجع سابق، ص328.

[4] إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص319.

وفي هذا الصدد ألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر قرار تخطي الطاعن في الترقية لأكثر من مرة، حيث استندت الإدارة في قرارها بتخطي الموظف من الترقية لجزاء على المدعي سبق توقيفه عليه، ولم يكن دافع أن يمس بصلاحية الموظف في الترقية ومنه اعتبرت المحكمة انّ ذلك يعد بمثابة قرينة على الانحراف بالسلطة.[1]

ج. قرينة عدم التناسب بين المخالفة والجزاء التأديبي:

يضع المشرع أحيانا مجموعة من العقوبات التأديبية والتي يمكن توقيعها على الموظفين، وتكون عادة هذه العقوبات تتدرج في الشدة تصاعديا، غير أن المشرع لا يحدد مع تلك العقوبات التي يجب توقيعها مقابل كل فعل بل ترك ذلك لمحض تقدير الإدارة.[2]

والهدف من توقيع العقوبة على الموظف هو تأمين انتظام المرافق العمومية وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، فإذا حادت هذه العقوبة عن هذا الغرض أصبح القرار الصادر بها قرارا مشوبا بالانحراف بالسلطة.[3]

وحالة عدم التناسب الواضح في الجزاءات التأديبية والتي يلغيها القضاء الإداري الفرنسي، وذلك استنادا لفكرة الخطأ الظاهر في التقدير، بينما القضاء المصري يعتبرها غلوًا في استعمال السلطة، لذلك فإن القضاء الإداري يعتبر هذه الفكرة كقرينة لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري لعيب الغاية خلافا للحالات التي يمكن فيها إلغاء القرار الإداري لعيب السبب أو المحل.[4]

وفي هذا الصدد يقول الأستاذ الطماوي معتبرا أن ((السبيل الوحيد للطعن في القرار المشوب بعدم تناسب ساطع هو عن طريق إثبات الانحراف باعتباره أن الإدارة قد خرجت عن الحدود الخارجية للسلطة التقديرية، دليل على وقوعها في عيب الانحراف بالسلطة)).

ويضيف ذات الأستاذ ((أن استعمال المحاكم – المصرية – الغلو هو بديل لاستعمال كلمة التعسف أو الانحراف ولا يمكن اعتبار الغلو نوعا من أنواع مخالفة القانون، إذ لا يتأتى ذلك إلا إذا كنا في صدد ممارسة اختصاص مقيد، في حين أن السلطات التأديبية تمارس اختصاصا

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الإثبات أمام القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص179.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص317.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الإثبات أمام القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص180.

[4] سامي جمال الدين، **الدعاوى الإدارية – دعوى إلغاء القرارات الإدارية – دعاوى التسوية**، مرجع سابق، ص330.

تقديريا عند اختيار العقوبة المناسبة للجريمة الثابتة في حق الموظف، وحيث أن العيب الملازم لاستعمال السلطة التقديرية هو إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فلا رقابة على ممارسة الاختصاص التقديري إلا إذا ثبت هذا العيب، وعلى ذلك فإنّ الغلو يندرج في معنى التعسف والانحراف)).[1]

وفي هذا الإطار حكمت محكمة العدل العليا بالأردن حكمها في القضية رقم 5/74 حيث تقول فيه: ((... **للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، إلا أن مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن بأن لا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، ففي هذه الصورة تتعارض عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي توخاه القانون من التأديب وهو بوجه عام تامين انتظام المرافق العامة ... وعليه فإذا كان الجزاء مشوبا بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة محكمة العدل العليا ...**)).[2]

كما قضت محكمة القضاء الإداري المصري:

حيث تم إلغاء قرار إداري فصل أحد العاملين استنادًا لاتهامه في قضيتين لأن في ذلك عدم ملائمة ظاهرة في القرار مما يجعله مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة.[3]

((وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن ركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال الإدارة عند تحمل المسؤولية، خشية التعرض لهذه القسوة، الأمر الذي يخالف المصلحة العامة، بلا شك ويقيم قرينة على أن القرار الصادر بالعقوبة مشوب بالانحراف بالسلطة)).[4]

---

[1] مايا محمد نزار أبو دان، **الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري (دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان)**، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011، ص ص14 – 15.

[2] إبراهيم سالم العقيلي، مرجع سابق، ص321.

[3] محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها بتاريخ 1953/01/18 المجموعة السنة 7 ص424. (انظر: سامي جمال الدين، **الدعاوى الإدارية – دعوى إلغاء القرارات الإدارية – دعاوى التسوية**، مرجع سابق، ص330).

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الإثبات أمام القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص180.

د. قرينة الموقف السلبي من الادعاء:

أشار الأستاذ إبراهيم عبد العزيز شيحا أن القضاء المصري في مجال إثبات عيب الغاية يملك وسائل أخرى لا يملكها القضاء الفرنسي.

حيث نص قانون مجلس الدولة المصري من خلال المادة 27 على أن لمفوض الدولة في إطار تحضير الدعوى وتهيئتها الاتصال بالجهات الحكومية المعنية للحصول على ما يكون لازما من بيانات واوراق.[1]

ومنه فإن الإدارة بعد أن يطالبها القضاء بتقديم ملفاتها وأوراقها أن توازن بين تقديم أوراقها للقضاء فتمكن خصمها من خلال هذه الأوراق والملفات من استخلاص عناصر إثبات لصالحه؛ أو أن تمتنع عن تقديم ما طلب منها من أوراق وملفات فتتحمل نتيجة القرينة التي يمكن استخلاصها جراء هذا الامتناع لصالح المدعي.[2]

وقد اعتبر مجلس الدولة المصري موقف الإدارة السلبي من الادعاء المقام ضد قرارها المطعون فيه بالانحراف بالسلطة بمثابة قرينة على قيام هذا العيب، حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري المصري إلى أن تقاعس الإدارة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع الدعوى يقيم قرينة لصالح المدعي تجعل المحكمة في حل من الأخذ بما قدمه من أوراق.[3]

وقد ذهب بعض الفقه إلى أنّه لا يجوز للإدارة الامتناع عن تقديم ما يطلبه القاضي من أوراق وملفات رسمية ضرورية للفصل في الدعوى بحجة السرية إذ لا سرية على القاضي.

حيث لا يمكن للإدارة الامتناع عن تقديم ما يطلبه القاضي من ملفات ومستندات بحجة السرية، فهذه الأخيرة هي بمثابة مبرر واهيا يجب على القاضي ألا يعترف به، ويجب عليه إعلاء مبدأ المشروعية الذي هو أصل عمل الإدارة.[4]

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، **القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية – مصر، 2003، ص570.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص325.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرارات الإدارية**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية – مصر، 2007، ص179.

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، المرجع نفسه، ص328.

و. الظروف المحيطة بإصدار القرار وكيفية تنفيذه:

يستطيع الطاعن أن يستخلص إساءة استعمال السلطة من خلال ظروف إصدار القرار الإداري أو من خلال الظروف التالية على إصدار القرار، فالإسراع والعجلة في إصدار القرار أو في تنفيذه يعد بمثابة قرينة من القرائن التي تكشف الانحراف بالسلطة.[1]

فأصدر القرار الإداري قد تحيط به ظروف معينة وقد ينفذ بطريقة غير سليمة وبأسلوب وكيفية تحمل في طياتها قرينة على انحراف الإدارة بسلطتها، وهنا على الإدارة إثبات خلو قرارها من الانحراف، فإن فشلت في الإثبات المقنع فإنّ القاضي الإداري يلغي قرارها كونه مشوب بعيب الانحراف بالسلطة، وقد أكد الفقيه "Laferriere" موقف مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن، حيث ذهب إلى أنّه **((في مجال البحث عن الانحراف بالسلطة فإنّ مجلس الدولة يمكنه أن يعتمد على الظروف المحيطة بوقائع الدعوى، ومدى اتفاقها موضوعيا ونفسيا مع تلك الوقائع، وما إذا كان يمكن أن تعطى تفسيرات مقنعة للقرار المطعون فيه)).**[2]

وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري المصري:

((ألغت قرار بالإحالة إلى المعاش لأن ظروف الحال وملابساته تدل على أن إحالة المدعي إلى المعاش وليدة الانتقام وليست بباعث من الصالح العام)).

كما قضت في حكم لها بأنّ **((إصدار الوزير قرارًا بعد أن قدم استقالته وقبل أن تقبل .... قد يتخذ قرينة على سوء استعمال السلطة، ويثير الشبهة في أن هذا التصرف قصد به تحقيق مآرب خاصة)).**[3]

وفي هذا الشأن **((ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار أصدرته الإدارة ببيع قطعة أرض مملوكة للبلدية لأحد الأفراد بهدف منع تنفيذ حكم قضائي)).**[4]

---

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، **القضاء الإداري، الكتاب الثاني**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص229.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص331.

(3) محكمة القضاء الإداري المصري في 1953/06/24 المجموعة 07 ص1733، وفي 1952/03/03 المجموعة السنة 6 ص596، (مشار اليه: سامي جمال الدين، **الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص764).

(4) حكمها المؤرخ في 1951/06/07، المجموعة السنة 5 ص1026(مشار اليه: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **المرجع نفسه**، ص335)

2- إثبات الانحراف بالسلطة من ظروف خارجة عن النزاع:

نظرا لصعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة كما أشرنا سابقا فإنّ مجلس الدولة الفرنسي لم يكتفي لإثبات هذا العيب في التوسع في ملف الدعوى، وكذلك بالاعتداد بالقرائن القضائية التي تحمل في طياتها لعيب الانحراف بالسلطة بل وصل إلى مدى أعمق في إثبات هذا العيب، حيث ذهب قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى البحث عن دليل انحراف الإدارة بسلطتها حتى من خلال الظروف الخارجة عن النزاع والتي لا تمت له بأي صلة مباشرة، وهذا رغبة منه في التيسير على المدعي ومراعاة لجانبه، ورغبة منه في عدم إفلات قرار إداري شابه انحراف بالسلطة من رقابة القضاء وإلغائه.

