ماهية ركن الغاية فى القرارات الإدارية وأهميته

الباحث/ صالح محمد المطيري

باحث لدرجة الدكتوراه- كلية الحقوق- جامعة عين شمس

(ISSN: 2537 - 0758)

ماهية ركن الغاية فى القرارات الإدارية وأهميته

الباحث/ صالح محمد المطيري

الملخص:

يعتبر القرار الإدارى من أهم المواضيع التى تهم الأفراد فى الحياة الإدارية ،حيث أنه من الموضوعات الجوهرية التى تعتبر أحد المحاور الأساسية لأعمال الإدارة ونشاطها ومن أنجح الوسائل التى تتمتع بها الإدارة فى أداء مهمامها وإنشاء الألتزامات فى ذمة الأفراد الخاضعين لها ،حيث أصبح مظهرا من مظاهر امتيازات السلطة العامة التى تتمتع بها الإدارة ولهذا وضع المشرع القرار الإدارى بين أيدى الإدارة بغرض تحقيق المصلحة العامة وتقريب الإدارة أكثر الى الأفراد وهذا مايؤكد أن القرار مظهر سلطان الإدارة فى إدارة المرافق العامة وتسير شئون الدولة، فالإدارة لاتتساوى مع الافراد وأنما تستطيع بهذه الأمتيازات أن تملى عليهم ارادتها وتلزمهم بالتزامات معينة.

The nature of the purpose pillar in administrative decisions and its importance

Saleh Mohammed Al-Mutairi

Abstract

The administrative decision is considered one of the most important topics that concern individuals in administrative life, as it is one of the essential topics that is considered one of the basic axes of the administration's work and activity and one of the most successful means that the administration enjoys in performing its tasks and creating obligations in the possession of individuals subject to it, as it has become an aspect of the privileges of public authority that the administration enjoys. Therefore, the legislator placed the administrative decision in the hands of the administration in order to achieve the public interest and bring the administration closer to individuals. This confirms that the decision is an aspect of the authority of the administration in managing public facilities and running the affairs of the state. The administration is not equal to individuals, but with these privileges it can dictate its will to them and oblige them to certain obligations.

ماهية ركن الغاية فى القرارات الإدارية وأهميته

تمهيد وتقسيم:

يتناول هذا البحث تعريف عيب الغاية من خلال تعريف عيب الغاية فى الفقه والاجتهادات القضائية **(فى المبحث الاول)**، والأهمية القانونية والعملية عيب الغاية (عيب الانحراف بالسلطة) فى القرارات الإدارية **(في المبحث الثاني)**.

المبحث الاول

التعريف الفقهى والقضائى للركن الغاية (عيب الانحراف بالسلطة)

اشار المشرع [1] فى الدول محل الدراسة الى عيب الانحراف بالسلطة(عيب الغاية)، بإعتباره أحد أوجه الطعن بالالغاء على القرار الإدارى[2] كما حاول العديد من فقهاء

([1]) اكتفت التشريعات والانظمة المنظمة للقضاء الادارى الفرنسي ولاختصاصات مجلس الدولة بتحديد هذه الاختصاصات وبيان اوجه الطعن بالقرارات الادارية فى النظام الخاص بقضاء المشروعية او قضاء تجاوز السلطة او قضاء الالغاء بدون تحديد او تعريف لمفهومها، وتركت ذلك للفقه والقضاء ومن بين هذه التشريعات والانظمة: قانون مجلس الدولة الفرنسي فى ٢٤مايو ١٨٧٢، وقانون اعادة تنظيم مجلس الدولة سنة ١٩٤٠، والامر الصادر فى ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣، ومرسمى سنه ١٩٦٣، ١٩٧٥، واخيرا قانون ١٩٨٧الذى انشا المحاكم الادارية الاستنافية: انظر فى ذلك عبدالغنى بسيونى: القضاء الادارى، ص٧٢-٧٨، كما تناول القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ الخاص بانشاء الدائرة الادارية بدولة الكويت والقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الدولة المصرى عيب الانحراف بالسلطة باعتباره احد اوجه الطعن لمجاوزة السلطة، حيث نصت المادة الرابعة من قانون انشاء الدائرة الادارية بالكويت على: يشترط لقبول الطلبات المبينة والمذكورة بالبنود ثانيا وثالثا ورابعا وخامسا من المادة الاولى ان يكون الطعن مبنيا على احد الاسباب الاتية: عدم الاختصاص، وجود عيب فى الشكل، مخالفة القوانين واللوائح او الخطا فى تطبيقها او تاويلها، الانحراف فى استعمال السلطة)، كما نصت المادة العاشرة فقره ١٤ من قانون مجلس الدولة المصرى على ان (يشترط فى طلبات الغاء القرارات الادارية النهائية ان يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص او عيبا فى الشكل او مخالفة القانون او اللوائح او الخطا فى تطبيقها او تاويلها واساءة استعمال السلطة).