غير أنّ مجلس الدولة المصري لا يقر بهذه الوسيلة في إثبات عيب الانحراف بالسلطة[*] وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في حكم لها في قرارها: ((لا يوجد وجه للتحدي في مقام إثبات عيب الانحراف بالسلطة بوقائع جرت بعد صدور القرار المطعون فيه)).[1]

أما بالنسبة للقضاء الجزائري فإنّه خال من أي قرار يتطرق لمثل هذه الوسيلة.[2]

---

[*] وفي هذا ناشد الأستاذ عبد العزيز عبد المنعم خليفة مجلس الدولة المصري كي ينتهج نفس نهج مجلس الدولة الفرنسي في الاعتداد بالظروف الخارجة عن النزاع (انظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص337).

ونحن بدورنا نأمل من القضاء الإداري الجزائري بانتهاج نفس المنهج في الاعتداد بالإثبات من خلال الظروف الخارجة عن النزاع لما له من أهمية في إثبات عيب الانحراف بالسلطة.

[1] محكمة القضاء الإداري المصري قضية رقم 282 لسنة 9ق، جلسة 1960/02/14 مجموعة 15 سنة، الجزء الثالث، مبدأ رقم 129، ص2381. (انظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **المرجع نفسه**، ص ص336 – 337).

[2] رزايقية عبد اللطيف، **مرجع سابق** ، ص176.

الـمبحث الثاني: الأثر القانوني لانحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف

كما تطرقنا سابقا أنه قد يحدد القانون لرجل الإدارة هدفا معينا يسعى إلى تحقيقه بما يصدر من قرارات، فإذا استهدف القرار هدفا غيره، وقع القرار باطلا لانحراف السلطة حتى إذا كان القصد منه هو تحقيق المصلحة العامة، وهنا يأتي الدور على الطاعن في إثبات هذا الحياد.

كما أن القاضي الإداري له دور كبير في إثبات انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف، وإذا ثبت للطاعن صحة طعنه بحياد القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف أي الهدف المقرر لإصداره بنص القانون، وجب إلغاء القرار الإداري المعيب ومن تاريخ صدور القرار الملغى، كما على الإدارة التزام سلبي يتمثل بامتناعها عن اتخاذ أي إجراء، أو كل ما من شأنه أن يعرقل تنفيذ القرار الملغى، ويسري أثر الحكم الصادر بشأن هذه الخصومة بمواجهة الجميع وبالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية، ولكل من له مصلحة بالقرار المطعون فيه أو أن مركزه القانوني يتأثر به، إذ أن دعوى إلغاء القرار لحياده عن الهدف المخصص لإصداره لا يراد بها أساسا الاعتراف بحق شخصي وحمايته، وإنّما تهدف إلى حماية مبدأ تدرج القواعد والأعمال القانونية وتعمل على إزالة ما يخالفه لضمان مشروعية القرارات الإدارية، وقد أجمع الفقه والقضاء على بطلان القرار الإداري المخالف لقاعدة تخصيص الأهداف، وتجريده من قوته القانونية منذ صدوره.

والإلغاء قد يكون إداريا من قبل الإدارة وقد يكون إلغاءً قضائيا من قبل القضاء. وقد ينجم عن تنفيذ القرار في الفترة ما بين صدوره وحتى إلغاءه أضرار تصيب الأفراد لذا كفل القانون للأفراد حق طلب إلغاء القرار المعيب وطلب حق التعويض عن الآثار الضارة التي خلفها، وعليه سوف نتناول ما سبق في المطالب التالية.

المطلب الأول: إلغاء القرار الإداري لانحرافه عن قاعدة تخصيص الأهداف

تستطيع الإدارة من تلقاء نفسها أو بطلب وطعن من الغير، التراجع وإلغاء قراراتها التنظيمية أو الفردية، إذا تبين للإدارة أن هذه القرارات غير مشروعة لإصابتها بعيب من العيوب في إحدى أركانها.[1]

غير أنّه إذا لم تستجب الإدارة للفرد من خلال التظلم[*] المقدم من طرفه فإنّه من حقه اللجوء للقضاء وطلب إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب من عيوب المشروعية، ومنه سوف نتناول البطلان الإداري أو الإلغاء الإداري. وكذا الإلغاء القضائي من خلال الفرعين التاليين.

الـــفرع الأول: الإلغاء الإداري

((يقصد بالإلغاء الإداري قيام السلطة الإدارية سواء كانت مركزية أم غير مركزية بتصحيح الأخطاء التي تقع من قبلها عند إصدارها قرارًا إداريا غير مشروع باطلا وإزالة آثاره لمخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف أو المصلحة العامة في إصدار القرارات الإدارية)).[2]

ومنه إذا أصدر قرار إداري وثبت مخافته – لقاعدة تخصيص الأهداف أو المصلحة العامة – أي انحراف الإدارة بسلطتها وإساءة استعمالها، وقام المعني بتقديم تظلم لجهة الإدارة الوصية فإن هذه

---

[1] محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص133.

[*] **التظلم الإداري** هو ((أن يقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته التماسا إلى الإدارة بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث أضرارًا بمركزه القانوني، لكي تقوم بتعديله أو إلغاءه)). والهدف منه هو إتاحة الفرصة أمام الأفراد ليتظلموا إلى الجهة الإدارة مصدرة القرار قبل اللجوء إلى القضاء لحماية حقوقهم، وكذلك إعطاء فرصة للإدارة لمراجعة قراراتها حتى إن اقتنعت بالتظلم المقدم بإمكانها تعديل أو إلغاء قرارها.

(ينظر: شريف أحمد يوسف بعلوشة، **دعوى إلغاء القرار الإداري – دراسة مقارنة**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2010، ص88).

وبعدما كان شرط التظلم الإداري لقبول دعوى الإلغاء إجباريا، فإنّه بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 أصبح شرطا اختياريا لقبول دعوى الإلغاء سواء أمام المحكمة الإدارية او مجلس الدولة، حيث نصت المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 على ((يجوز للشخص المعني بالقرار تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار ...)).

وحسبنا فعل المشرع حينها لم يشترط لقبول دعوى الإلغاء شرط التظلم الإداري لأن الفرد المتضرر أدرى بمصلحته.

[2] قادري أحمد عبد الحسيني، مرجع سابق، ص ص12 – 13.

الأخيرة خول لها القانون سلطة إلغاء القرار الإداري فلا ينفذ مضمونه[1]، وعليه وبناء على ما تقدم فإنّ الرقابة الإدارية تتولاها الإدارة بذاتها على أعمالها إمّا تلقائيا أو بناء على تظلم، فهي الخصم والحكم في آن واحد[2]، وهذا النوع من الرقابة أيسر إجراءات وأقل تكلفة[3] حيث يوفر على المعني وقتا وجهدًا كبير.[4]

وينبغي التمييز في هذا المجال بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية، حيث يمكن للإدارة من إلغاء القرارات الإدارية التنظيمية سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة لأنّها لا ترتب مراكز قانونية فردية وإنّما ترتب مراكز قانونية عامة، ومنه يمكن للإدارة إلغاءها في أي وقت لأن المراكز القانونية العامة بطبيعتها مراكز مؤقتة وقابلة للتعديل حسب مقتضيات الصالح العام. غير أنّ هذا الإلغاء الممنوح للإدارة ليس مطلق بل مقيد بقيدين؛ الأول أن يتم تغيير اللائحة بإجراء عام على الكافة، والقيد الثاني أن لا يمس هذا التعديل بالقرارات الإدارية الفردية السليمة التي استندت لتلك اللائحة لأنّها رتبت حقوقا مكتسبة للغير والتي لا يجوز المساس بها.[5]

أما القرار الإداري الفردي يكون متى انحصر أثره في التأثير على مركز فرد او مجموعة من الأفراد محددين بذواتهم.

ونظرا لما يتسم به من طابع شخصي فإنّه لا يجوز قبول طلب الطعن بإلغائه إلا إذا كان هذا الطلب مقدم من صاحب مصلحة شخصية مباشرة في إلغاءه[6]، كما يجوز للإدارة استثناءً إلغاء القرار الإداري المشروع إذا وجدت المبررات القانونية أو الحالات التي لا يرتب فيها القرار حقوقا مكتسبة.[7]

---

(1) عمار بوضياف، **دعوى الإلغاء**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2009، ص207.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، **القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1999، ص76.

(3) ماجد راغب الحلو، **القضاء الإداري**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية – مصر، 2010، ص54.

(4) عمار بوضياف، **دعوى الإلغاء**، المرجع نفسه، ص207.

(5) قريمس إسماعيل، مرجع سابق، ص76.

(6) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص ص184 – 185.

(7) قريمس إسماعيل، المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

الـفرع الثاني: الإلغاء القضائي

تعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أكثر أنواع الرقابة أهمية وفاعلية، وذلك لما يتمتع به القضاء من استقلالية وضمانة قانونية فهو حامي لحقوق وحريات الأفراد كونه يتصف بالحياد والموضوعية ولحيازة قراراته على قوة الشيء المقضي فيه.[1]

وعليه إذا رفع المعني تظلما إداريا ولم تستجب الإدارة للمعني، فإنّه من حقه اللجوء إلى القضاء حيث أن القاضي الإداري إذا ثبت لديه انحراف الإدارة بسلطتها – ومخالفتها لقاعدة تخصيص الأهداف – فالقاضي يقوم بالتصريح بإلغاء القرار الإداري[2]. وتلتزم الإدارة باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية اللازمة لإعادة الحال كما كان عليه قبل صدور القرار الملغى، كما تمتنع عن أي إجراء يمكن أن يدخل في نطاق تنفيذ القرار الملغى أي أن تمتنع عن تنفيذه أو إصداره من جديد.[3] ولإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة، يجب أن تتوافر فيه شروط عامة لإلغاء أي قرار إداري وكذلك بالإضافة إلى توافر شروط خاصه به[4] وهذا ما سوف نحاول التطرق إليه.

أولا: الشروط العامة لإلغاء القرار الإداري المشروب بعيب الانحراف بالسلطة

لا يختلف القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة عن أي قرار إداري آخر غير مشروع، من حيث الشروط العامة الواجب توافرها لإلغائها. والتي سوف نتطرق إليها كما يلي:

1- أن يكون القرار المطعون فيه قرارا إداريا

لكي يمكن قبول دعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية الإدارية يجب أن يكون موضوع الطعن في قرار إداري، وإلا فإنّ القاضي الإداري يرفض قبول الدعوى من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب مقدم من طرف الإدارة المدعى عليها.[5]

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص76.

[2] عمار بوضياف، **دعوى الإلغاء**، مرجع سابق، ص207.

[3] حسن خالد محمد الفليت، مرجع سابق، ص112.

[4] سعد صليلع، مرجع سابق، ص129.

[5] محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص20.

والقرار الإداري يمكن تعريفه بأنّه ((عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة إدارية، الهدف منه هو إنشاء بالنسبة للغير حقوق والتزامات)).[1]

إذن فالقرار الذي يقبل الطعن فيه بالإلغاء وهو الذي تتوفر فيه عناصر أو مقومات القرار الإداري بحيث يكون صادر عن سلطة إدارية بإرادة منفردة قصد إنشاء حقوق والتزامات للغير.[2]

وعليه لا يجوز الطعن بالإلغاء في الأعمال المادية كونها لا تتصف بأنها عمل قانوني. لذلك فالأعمال المادية لا تؤثر مباشرة في المراكز القانونية القائمة ومثال ذلك حادث أصاب فردًا من الأفراد وتسببت فيه إحدى سيارات الإدارة فهذا الحادث المنسوب للإدارة يمثل عملا أو واقعة مادية فهي لا تمثل قرارًا إداريا.

كما لا يجوز الطعن بالإلغاء في الأعمال التمهيدية التي تسبق صدور القرار، ومثال ذلك إحالة مشروع القرار لجهة استشارية لإبداء الرأي، وأيضا لا يجوز الطعن بالإلغاء في الأعمال اللاحقة لصدور القرار من أجل تنفيذه، او تفسيره لأنّها لا تضيف جديدا بالزيادة أو بالنقصان على المراكز القانونية القائمة ومثال ذلك النشرات التي يصدرها الوزير لموظفيه يشرح من خلالها قواعد قرار لائحي جديد وتبيان كيفية تنفيذه.[3]

والقرار الإداري يتميز عن العقد الإداري الذي ينشأ عن طريق التقاء إرادة الإدارة مع المتعاقد معها وفق شروط محددة، وعليه لا يجوز الطعن بالإلغاء في العقد الإداري، غير أنّه إذا أصدرت الإدارة قرارات منفصلة بهدف التمهيد لإجرام العقد أو اعتماده تعد قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء مستقلة عن العقد.[4]

---

[1] ناصر لباد، مرجع سابق، ص246.

[2] سعد صليلع، مرجع سابق، ص129.

[3] محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ص22 – 25.

[4] حسن خالد محمد الفليت، مرجع سابق، ص115.

2- أن يكون القرار المطعون فيه صادرًا عن سلطة إدارية وطنية

نصت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 ((تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1. دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:
   - الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.
   - البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.
   - المؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية ...)).

كما نصت المادة 09 من القانون 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، والمعدلة بالمادة 02 من القانون العضوي 11-13:

((يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية ...)).

ومنه فإن القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية تعتبر أعمالا تشريعية، وكذا الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية تعتبر أعمالا قضائية لا تصلح أن تكون محلا للإلغاء أمام القضاء الإداري.[1]

هذا من جهة، ومن جهة أخرى يشترط في القرار الإداري أن يكون صادر عن سلطة إدارية وطنية تعمل بقوانين البلاد وتستمد سلطتها منها، وعليه لا يقبل الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة عن سلطة إدارية أجنبية، أو منظمة دولية او موظفين وطنيين يستمدون سلطاتهم من قانون أجنبي.[2]

ومن تطبيقات ذلك حيث جاء في أحد أحكام المحكمة العليا بمصر ((من المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن مناط اختصاص القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية،

---

[1] سعد صليلع، مرجع سابق، ص131.

[2] حسن خالد محمد الفليت، مرجع سابق، ص116.

هو أن يكون القرار الإداري صادرًا من جهة إدارية وطنية تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطتها منها بحيث يكون معبرًا عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية، وإنّ العبرة في تحديد جنسية الهيئة الإدارية مصدرة القرار ليس بجنسية أعضائها، وإنّما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرار والقوانين التي تعمل تطبيقا لها، فإذا كانت تعمل بسلطة مستمدة من الحكومة المصرية وحدها كانت جهة إدارية مصرية ولو كان بعض أعضائها أجانب، أما إذا كانت تعمل بمقتضى سلطة مستمدة من حكومة أو هيئة أجنبية أو دولية فإن قرارتها لا تعد صادرة من جهة وطنية ولو كان أعضائها وطنيين، فالعبرة إذن ليست فقط بكون القرار صادر عن جهة إدارية مصرية او من موظفين مصريين، وإنّما أيضا لصدور القرار معبرًا عن الإرادة الذاتية لجهة الإدارة المصرية تطبيقا لقوانين البلاد واستنادًا إلى السلطة المصرية ... وتطبيقا لذلك فإنّ قرارات جامعة الإسكندرية بالإنابة عن جامعة بيروت العربية بسبب ظروف الحرب الأهلية في لبنان تمتد آثارها إلى جامعة بيروت العربية ولا تعد هذه القرارات إدارية مصرية)).[1]

3- أن يكون القرار المطعون فيها نهائيا:

لا يكفي أن يكون القرار موضوع الدعوى قرارًا إداريا حتى يقبل القاضي الإداري دعوى الإلغاء، بل يجب أن يكون هذا القرار قرارًا إداريا نهائيا.

والقرار الإداري النهائي يكون إذا صدر من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون الحاجة إلى تصديق من سلطة إدارية أعلى منها، أي أنّ النهائية للقرار الإداري تعني أن يكون القرار الإداري غير قابل للتعقيب والمناقشة من جانب سلطة إدارية أعلى.[2]

ولم يتفق فقهاء القانون العام في مصر على تحديد معنى معين لنهائية القرارات الإدارية، حيث اعترض جانب منهم على استخدام كلمة ((نهائي)) في وصف القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء واقترح استعمال كلمة ((تنفيذي)).

---

[1] حكم للمحكمة الإدارية العليا بمصر، جلسة 1977/05/28، قضية رقم 27 لسنة 22ق، المجموعة س22، ص76، أنظر: سعد صليلع، المرجع السابق، ص133.

[2] محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ص31 – 32.

ويرى هذا الجانب أن تحديد مجلس الدولة في قضائه السابق، أن كلمة نهائي هو تحديد جامع وغير مانع وذلك لوجود قرارات تصدر بغير حاجة إلى تصديق من جهة إدارية أعلى منها، ورغم ذلك لا تعتبر نهائية في مجال دعوى الإلغاء.

وفي هذا الإطار اقترح الأستاذ الأستاذ سليمان الطماوي أن يطلق على القرارات الإدارية التي يقبل الطعن بإلغائها وصف التنفيذية Executoire بدلا من كلمة نهائية.

وقد عارضه الأستاذ الأستاذ فؤاد العطار حيث يرى أن المقصود بالنهائية ليست استناد كل جهة من الجهات الإدارية، لولايتها على حدا وإنّما استكمال القرار للخصائص اللازمة لوجوده قانونا.[1]

وقد أدلى الأستاذ عبد الغني بسيوني رأيه في هذا الصدد حيث يقول أنّه يحبذ الإبقاء على كلمة نهائي لوصف القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء، لأنّها حسب رأيه أكثر أفضلية وتحقيقا للاستقرار من الناحية التشريعية والقضائية والفقهية.[2]

ومن تطبيقات ذلك جاء في قرار للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الجزائرية هذا المعنى بقولها: ((مسؤولية الإدارة المرفقية، قد تدفع بها حرصا منها على مصلحة المرفق عند الاقتضاء، اتخاذ إجراءات ضد موظفيها، مخولة لها بعنوان سلطتها، ومتى صدر عنها قرارا بالإبعاد المؤقت عن الوظيفة المرفقية، قد تدفع بها حرصا منها على مصلحة المرفق عند الاقتضاء، اتخاذ إجراءات ضد موظفيها، مخولة لها بعنوان سلطتها.

ومتى صدر عنها قرارا بالإبعاد المؤقت عن الوظيفة لغاية البت في أمور الموظف، اعتبر هذا الإجراء ضمن صلاحياتها وكان غير خاضع لشرط إبلاغ المعني بالملف لعدم اكتسابه ولاحتفاظه للمعني بالحق في التعويض عند ثبوت عدم تبرير إجراء الإيقاف عن الوظيفة مما يستوجب معه رفض الطعن الموجه ضد هذا القرار)).

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ص337 – 338.

[2] المرجع نفسه، ص342.

ورغم قرار مدير التربية في هذه القضية لا يتطلب تصديق جهة إدارية أعلى منه، غير أنّه لا يعتبر قرارا نهائيا، فهو مجرد توقيف إلى حين ما يصدر من مجلس التأديب. وبالتالي فإن القرار القابل للطعن هو قرار مجلس التأديب المصادق عليه من طرف مدير التربية.[1]

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنّه ((ليس يكفي لتوافر صفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادرًا من صاحب الاختصاص بإصداره، بل ينبغي أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره تحقق أثره القانوني فورا ومباشرة بمجرد صدوره، وألا يكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه، وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداع رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي)).[2]

4- أن يكون القرار المطعون فيه من شأنه أن يؤثر في المركز القانوني للطاعن:

لكي تقبل دعوى الإلغاء من الطاعن لابد أن يكون القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء محدثا بذاته أثرا قانونيا، بحيث يؤثر في المركز القانوني للطاعن أي يلحق الطاعن من جراء هذا القرار ضررا معين، سواء في إنشاء مركز قانوني جديد، أو بتعديل مركز قانوني قائم، أو بإلغائه ما دام هذا الأثر ممكنا وجائزًا قانونا، وفي هذا الصدد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية بأن: ((القرار الإداري الذي يقبل الطعن بالإلغاء هو القرار الذي من شأنه أن يحدث أثرا قانونيا)).[3]

ويرى الفقه أن تحقق هذا الشرط مرهون بتوافر عنصرين أساسيين:

- **العنصر الأول:** يجب تولد آثار قانونية عن القرار المطعون فيه.

Entraine des conséquences

- **العنصر الثاني:** يجب أن يكون القرار المطعون فيه من شأنه إحداث أضرار بنفسه

Des mature à faire grief par lui même

---

[1] قرار المحكمة العليا الصادرة في 1985/06/01، قضية رقم 39742، انظر: سعد صليلع، مرجع سابق، ص135.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 224 لسنة 9 قضائية بجلسة 20 نوفمبر 1966 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، السنة الثانية عشر، القاعدة 24، ص260، انظر: عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص335.