([2])*القاعدة العامة فى القرار الأدارى أنه لايكفى أن يصدر القرار الأدارى من مختص وفقا لقواعد الشكل والإجراءات والأيخالف الأحكام الموضوعية فى القانون، وأنما يجب أن يسعى مصدر القرار إلى تحقيق الغاية التى من أجلها منح سلطة إصداره، فإذا حرجت الإدارة على هذه الغاية كان قرارها معيبا بعيب الأنحراف أو إساءة أستعمال السلطة: انظر فى ذلك أحمد راشد سيف الحجيلان:

(ISSN: 2537 - 0758)

القانون الإدارى والقضاء وضع تعريف لهذا العيب بهدف تحديده كاحد العيوب التى تصيب مشروعية القرار الإدارى.

وسنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الاول: التعريف الفقهي لعيب الانحراف في استعمال السلطة.

المطلب الثانى: التعريف القضائي لعيب الانحراف في استعمال السلطة.

المطلب الاول

التعريف الفقهي لعيب الانحراف في استعمال السلطة

اختلف الفقه الإدارى فى تحديد المقصود بعيب الانحراف[٣] بالسلطة ومرد ذلك الاختلاف هو الزاوية التى ينظر بها كل فقيه لهذا العيب[٤] لذلك تباينت أراء الفقه حول المصطلح الذى يعبر على وجود عيب فى الغاية التى تستهدفها الإدارة خلال أداء أعمالها القانونية والمتمثلة فى القرارات ال إدارية والعقود ال إدارية أو الأعمال المادية، وعليه سوف نتعرض للاتجاهات الفقهية للتعريف مصطلح الانحراف بالسلطة سواء كانت الأجنبية منها أو العربية على النحو التالى:

***اولا: تعريف الفقه الغربى لعيب الغاية:**

ورد فى معجم المصطلحات القانونية الفرنسية الحديث Lexique des termes juridiques est a'jour فى شرح مصطلح الأنحراف بالسلطة: يتكون عدم الشرعية

الانحراف عن قاعدة تخصيص الاهداف بأعتبارها إحدى حالات الأنحراف بالسلطة فى القانون الادارى الكويتى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٦، ص٥٧.

(٣) يطلق على الانحراف فى اللغة على الميل أو العدول، يقال حرف عن الشىء وتحرف وانحراف وأحرورف مال الى حرف أى جانب وعدل، وانحراف مزاجه مال عن الاعتدال: انظر فى ذلك: ابن المنظور، لسان العرب، تحقيق د.عبدالله الكبير وأخرين، المجلد الثانى، الطبعة الثالثة، دار المعارف، بدون تاريخ نشر، ص٨٣٩.المعلم بطرس البستانى: محيط المحيط، قاموس عصرى مطول للغة العربية، المحقق عثمان، الجزء الثانى، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٩، ص٣٧٨.

(٤) سناء بولقواس: خصوصية إلغاء القرارات الادارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ٢٠١٦، ص٣٠٨

من تنفيذ سلطة إدارية إحدى صلاحياتها لغرض أخر غير الغرض الذى من أجله منحت له[٥].

ومن المعروف ان الفقيه الفرنسي Aucoc هو اول من تعرض لفكره الانحراف بالسلطة عندما درس غايات النشاط ال إداري ليبين اذا كان للإدارة ان تخرج عن نطاق هذه الغايات، وقد استخلص فكره الانحراف بالسلطة حينما قال (ان هناك انحراف بسلطة الضبط الممنوحة للإدارة عندما يتخذ رجل الإداره قرارا ضمن اختصاصاته تماما ويسلك نفس الاشكال المنصوص عليها بالقانون ولكنه يستعمل سلطتة التقديرية في حالات ولاسباب غير تلك التي منح من اجلها هذه السلطة)[٦].

لقد تطرق كثير من أصحاب الفقه الفرنسي الى تعريف الانحراف بالسلطة ومن بينهم الفقيه Bonnard الذى عرفه قائلا(هو استعمال رجل الإدارة سلطته لتحقيق غرض غير الذي من اجله منح هذه السلطة)[٧].

اما الفقيه Horuiou عرفه علي انه (واقعة ان تقوم السلطة ال إدارية حين تصدر القرار يدخل في اختصاصها وتراعي كل الاشكال المقررة ودون ان ترتكب اي اعتداء

---

(5) Serge Guinchard, Thierry Debardle, Lexique des termes juridiques sst a'jour,dans sa 25e 'edtition,des textes,E'ditions Dolloz,paris,2017,p50.