[3] قرار محكمة العدل الفلسطينية برام الله رقم 2010/634 جلسة 2011/06/08، غير منشور، انظر: حسن خالد الفليت، مرجع سابق، ص118.

وعليه فقد تم تحديد الأعمال الإدارية التي تخرج من نطاق دعوى الإلغاء وذلك لكونها لا تحقق هذا الشرط فيها.

والتي تتمثل في الأعمال التي ليس لها آثار قانونية، الأعمال التي لا تستهدف توليد آثار قانونية، الأعمال التي ليس لها القدرة على توليد آثار قانونية، الأعمال توقفت عن إنتاج آثار قانونية، الأعمال التحضيرية والأعمال الصادرة بعد اتخاذ القرارات الإدارية وكذلك الإجراءات الداخلية.[1]

ثـــانيا: الشروط الخاصة لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة

بالإضافة إلى الشروط العامة التي تناولناها آنفا، توجد شروط خاصة يجب أن تتوفر في القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة حتى يتمكن القاضي الإداري من إلغاءه والتي سوف نحاول تبيانها على النحو التالي:

1- يجب ان ينطوي الانحراف بالسلطة في القرار ذاته:

للطعن بإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة يجب ان يكون هذا الانحراف في القرار ذاته، بغض النظر عن الإجراءات التمهيدية السابقة عليه أدت إلى صدوره، واللاحقة بعد صدوره كالقرارات التفسيرية التي توضح أي غموض فيه[2] وخاصة اللائحية منها وذلك تطبيقا لقاعدة مناط مشروعية القرار الإداري بالوقت الذي صدر فيه.[3]

وعليه وانطلاقا من هذا الشرط فإن الإجراءات التمهيدية أو الإجراءات اللاحقة، حتى ولو كانت مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة لا تؤثر على حقوق الأفراد، كونها غير نافذة في حقهم وهي لا تعتبر قرارات نهائية ومنه لا يترتب عليها أي إضرار بالمراكز القانونية للأفراد وبالتالي لا يتوفر في هذه الحالة شرط المصلحة في الطعن عليها لعدم المشروعية سواء كان ذلك للانحراف بالسلطة او غيره.[4]

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص346.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص353.

[3] سعد صليلع، مرجع سابق، ص135.

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه والصفحة نفسه.

وتأكيد لذلك جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري المصري ((إنّ عيب إساءة السلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري يجب أن ينطوي في القرار ذاته لا في وقائع سابقة عليه أو لاحقة له وأن يكون مؤثر في توجيه هذا القرار لا تنقطع الصلة به، وأن يقع ممن يملك إصدار القرار لا في أجنبي عنه لا يد له فيه ...)).[1]

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر في هذا الشأن إلى أنّ ((... العبرة في تقدير ما إذا كان القرار صحيحا او غير ذلك، هو بكونه كذلك وقت صدوره)).[2]

2- يجب أن يكون الانحراف بالسلطة مؤثرا في توجيه القرار

ومفاد هذا الشرط ان يكون القرار الصادر بعيد عن تحقيق المصلحة العامة، أي لا يمت لها بأي صلة، أو يخرج عن تحقيق الهدف الذي حدده القرار وتوجيهه توجيها منحرفا عن غاية إصداره.[3]

وفي هذا الصدد أكدت المحكمة العليا بمصر هذا الشرط حيث جاء أحد أحكامها ((أن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بما هي من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن تكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التفويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها، بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغيايا القرار، أو ان قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة، وعلى هذا الأساس فإن عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض)).[4]

وفي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري قضت بأنه ((لا وجه لقول المدعي أن قرار عدم تجديد إقامته مشوب بسوء استعمال السلطة، لأن هناك خلافا بينه وبين أحد ضباط مكتب الآداب. لأن مثل هذا الخلاف لا ينهض دليلا كافيا على سواء استعمال الحكومة لسلطتها، ما دام أن القرار المطعون فيه قد استند إلى وقائع صحيحة تبرره قانونا)).

---

(1) محكمة القضاء الإداري، جلسة 1954/02/17 السنة 08، ص728، انظر: سعد صليلع، مرجع سابق، ص135.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص ص353 – 354.

(3) حسن خالد محمد الفليت، مرجع سابق، ص120.

(4) المحكمة الإدارية العليا، جلسة 1969/05/03، السنة 14، ص641، انظر: سعد صليلع، مرجع سابق، ص137.

وخلاصة القول أن الهدف من وراء إقرار هذا الشرط هو حماية القرارات الإدارية التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي حدده المشرع فلا ضير على انطواء هدف آخر إلى جانب الهدف المرجو من إصدار القرار، مادام أن الهدف الرئيسي قد تحقق.[1]

3- يجب أن يقع الانحراف بالسلطة ممن يملك إصدار القرار

يشترط للطعن على القرار الإداري بالانحراف بالسلطة ويبرر إلغاءه، لابد ان يقع ممن له سلطة إصدار القرار الإداري، أو اشترك في إصداره، او يملك تأثيرا إيجابيا في توجيه القرار الإداري توجيها منحرفا، ومنه يجب أن تتوافر نية الانحراف لدى هؤلاء وأن تكون متزامنة مع صدور القرار لا بعد صدوره.[2]

وتأكيدا لهذا الشرط جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري ما يلي: ((لا وجه لما ينعاه الطاعن على القرار المطعون فيه في أنّه لم يستهدف الصالح العام، وإنّما بباعث الكيد الذي ضمره له مدير مكتب الوزير بسبب خلاف بينهما، ذلك ان مدير المكتب المذكور لا اختصاص في إصدار هذا القرار ولا سلطان له على من أصدره، وغني عن البيان أن عيب إساءة السلطة لا يقوم إلا إذا كانت الإساءة واقعة ممن أصدر القرار أو اشترك في إصداره أو ممن له تأثير فعلي في توجيهه توجيها منحرفا، فليس يكفي ان يكون ثمة خلاف بين المدعي ومدير مكتب الوزير لتجريح قرار صادر عن لجنة مشكلة من عدة موظفين لا يخضعون لإمرته)).[3]

4-يجب أن يقع عيب الانحراف بالسلطة قصديا

كما ذكرنا سابقا في الفصل الأول أن من خصائص عيب الانحراف بالسلطة الصفة القصدية لهذا العيب.

---

[1] محكمة القضاء الإداري، دعوى رقم 947 لسنة 5ق، جلسة 1953/01/22 مجموعة أحكام السنة الرابعة، ص361، انظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص ص355 – 356.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص356.

[3] محكمة القضاء الإداري، جبسة 1951/12/28، الدعوى رقم 903/ 7ق، انظر: سعد صليلع، مرجع سابق، ص ص137 – 138.

ومنه فإنّ الانحراف بالسلطة هو من الجرائم العمدية التي يجب أن تتوافر على ركن القصد بالنسبة لها، لذا فإن رجل الإدارة حين يصدر قراره يعلم جيدا أنّ هذا القرار منحرف عن الهدف الذي حدده المشرع وبذلك هو يقصد هذا الانحراف.[1]

كما يجب أن تكون إرادة مصدر القرار في الانحراف حرة، فإنّ شابها عيب من عيوب الإرادة إلى الانحراف بالسلطة. هنا يمكن الطعن في هذا القرار من زاوية عيب مخالفة القانون وليس لانحرافه بالسلطة.

غير أنّ اشتراط القصد لقيام هذا العيب ليس دائما مقرونا بسوء النية لدى مصدر القرار، ففي حالة رجل الإدارة عن مخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف ويسعى إلى تحقيق هدف آخر بحسن نية فهنا يقع الانحراف حتى في حالة حسن النية.[2]

ومن تطبيقات شرط وقوع عيب الانحراف بالسلطة قصديا قضت المحكمة الإدارية العليا بأنّ ((عيب إساءة استعمال السلطة إنّما يشوب الغاية من القرار ذاتها، بأن تكون الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة وأصدرت قرارها بباعث لا يمت لتلك المصلحة، فعيب إساءة استعمال السلطة هو من العيوب القصدية، قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة، فإذا لم يكن لدى الإدارة هذا القصد بباعث من هوى او تعدي أو انتقام فلا قيام لعيب إساءة استعمال السلطة مهما تكون الأضرار التي تصيب المصلحة الفردية من القرار)).[3]

المطلب الثاني: التعويض عن القرار الإداري المنحرف عن قاعدة تخصيص الأهداف

إذا أصدرت الإدارة قرارا إداريا تتوفر فيه مقومات القرار الإداري، وقام الطاعن أمام الجهات القضائية المختصة بطلب إلغاء القرار الإداري المنحرف بالسلطة التقديرية للإدارة، وأثبت للقاضي هذا العيب، فإن القاضي الإداري لا يدخر أي جهد في إلغاءه.[4]

لكن قد لا يكون هذا الإلغاء كافيا لمواجهة الآثار الضارة التي ترتبت عليه، فبتنفيذ القرار في الفترة ما بين صدوره وحتى إلغاءه ينجم عنه أضرارا تلحق بالأفراد، ولا يكفي لإزالتها مجرد إلغاء

---

[1] سعد صليلع، مرجع سابق، ص138.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص ص357 – 358.

[3] حكم المحكمة العليا، جلسة 1964/05/02، السنة 9، ص1002، أنظر: سعد صليلع، مرجع سابق، ص138.

[4] سعد صليلع، مرجع سابق، ص138.

القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة، وبالتالي ومن باب الإنصاف تعويض المتضرر جراء هذا القرار المعيب لجبر الضرر[1]، وحتى تقوم مسؤولية الإدارة يجب توافر الأركان الثلاثة وهي الخطأ، والضرر وعلاقة السببية بينهما.[2] وعليه سوف نعالج هذا المطلب وفق الفروع التالية:

الـــفرع الأول: الشروط اللازمة لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار المشوب بالإنحراف

- **أولا : الـــخطأ**

كما ذكرنا آنفا أن الخطأ هو الركن الأول لقيام المسؤولية الإدارية، وفي هذا الشأن قام مجلس الدولة الفرنسي بتأسيس نظرية هامة تقوم على أساس التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي؛ **والخطأ الشخصي** هو الخطأ المنسوب للموظف بصفة شخصية وللضرر الذي ينتج عنه مع تحمل التعويض لجبر الضرر، **أمّا الخطأ المرفقي** وهو الذي ينسب للإدارة وتكون مسؤولة عن الضرر الذي ينتج منه، دون إعطاء اعتبار للموظف الذي ارتكب الخطأ لأنّه يعمل باسمها.[3]

وعليه فإنّ القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة يشكل خطأ ولتحديد نوع الخطأ الذي ينتمي إليه القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة وجب التطرق إلى المعايير الفقهية التي تميز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وهي كالآتي:

1- معيار النزوات الشخصية للفقيه لافيريير LA Ferriére:

يقوم هذا المعيار على أساس النزوات الشخصية للموظف الذي ينسب إليه الخطأ، حيث يعتبر الخطأ شخصيا إذا كان التصرف الضار الذي قام به الموظف يكشف عن ضعفه وأهوائه وميوله وشهواته وعدم التبصر فهو بذلك مطبوع بطابع شخصي.[4]

---

[1] حسن خالد محمد الفليت، مرجع سابق، ص122.

[2] سليمان محمد الطماوي، **القضاء الإداري الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، 1986، ص123.

[3] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ص665 – 666.

[4] سليمان محمد الطماوي، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص125.

ويعتبر الخطأ مرفقيا إذا كان التصرف الضار غير مطبوع بالطابع الشخصي وعليه يقوم هذا المعيار على النية والقصد السيء للموظف سواء بنية الإضرار أو لتحقيق مصلحة شخصية وبذلك يتحمل المسؤولية التامة على أساس الخطأ الشخصي.[1]

وقد ذهب مجلس الدولة في هذا الصدد إلى اعتبار الخطأ شخصيا إذا كان الموظف حال ارتكابه للخطأ سيء النية.[2]

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا بمصر إلى أن المعيار الفاصل بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي يكمن وراء نية مصدر القرار.[3]

وانطلاقا من هذا المعيار فإن الانحراف بالسلطة في حالة مخالفة المصلحة العامة يعتبر خطأ شخصيا لأنّ الموظف في هذه الحالة خالف المصلحة العامة لتحقيق مصلحة شخصية مما يكشف سوء نيته.

أمّا عند مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فإنّ الخطأ يعد مرفقيا لأنّه أراد تحقيق مصلحة عامة رغم أنّه خالف الهدف المخصص.[4]

2-معيار انفصال الخطأ عن الوظيفة للعميد هوريو Houriou:

ومفاد هذا المعيار أنّه إذا أمكن فصل خطأ الموظف عن الوظيفة يعتبر الخطأ شخصيا ولتوضيح ذلك حاول هوريو التفرقة بين الخطأ المنفصل انفصالا ماديا عن واجبات الوظيفة، والخطأ المنفصل انفصالا معنويا عن واجبات الوظيفة.[5]

- **حالة الخطأ المنفصل انفصالا ماديا عن واجبات الوظيفة** ويكون إذا كانت الوظيفة لا تتطلب القيام بعمل أصلا.[6]

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص668.

[2] C.E 28 Fevrier, 1962 ministre d'armes – Rec, P1098 (انظر عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص363).

[3] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 237 لسنة 29ق، جلسة 1989/02/19، (انظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، والصفحة نفسها).

[4] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص ص363 – 364.

[5] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص126.

[6] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص364.

ومثال ذلك قيام عمدة بشطب اسم احد الأشخاص من قائمة الناخبين المحكوم عليه بالإفلاس، وفق القانون غير أنّ العمدة تجاوز حدود وظيفته وقام بعمل مادي يسيء إلى هذا الشخص بوضع إعلاناته في الشارع عن هذه الواقعة.[1]

- **حالة الخطأ المنفصل انفصالا معنويا عن واجبات الوظيفة** ويكون إذا كانت الوظيفة تتطلب القيام بعمل، لتحقيق هدف غير الهدف الذي أراد الموظف تحقيقه.[2]

بمعنى آخر أنّ الموظف يستخدم العمل المادي الذي هو من ضمن واجبات الوظيفة في غرض غير محدد له ومثال ذلك أمر أحد العمد بقرع أجراس بمأتم لا تقرع له الأجراس وفقا لطقوس الكنيسة الكاثوليكية.[3]

وفقا لهذا المعيار فإنّه إذا قام رجل الإدارة بعمل منفصل عن الوظيفة انفصالا ماديا، هنا تتحقق الصورة الأولى للانحراف بالسلطة وهي مخالفة المصلحة العامة. وتكون بمثابة خطأ شخصين وكذلك إذا خالف قاعدة تخصيص الأهداف فالموظف ارتكب خطأ شخصي لانفصال خطأه انفصالا معنويا عن واجبات الوظيفة لأنّه خالف الهدف الذي حدده القانون وأراد تحقيق هدف آخر.[4]

وقد انتقد هذا المعيار كونه أوسع اكثر من اللزوم أحيانا، كما يجعل مهما كانت الأخطاء تافهة شخصية وهو لا يشمل الأخطاء المتصلة بواجبات الوظيفة إذا ما كانت على درجة كبيرة من الجسامة.[5]

3- معيار الغاية للعميد دوجي:

يقوم هذا المعيار على أساس الغاية من التصرف الإداري الخاطئ، فإذا قام الموظف باستهداف الغاية التي تتوخاها الإدارة والداخلة في نطاق وظيفتها الإدارية، فإنّ هذا الخطأ لا يمكن فصله عن الوظيفة وبالتالي هو ضمن الأخطاء التي تنسب للإدارة.

---

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص669.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص364.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع نفسه، والصفحة نفسها.

(4) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص ص364 – 365.

(5) انظر: عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص669.

وسليمان محمد الطماوي، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص127.

أمّا إذا قصد الموظف تحقيق غاية شخصية مخالفة لأهداف الإدارة، فإنّ الخطأ في هذه الحالة يعد خطأ شخصيا.[1]

ووفقا لهذا المعيار فإنّ الخطأ في صورة الانحراف بالسلطة مخالفة المصلحة العامة يعد الخطأ شخصيا لأنّه خالف تحقيق الغاية التي تتوخاها الإدارة لتحقيق أهداف وأغراض شخصية لا علاقة لها بالوظيفة الإدارية أو بأهدافها.

أما الصورة الثانية وهي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف؛ فإنّ رجل الإدارة كانت غايته هو تحقيق أهداف للإدارة، ولم يكن يقصد تحقيق أهداف شخصية رغم أنّه لم يحقق الهدف الذي حدده المشرع لإصدار القرار الإداري، أو أنّه خالف الإجراءات المقررة قانونا، وعليه وفقا لهذا المعيار فإنّ الخطأ في هذه الحالة يعد مرفقيا.[2]

4-معيار جسامة الخطأ للفقيه جيز:

انطلاقا من هذا المعيار فإنّ جسامة الخطأ هي التي تحدد نوعه، فإذا ارتكب الموظف خطأ جسيما يصل إلى حد ارتكاب جريمة بحيث لا يدخل ضمن المخاطر العادية يعتبر خطا شخصيا.

أمّا إذا لم يصل على حد الجسامة يعتبر مرفقيا، ووفقا لهذا المعيار فإنّ الانحراف بالسلطة في كلتا صورتيه الانحراف عن المصلحة العامة أو الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف هما ضمن الأخطاء الجسيمة وبالتالي في كلتا الحالتين يعتبر خطأ شخصيا.[3]

- **ثـــانيا: الضرر**

حتى يكون الضرر ملزم للإدارة بالتعويض عنه هناك شروط يجب أن تتوافر فيه والتي سوف نحاول إيجازها كما يلي:

1- ان يكون الضرر محققا:

والمقصود أن يكون الضرر محققا أي ان يكون موجودًا فعلا ومؤكد بحيث أن المضرور قد أصابه الضرر فعلا.

---

(1) سليمان محمد الطماوي، **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص127.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، مرجع سابق، ص366.

(3) المرجع نفسه، ص367.

كما يمكن أن يتحقق الضرر مستقبلا فهو ضرر مؤكد الوقوع ويمكن تقديره. وعليه فإذا لم يكن الضرر في الوقت الحاضر أو في المستقبل، فلا حديث عن التعويض لأنّه منعدم. ومنه فإنّ الضرر الاحتمالي ليس له أي أساس ولا يمكن أن ينشأ عنه أي تعويض[1]. وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في حكمها ((ولا اعتداد في تقرير التعويض بقول المدعي بأنّه لو بقي في الخدمة لوصل إلى درجة وكيل وزارة في نحو عامين لأنّ العبرة في تقديره، وإنّما تكون بمقدار الضرر الواقع فعلا على أساس الواقع الثابت لا على أساس افتراض أمور محتملة قد لا تحصل، إذ يجب لصحة الأحكام أن تبنى على الواقع لا على الفروض والاحتمالات وما دامت الترقية لدرجة أعلى سلطة بيد الحكومة تمنحها لمن تراه جدير لها، وليست حقا للموظف فليس للمدعي ان يتمسك بترقيات لم تمنحها له الحكومة)).[2]

2- يجب أن يقع الضرر على حق مشروع:

يجب ان يكون الضرر قد وقع على حق للطاعن فعلا حتى يحكم له بالتعويض، كما يجب أن يكون هذا الحق مشروعا[3]، حيث لا يمكن التعويض للطاعن وقد حكم لعدم مشروعية هذا الوضع. ومثال ذلك أن يلحق ضرر بالشاغلين لملك عام بطريقة غير مشروعة حتى وإن كانت التدابير المتخذة من قبل السلطة العامة غير مشروعة لوضع حد لهذه الأشغال.[4]

3- أن يكون الضرر خاصا:

يقصد ان يكون الضرر خاصا أي أن يصيب فردًا محددًا او افراد محددين بذواتهم.

وغالبية الفقه ترى أن الضرر الذي يصيب عدد غير محدد من الأفراد أو أنّه يصيب مجموعة من النّاس بشكل عام دون تمييز يعد ضررا عاما وليس ضررا خاصا ولا يوجب التعويض والعلة في ذلك أن الضرر العام يعتبر من الأعباء العامة التي يجب على جميع المواطنين تحملها.

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ص719 – 720.

[2] محكمة القضاء الإداري، قضية رقم 503 ن سنة 3ق، المجموعة س5، ص71، أنظر: سعد صليلع، مرجع سابق، ص ص142 – 143.

[3] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص721.

[4] سعد صليلع، مرجع سابقن ص144.

غير أنّه هناك جانب من الفقه لا يشترط بخصوصية الضرر بهذا المعني حيث لا يشترط وقوع الضرر على أفراد قلائل حتى يحكم بالتعويض.[1]

4- إمكانية تقويم الضرر نقدا:

حتى يستطيع من وقع عليه الضرر المطالبة بالتعويض ان يكون الضرر قابلا للتقييم بالنقود.

لأنّ القاضي الإداري من حيث المبدأ لا يستطيع الحكم بالتعويض العيني على الإدارة، فالقاضي الإداري لا يستطيع إلزام الإدارة بإجراء عمل معين أو إصدار قرار معين.

وهنا يجب الإشارة إلى أن الأضرار المادية ليست فيها مشكلة في التعويض بينما الأمر يتعلق بالنسبة للأضرار المعنوية.[2]

كالآلام النفسية التي تنشئ جراء الاعتداء على كرامة الفرد وسمعته وحياته الشخصية، لا يعوض عنها عادة إلا بشكل رمزي لأنّ الاضرار المعنوية مهما عوضت عنها بالمال لا يمكن جبرها، وتأكيدا لرمزية التعويض عن الضرر المعنوي قضت المحكمة العليا بمصر بأنّه ((ومن حيث أن تعيب القرار المطعون فيه وإعلان فساده وبطلانه، وتأكيد أنّ المدعي برأت ساحته ونصعت صحيفته ولم يقم به قط سبب من الأسباب التي يسوغ من أجلها الزج به في زمرة المعتقلين (طبقا لقانون الطوارئ)، من شأنه حتما جبر جانب من الأضرار الأدبية التي لحقته .... والتعويض النقدي لقاء الأضرار الأدبية لا يمكن أن يستوي كاملا، بل انّ الأدبيات في حقيقة الأمر إذا ما مسّت وطالتها يد التعدي لا تفلح الماديات مهما تعاظمت في جبرها ورأب الصدع فيها، إذ يبقى بعدئذ ان تعيب القرار وإعلان فساده وبطلانه فيه بعض الشفاء من الأضرار الأدبية، بل ولا غنى عنه قط في سبيل جبر ما ورد اعتبار المضرور بين النّاس ...)).[3]

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ص721 – 722.

[2] المرجع نفسه، ص ص722 – 723.

[3] سعد صليلع، مرجع سابق، ص ص144 – 145.

ثـــالثا: علاقة السببية

إلى جانب توافر ركن الخطأ وركن الضرر يجب توافر ركن العلاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر الذي أصاب المضرور متى تلتزم الإدارة بدفع التعويض، وهنا يجب على المدعي إثبات نشاط الإدارة أو أحد وسائلها هي المتسببة في حدوث الضرر.

غير أنّ من حق الإدارة الدفاع عن نفسها وإثبات العكس، أي تنفي وجود علاقة السببية وذلك من خلال إثبات أن الضرر الواقع كان نتيجة لسبب أجنبي. كان تثبت أن الضرر كان مصدره تصرف موظف تابع لإدارة أخرى، وعليه فإنّ مهمة القاضي الإداري تكمن في ربط مختلف الوقائع وصولا للنتيجة بقبول الدعوى أو رفضها.[1]

وعليه سوف نحاول ابراز صور السبب الأجنبي والذي إذا تحقق تنعدم رابطة السببية انعداما كليا أو جزئيا:

1- القوة القاهرة:

وهي كلّ حدث غير متوقع من طرف الإدارة وليست لها القدرة على درء هذا الحدث.

فالقوة القاهرة تؤدي إلى انتفاء المسؤولية الإدارية، وذلك لأنّ الضرر الواقع لا دخل للإدارة فيه بل نتيجة القوة القاهرة والتي لا تستطيع الإدارة مقاومتها.

2-خطأ المضرور:

قد يكون الضرر الواقع على المضرور نتيجة لخطأ منه، وبالتالي فإنّ الإدارة قد تعفى من المسؤولية جزئيا أو كليا انطلاقا من الضرر الذي تسبب فيه خطأ المضرور في وقوع الضرر.[2]

وقد قضت محكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة المصري بإعفاء الإدارة جزئيا من المسؤولية حيث جاء في حكمها ((إذا كان تقصير الوزارة في ضم مدة خدمة المدعي بالتعليم الحر وما ترتب ذلك من تخطيه في الترقية تعسفا يرتب له حقا في الترقية، فإنّه

---

[1] عمار بوضياف، المرجع في **المنازعات الإدارية، القسم الثاني**، مرجع سابق، ص ص134 – 135.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص ص732 – 733.

يجب أن يراعي في تقدير مبلغ التعويض المستحق أنّ المدعي قد قصر في حق نفسه بعدم المبادرة إلى الطعن في قرار التخطي وعدم تحميل الوزارة كامل المسؤولية)).[1]

وفي حكم آخر حكم القضاء الإداري المصري بإعفاء الإدارة إعفاء كاملا من المسؤولية حيث قضت المحكمة العليا بقولها:

((كأن يستطيع أن يتوقى الأضرار التي يطالب بالتعويض عنها إذا كان قد بادر إلى الرد على الوزارة عندما طالبته بتقديم ما يثبت أنّه كان يعمل في شركة مساهمة، وإلى إقامة الدعوى في المواعيد القانونية ....

وإذا لم يقم المدعي بأي من هذه الأعمال فليس له أي حق في التعويض عنه الأضرار التي أصابته لأن الأضرار نشأت عن الأخطاء التي وقع فيها)).[2]

3- خطأ الغير:

تعفى الإدارة بصفة كلية أو جزئية وذلك بقدر مساهمة خطأ الغير في إحداث الضرر.

وانطلاقا من المبادئ العامة فإنّ الغير مسؤولا مسؤولية تضامنية مع الإدارة لكون الخطأ مشترك بينهما، ومن حق المضرور بالمطالبة بالتعويض أمام الجهات القضائية، حيث تتحمل الإدارة أو الغير مسؤولية الضرر حسب كل حالة.[3]

الـــفرع الثاني: الانحراف بالسلطة والمسؤولية الإدارية

بعدما كان سائدا عدم مسؤولية الدولة، كونها صاحبة سيادة فلا يتصور وقوعها في خطأ، ورويدا رويدا تلاشى هذا المبدأ حتى أصبحت الدولة مسؤولة عن أخطائها اتجاه الأفراد وخضوعها للقانون شأنها شأن الأفراد. وبذلك تكون القاعدة هي مبدا مسؤولية الدولة والاستثناء عدم مسؤوليتها.

---

[1] حكم في مجموعة أحكام السنة التاسعة، ص359، أنظر: عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص733.

[2] المعادي القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، مجموعة السنة العاشرة، انظرك عبد الغني بسيوني، المرجع نفسه، ص733.

[3] عبد الغني بسيوني، المرجع نفسه، ص734.

ولكي تقوم المسؤولية الإدارية يجب توافر الأركان الثلاثة وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينها. وحتى ينشأ الحق في التعويض عن القرار الإداري يجب أن يكون مشوبا بأحد العيوب التي تؤدي بإلغائه.

غير أن القرارات الإدارية المشوبة بعيب مخالفة الشكل وعدم الاختصاص لا تشكل مصدرا للمسؤولية الإدارية في جميع الأحوال وذلك لانتفاء رابطة السببية، بين العيب نفسه والضرر الناشئ عن القرار متى كان لجهة الإدارة إمكانية إعادة إصدار القرار من جديد بنفس الجوهر ومراعاة لقواعد الشكل والاختصاص.

هذا جانب ومن جانب آخر فإنّ أوجه عدم المشروعية الموضوعية المتمثلة في مخالفة القانون والانحراف بالسلطة وانعدام الأسباب فإنّها تعد دوما مصدرًا للمسؤولية الإدارية، كونها تؤثر في مضمون القرار الإداري مع عدم إمكانية تصحيحه.[1]

وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنّ الخطأ الذي يشوب القرار الإداري بسبب الانحراف بالسلطة، سواء عند استهداف رجل الإدارة لغاية بعيدة عن المصلحة العامة أو نتيجة لمخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف، يستوجب ضرورة التزام الإدارة بالتعويض للذي أصابه الضرر جراء هذا الخطأ.[2]

وقد سار على هذا النهج القضاء الإداري المصري حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أنّه ((... إذا كان القرار الإداري مشوبا بالانحراف بالسلطة، فالقضاء مستقر على جعله باستمرار مصدرًا للمسؤولية الإدارية، لأنّ هذا القرار بطبيعته يستوجب التعويض إذا ترتب عليه ضرر ثابت)).[3]

انطلاقا مما سبق فإنّ الانحراف بالسلطة في كلتا صورتيه يعتبر مصدرًا للمسؤولية الإدارية التي تستوجب التعويض، كون القرار الإداري يتضمن على خطأ جسيم وذلك لاستهداف رجل الإدارة غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو لمخالفته للهدف الذي حدده المشرع وهو بذلك خالف القانون.

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص369 – 370.

[2] المرجع نفسه، ص ص370 – 371.

[3] محكمة القضاء الإداري، في 1956/12/30، المجموعة، السنة العاشرة، ص431، انظر عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص371.

خاتـــــــــمة

اتضح لنا من خلال هذه الدراسة أنّه يوجد تلازم تام بين هذا العيب وبين السلطة التقديرية للإدارة التي تعتبر المجال الطبيعي لظهور هذا العيب.

أمّا في مجال السلطة المقيدة فلا يظهر هذا العيب لأنّ الإدارة تكون ملزمة باتخاذ القرار الإداري طبقا للقانون وفي حدود اختصاصها وفي الشكل الذي رسمه لها المشرع.

واستنادا إلى أسباب صحيحة يقرها القانون مع افتراض استهداف القرار للغاية المحددة له افتراضا لا يقبل إثبات العكس هذا من جهة.

ومن جهة أخرى فإنّ عيب الانحراف بالسلطة ما زال يحتفظ بمكانة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري، باعتباره ذو تأثير على حقوق الأفراد وحرياتهم، وعلى الإدارة في حد ذاتها لما ينتج عنه من زعزعة الثقة الواجب توافرها بين الإدارة والأفراد.

لا يتحقق هذا العيب إلا إذا ثبت أن الإدارة قد انحرفت بسلطتها عن الهدف الذي من أجله منحت هذه السلطة. وهذا الأمر ليس من السهل إثباته، لأن عيب الانحراف بالسلطة أشد العيوب خفاءً وتسترا ودقة، وذلك لاتصاله بنوايا ومقاصد مصدر القرار الإداري.

فالرقابة القضائية على هذا العيب رقابة دقيقة ومهمة القاضي الإداري فيها شاقة وعسيرة، إذ أنّها لا تنحصر في فحص المشروعية الخارجية، وإنّما تمتد إلى البحث عن الغرض أو الهدف الحقيقي الذي اتخذت الإدارة قرارها من أجله بعيدًا عن المصلحة العامة أو بالمخالفة للهدف المخصص لإصدار القرار الإداري.

ولرقابة القرار القضاء الإداري الدور الفعال والمؤثر على القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة وذلك إلغاءه وترتيب المسؤولية على الإدارة عن الأضرار الناجمة عنه.

وبما أنّ مخالفة الهدف المخصص لإصدار القرار الإداري أي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف هي أحد صور عيب الانحراف بالسلطة كان لزاما علينا إعطاء مفهوم هذا العيب، وذلك من خلال التطرق إلى بعض التعاريف الفقهية والقضائية مع إبراز لخصائصه وأهميته ونطاقه وصوره.

ونتيجة لصعوبة إثبات هذا العيب من الناحية الواقعية فإن القضاء الإداري قد انيط به دور مهم في إثبات عيب الانحراف بالسلطة.

كما يجب أن تتوافر مجموعة من الشروط لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة، وقد لا يفي إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة ولا يعتبر عدلا للمتضرر من جراء ذلك.

وعليه فقد منح القانون آلية تكميلية من أجل تحقيق العدالة للمتضرر وذلك من خلال تمكينه من التعويض، وحتى تقوم المسؤولية الإدارية يجب أن تتحقق أركانها، والمتمثلة في الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما.

ومن خلال ما وضح أعلاه فيما يخص انحراف القرار الإداري عن الهدف المخصص لإصدار فإنّه تم التوصل لمجموعة من النتائج والاقتراحات القابلة للتقويم والتصويب وهي على الوجه الآتي بيانه:

أولا: الـــنتائـج

1. أن القضاء الإداري لا يذكر لعيب الانحراف في استعمال السلطة أي لم يعرفه بل يشير إلى تجاوز السلطة.
2. أن القرارات الإدارية المخالفة للهدف الذي حدده المشرع (مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف) تعد مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة حتى وإن تذرعت الإدارة باستهداف المصلحة العامة.
3. أن مخالفة مصدر القرار لقاعدة تخصيص الأهداف هي صورة من صور الفساد الإداري، إلاّ أنّها أقل خطورة من بقية صور الانحراف، كون رجل الإدارة رغم أنّه لم يلتزم بالهدف الذي حدده القانون من وراء إصدار قراره، إلاّ أنّه في معظم الأحيان تنصرف نيته إلى تحقيق المصلحة العامة، وهذا لا يعني التقليل من خطورة هذا الانحراف.
4. إن الانحراف بالسلطة مرتبط بغاية القرار الإداري في مجال السلطة التقديرية للإدارة، غير أنّ حسن النية أو سوئها يستويان في هذا العيب.

5. أن بعض القرارات الإدارية توجد بها أهداف خاصة وهنا مهمة القضاء الإداري في البحث عن هذه الأهداف ليست يسيرة، لأنّ القانون وإن صح في بعض المرات في وضوح عن الأهداف التي يريد تحقيقها إلاّ أنّه لا يفعل ذلك دائما، وبصفة مطلقة فأحيانا يكون الهدف محددًا ولكنّه غير واضح وعلى القضاء الإداري في هذه الحالة أن يتولى مهمة إيضاح هذه الفكرة.

وفي بعض الأحيان يسكت القانون عن تحديد الهدف الخاص سكوتا تاما، وفي هذه الحالة يجد القضاء الإداري مشقة أكثر، وهنا عليه أن يبحث ليصل له إلى ما قصده المشرع وما أراد الوصول إليه.

6. أنّ عيب الانحراف بالسلطة يمكن الطعن به في مواجهة كل القرارات الإدارية التي تخرج عن نطاق أعمال السيادة.

7. حسب معيار الفقيه لافرييز فإنّ الانحراف عن الهدف المخصص هو خطا مرفقي لأن مصدر القرار أراد تحقيق المصلحة العامة رغم أنّه خالف الهدف المخصص.

وحسب معيار الفقيه هوريو فإنّه يعد خطأ شخصي لأنّ خطأ مصدر القرار منفصل انفصالا معنويا عن واجبات الوظيفة.

ووفقا لمعيار الفقيه دوجي هو خطأ مرفقي لأنه أراد تحقيق أهداف للإدارة ولم يكن يقصد تحقيق أهداف شخصية.

8. أنّ دور القاضي الإداري دور فعال في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة بسلطتها التقديرية، وهذا يتجسد في تحقيق العبء على الفرد في إثبات عيب الانحراف بالسلطة الذي يتسم بصعوبة إثباته خاصة إذا لم يجد القاضي الإداري وجها آخر لإلغاء القرار الإداري.

9. تطور مركز القاضي الإداري بعد مرحلة عدم الاعتراف له بمواجهة الإدارة إلى الاعتراف له بمواجهتها وذلك من خلال الاستثناءات الواردة على مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، حيث استطاع المشرع الجزائري من خلال بعض النصوص القانونية من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 التخفيف من هذا المبدأ.

10. لا يمكن للظروف الاستثنائية تبرير الانحراف بالسلطة الإدارية مثل عيب السبب وذلك خلافا للعيوب الأخرى التي يمكن تغطيتها بالظروف الاستثنائية إذا ما طرأت،

باعتبار أنّ جميع السلطات التي منحت للإدارة سواء في ظلّ الظروف العادية أو الاستثنائية تهدف دائما إلى تحقيق المصلحة العامة والظروف الاستثنائية تهدف لحماية المصلحة العامة.

11. بعد ما كان التظلم الإداري شرطا لقبول دعوى الإلغاء فإنّه بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 أصبح شرطا اختياريا لقبول دعوى الإلغاء وحسنا ما فعل المشرع.
12. أجمع الفقه والقضاء الإداري على بطلان القرار الإداري المخالف لقاعدة تخصيص الأهداف وتجريده من قوته القانونية منذ صدوره.
13. لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة يجب أن تتوافر شروط عامة بالإضافة إلى شروط خاصة لإلغائه.
14. إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة، أحيانا لا يكفي إلغاءه، نتيجة للضرر الذي أصاب المضرور جراء تنفيذ هذا القرار في الفترة بين صدوره وحتى إلغاءه، وعلى الإدارة الالتزام بالتعويض وذلك شرط توافر المسؤولية الإدارية الموجبة للتعويض.

ثـــــانيا: الاقــتراحات

- كما ذكرنا سابقا أن المشرع أحيانا لا يفصح عن الأهداف الخاصة التي يريد تحقيقها مما يصعب على القاضي الإداري في البحث عن مقاصد المشروع، **وعليه نقترح** أن تكون الأهداف الخاصة المحددة من قبل المشرع دقيقة وواضحة دون أي لبس فيها، بحيث لا تتطلب البحث عن مقاصد المشرع بل تكون الغاية المتوخاة من وراء إصدار القرار الإداري واضحة وجلية مما يسهل على القاضي الإداري كشف حياد القرار الإداري عن الهدف المخصص لإصداره، ولا تترك لرجل الإدارة أي ذريعة يتذرع بها.
- كما أشرنا سابقا أن القضاء الجزائري خال من أي قرار يتطرق لوسيلة إثبات الانحراف بالسلطة من خلال الظروف الخارجة عن النزاع، إلى جانب القضاء المصري الذي لا يقر بهذه الوسيلة، **وعليه نقترح** حذو القضاء الفرنسي الذي لا يعتد بهذه الوسيلة لما لها من أهمية وتيسيرا على المدعي في إثبات عيب الانحراف بالسلطة.

- أنّ الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة والتي مفادها عدم التطرق لهذا العيب إذا ما وجد وجها آخر لإلغاء القرار الإداري من شأنه إفلات رجل الإدارة رغم خطأه من إدانة أدبية وربما مادية وعليه نأمل في التخلي عن هذه الصفة والتي من شأنها التقليل من ارتكاب لرجل الإدارة لهذا الانحراف.
- نظرا لخطورة عيب الانحراف بالسلطة، فإنّنا نأمل أن يكون هذا من النظام العام ومنه يستطيع القاضي الإداري التصدي له من تلقاء نفسه، حتى ولو لم يشر إليه الطاعن ولذلك نحمي حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة بسلطتها التقديرية.
- نأمل بإنشاء محاكم استئناف إدارية حتى يتم تخفيف العبء على مجلس الدولة وتحريره وإعفاءه من مهمة القضاء الابتدائي والنهائي والاستئناف والاكتفاء بوظيفة النقض دون سواها.

قائمة المصادر

والمراجع

I. الــمصادر

1. الدستور الجزائري 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16 مؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية، العدد 14، لسنة 2016.
2. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد37، لسنة 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011، الجريدة الرسمية العدد 43 لسنة 2011.
3. قانون 06-03 الموافق 20 فبراير 2006 يتضمن تنظيم مهنة الموثق، الجريدة الرسمية العدد 14، لسنة 2006.
4. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد21، سنة 2008.
5. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية، العدد37، لسنة 2011.
6. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد12، لسنة 2012.
7. قانون رقم 06-03 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي الجريدة الرسمية العدد 14، لسنة 2006.
8. القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 غشت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، العدد48، لسنة 2000.
9. القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 ابريل 1991 يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد21، لسنة 1991.
10. القانون 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية العدد37، لسنة 1998.

11. القانون رقم 01-05 المؤرخ في 2001/05/22 يعدل ويتمم الأمر رقم 154/66 مؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، العدد49، لسنة2001.
12. المرسوم الرئاسي رقم 15-140 الموافق ل27 مايو 2015 يتضمن احداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية، العدد29، لسنة2015.
13. المرسوم التنفيذي رقم 15-141 الموافق لـ 28 مايو 2015، يتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد29، لسنة2015.
14. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05-10 المؤرخ في 2005/06/20، الجريدة الرسمية، العدد44، لسنة 2005.
15. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد46، لسنة 2006.

الــمجلات القضائية:

16. المجلة القضائية، العدد الثالث، تصدر عن المحكمة العليا، الجزائر، لسنة 1992.
17. المجلة القضائية، العدد الثاني، تصدر عن المحكمة العليا، الجزائر، لسنة 1993.

II. الــمراجع

أولا: الــكتب

18. إبراهيم سالم العقيلي، **إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية دراسة مقارنة**، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.
19. إبراهيم عبد العزيز شيحا، **القضاء الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2007.
20. بوحميدة عطا الله، **الوجيز في القضاء الإداري (تنظيم عمل واختصاص)**، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.

21. حمد عمر حمد، **السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها**، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، الطبعة الأولى، 2003.

22. سامي جمال الدين، **الدعاوى الإدارية دعوى إلغاء القرارات الإدارية دعاوى التسوية**، منشأة المعارف، مصر، الطبعة الثانية، 2003.

23. سامي جمال الدين، **القضاء الإداري (الرقابة على أعمال الإدارة – مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري)**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية – مصر، (د ط)، 2003.

24. سامي جمال الدين، **الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية**، منشأة المعارف، مصر، الطبعة الأولى، 2004.

25. سعيد بوعلي، **المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري**، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014.

26. سليمان محمد الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الأولى، 1957.

27. سليمان محمد الطماوي، **القضاء الإداري الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، 1986.

28. سليمان محمد الطماوي، **نظرية التعسف في استعمال السلطة – الانحراف بالسلطة – دراسة مقارنة**، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، الطبعة الثالثة، 1978.

29. شريف يوسف حلمي خاطر، **القرار الإداري دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية، مصر، 2006 – 2007.

30. عبد الرزاق أحمد السنهوري، **الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام بوجه عام – الإثبات – آثار الالتزام**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.

31. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الإثبات أمام القضاء الإداري**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ط1، 2008.

32. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الثانية، 2001.

33. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، الطبعة الأولى، 2008.

34. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **القرارات الإدارية**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية – مصر، 2007.

35. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **دعوى إلغاء القرار الإداري في فضاء مجلس الدولة**، مصر، الطبعة الأولى، 2004.

36. عبد الغني بسيوني عبد الله، **القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1999.

37. عصام الدبس، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة دراسة ميدانية**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.

38. علاء الدين عشي، **مدخل القانون الإداري**، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

39. علي عبد الفتاح محمد، **القضاء الإداري**، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2009.

40. عمار بوضياف، **المرجع في المنازعات الإدارية**، القسم الأول، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2013.

41. عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2013.

42. عمار بوضياف، **دعوى الإلغاء**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2009.

43. عمار عوابدي، **نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري**، دار هومة، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2009.

44. عمر محمد الشوبكي، **القضاء الإداري – دراسة مقارنة**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2006.

45. عمور سلامي، **الوجيز في قانون المنازعات الإدارية**، مكتبة بيروت، الجزائر، السنة الجامعية 2004 / 2005.

46. فؤاد محمد موسى عبد الكريم، **القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية – دراسة مقارنة**، مركز البحوث، 2003.

47. لحسين بن الشيخ آث ملويا، **المنتقى في قضاء مجلس الدولة**، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، بدون طبعة، 2002.

48. لحسين بن الشيخ آث ملويا، **دروس في المنازعات الإدارية**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2006.

49. ماجد راغب الحلو، **القضاء الإداري**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية – مصر، 2010.

50. مايا محمد نزار أبو دان، **الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري (دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان)**، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011.

51. محمد الصغير بعلي، **القرارات الإدارية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

52. محمد الصغير بعلي، **الوجيز في المنازعات الإدارية**، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، طبعة مزيدة ومنقحة، 2005.

53. محمد رفعت عبد الوهاب، **القضاء الإداري، الكتاب الثاني**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.

54. محمد فؤاد عبد الباسط، **القضاء الإداري (مبدا المشروعية – تنظيم اختصاصات مجلس الدولة)**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية – مصر، (د ط)، 2005.

55. محيو أحمد، **المنازعات الإدارية**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2003.

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

57. ناصر لباد، **الوجيز في القانون الإداري**، متيجة للطباعة، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2009.

58. نواف كنعان، **القضاء الإداري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار الثالث، 2009.

ثانيا: أطروحات ومذكرات التخرج

59. أمزيان كريمة، **دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن الهدف المخصص**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2011/2010.

60. حسن خالد محمد الفليت، **الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الأزهر، غزة، 2014.

61. رزايقية عبد اللطيف، **الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013 – 2014.

62. شريف أحمد يوسف هيوشة، **دعوى إلغاء القرار الإداري – دراسة مقارنة**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، غزة، 2010.

63. صليلع سعد، **الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2004/ 2005.

64. فائزة جروني، **طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري**، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة محمد خيضر – بسكرة، 2010 – 2011.

65. قريمس إسماعيل، **محل دعوى الإلغاء (دراسة في التشريع والقضاء الجزائريين)**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق، باتنة، 2013.

ثالثا: المجلات والمنشورات والمقالات

66. احميدة هنية، **عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)**، مجلة المنتدى القانوني، العدد الخامس.

67. عطا الله تاج، **الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري دراسة مقارنة**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية ورقلة، العدد16، جانفي 2017.

68. فريجات إسماعيل، **مركز المقاطعة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية ورقلة، العدد 18 جانفي 2018.

69. فريدة مزيان، آمنة سلطاني، **مبدأ حظر توجيه أوامر عند القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية**، مجلة المفكر، العدد السابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

70. فيصل عبد الحفيظ الشوابكة، محمد سعيد الشباب، **رقابة محكمة العدل الأردنية على سلطة الإدارة في التقدير**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية ورقلة، العدد العاشر، جانفي 2014.

71. قادري أحمد عبد الحسيني، **انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي**، دراسة مقارنة، المعهد التقني كركوك، 2010/08/02.

فـــهرس

الـمحتويات

فهرس المحتويات

الـــعنوان	الصفحة
مقدمة.	أ – و
الـفصل الأول: ماهية عيب الانحراف بالسلطة	**07**
تـــمهيد	**08**
المبحث الأول: مفهوم عيب الانحراف بالسلطة.	**09**
المطلب الأول: تعريف عيب الانحراف بالسلطة	10
• الفرع الأول: التعريف الفقهي.	11
• الفرع الثاني: التعريف القضائي.	16
المطلب الثاني: خصائص وأهمية عيب الانحراف بالسلطة	19
• الفرع الأول: خصائص عيب الانحراف بالسلطة.	19
• الفرع الثاني: أهمية عيب الانحراف بالسلطة.	28
الـمبحث الثاني: نطاق وصور عيب الانحراف بالسلطة	**32**
المطلب الأول: نطاق عيب الانحراف بالسلطة.	32
• الفرع الأول: القرارات الإدارية التي ينظر فيها مجلس الدولة .	33
• الفرع الثاني: القرارات الإدارية التي ينظر فيها المحاكم الإدارية.	40
المطلب الثاني: صور عيب الانحراف بالسلطة	46
• الفرع الأول: مجانبة تحقيق المصلحة العامة.	47
• الفرع الثاني: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.	56
الـفصل الثاني: الرقابة القضائية على انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف.	**66**
تـــــمهيد.	**67**
الـــمبحث الأول: مضمون الرقابة القضائية على انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف	**68**
المطلب الأول: سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة.	69

• الفرع الأول: مبدأ منع توجيه أوامر للإدارة من القاضي الإداري.	69
• الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ حضر توجيه أوامر للإدارة	75
• الفرع الثالث: التخفيف من مبدأ حضر توجيه أوامر للإدارة من طرف القاضي الإداري وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08.	77
• الفرع الرابع: سلطة القاضي الإداري في الحلول محل الإدارة	78
المطلب الثاني: دور القاضي الإداري في إثبات عيب الانحراف بالسلطة.	81
• الفرع الأول: صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة.	82
• الفرع الثاني: وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة.	87
المبحث الثاني: الأثر القانوني لانحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف وتعويضات الضرر	**100**
المطلب الأول: إلغاء القرار الإداري لانحرافه عن قاعدة تخصيص الأهداف.	101
• الفرع الأول: الإلغاء الإداري.	101
• الفرع الثاني: الإلغاء القضائي.	103
المطلب الثاني: التعويض عن القرار الإداري المنحرف عن قاعدة تخصيص الأهداف	112
• الفرع الأول: الشروط اللازمة لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار المشوب بالانحراف	113
• الفرع الثاني: الانحراف بالسلطة والمسؤولية الإدارية	120
الـخاتمة.	**127 – 123**
قـائمة المصادر والمراجع.	**135 - 129**
فهرس المحتويات.	

مــلخص:

ان الانحراف عن الهدف المخصص لإصدار القرار الاداري هو الصورة الثانية للانحراف بالسلطة والتي تعني حياد القرار الاداري عن المصلحة العامة او عن الهدف الذي حدده المشرع ويمكن الطعن به في مواجهة كل القرارات الادارية التي تخرج عن نطاق اعمال السيادة امام المحاكم الادارية ومجلس الدولة.

وهو يتميز عن غيره من العيوب لتعلقه بركن الغاية وعليه فان القاضي الاداري يبحث عن نوايا ومقاصد مصدر القرار فهو بذلك صعب الاثبات فاذا ما استطاع المدعي من تقديم قرائن تثبت حياد الادارة عن الهدف المخصص فان القاضي الاداري لا يوفر اي جهد لإلغائه واذا ما تحققت مسؤولية الادارة عن الخطأ فمن حق المضرور طلب التعويض عن الاضرار التي لحقته جراء هذا الانحراف.

Abstract :

That deviation from the target for the issuance of the administrative decision is the second picture of delinquency of authority, which means the neutrality of the administrative decision in the public interest or for the goal set by the legislature and can be challenged in the face of all administrative decisions that are beyond the scope of the work of the sovereign before administrative courts and the Council of State.

and features from other defects INASMUCH burkin end therefore, the Administrative Judge discusses the intentions and purposes of the source resolution is considered hard evidence if the Prosecutor to provide evidence the neutrality of the administration of the Ad Hoc Group, the administrative judge does not provide any effort to repeal it if management's responsibility for a sinner, it is the right of the respondent request for compensation for damages as a result of this DEVIATION.