(٦) ومن خلال تعريف الفقيه Aucoc يتبين لنا ان الانحراف بالسلطة حسب وجهة نظره يحدث حينما يكون مجال عمل الادارة أو رجل الادارة غير مقيد
بالقانون أى حينما يترك القانون مجالا تقديريا لرجل الأدارة ويتخذ فى ذلك المجال قرارا هو من صلب اختصاصه ولكن يحقق أهدافا أخرى غير الأهداف التى من أجلها وظف أو أستعمل: أنظر:
Auccoc,Conferences Le Droit Administraif,2Edit.T.1,p497,(1878-1882=
= أنظر ايضا: عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: دعوى الغاء القرار الادارى فى قضاء مجلس الدولة، بدون ط، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٢٠٢، محمد ماهر ابوالعنيين: الانحراف التشريعى والرقابة على دستوريته، الجزء الاول، الطبعة الاولى، دار المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص١٢٤، د.سليمان سليم بطارسة: عيب انحراف السلطة (المصطلح)، طبيعة العيب وطريقة أثباته، مجلة دراسات الجامعة الاردنية، المجلد ٤١، العدد ٢، ٢٠٠٣، ص٣٥٥، د.سليمان محمد الطماوى: نظرية التعسف فى استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٨، ص٦٠

(7) Bonnard,Precis de Droit Administratif,Paris,1988,p112
انظر ايضا: د.سليمان الطماوى: نظرية التعسف فى استعمال السلطة، مرجع سابق، ص٦٨

(ISSN: 2537 - 0758)

شكلي علي القانون باستخدام سلطتها لتحقيق اهداف غير تلك التي عهد بها اليها)[٨] كما قام بتعريفه Charles Debbasch علي انه (السلطات الممنوحه للإدارة انما لتحديد هدف معين يوجد الانحراف بالسلطة حينما تستخدم جهه الإدارة سلطاتها لتحقيق هدف غير الذي من اجله منحت هذه السلطات)[٩] كما عرفه الاستاذان (Drago) et (Auby) بانه (هو عيب من عيوب القرار الإدارى والذى نصادفه عندما تستعمل السلطة ال إدارية بارادتها سلطاتها لتحقيق هدف غير الذى منحت لها من اجله تلك السلطة)[١٠] اما الفقيه جورج فوديل يعرفه بانه (استعمال السلطة ال إدارية لسلطاتها لغاية غير التى من اجلها منحت تلك السلطات)[١١].

كما عرفه r.drago و m.auby "الإنحراف بالسلطة هو عيب في القرار ال إداري يتفق وجوده عندما تستخدم سلطة إدارية عامدة سلطتها لتحقيق هدف غير ذلك الذي منحت من أجله هذه السلطات". ويضيف الفقيهان بأن هذا العيب يتطلب من القاضي رقابة دقيقة وحثيثة على المشروعية ال إدارية من أجل اكتشاف لامشروعية خفية[١٢].

أما الاستاذ de laubadere فيعرف عيب الانحراف بالسلطة بالقول "يوجد إنحراف بالسلطة عندما تتخذ سلطة إدارية مختصة قراراً لكن إبتغاء هدف غير ذلك الذي من أجله توجب أن يتخذ القرار قانوناً"[١٣]. ويشير de forges في تعريف لهذا العيب إلى صورتي عيب الانحراف بالسلطة اللتين يتقمصهما القرار ال إداري المشوب بهذا العيب

([8]) Mouric Houriou, Precis de Dorrit Administratif,5eme edition paris,1933, p419

انظر ايضا: سليمان محمد الطماوى: نظرية التعسف فى استعمال السلطة–الانحراف بالسلطة، دراسة مقارنة، مقارنة، ط٣، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، ١٩٧٨، ص٦٠

([9]) Charles Debbasch, Cotentieux Administraif, Dalloz,1978, p724

([١٠]) محمود خلف الجبورى: القضاء الادارى فى العراق، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٤، ص١٨٨، انظر ايضا

Jean Marie AUBY et Roland DRAGO, Trait’e de contentieux administrative, T.2,3em e’d, L.G.D.J, paris,1984, p419

([١١]) ماهر ابو العنيين: الانحراف التشريعى والرقابة على دستوريتة، الانحراف التشريعي والرقابة علي الدستورية، المركز القومى للاصدارات القانونية، ٢٠١٣، ص٢٦٣، د.اسماعيل البدوى: القضاء الادارى، دراسة مقارنة، الجزء الرابع، اسباب الطعن بالالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص٤٢٤.

([12]) auby et drago., op., cit., p. 405, para 1212.

([13]) de laubadere. Op., cit., p. 553., para 745.

بالقول: "يوجد إنحراف بالسلطة عندما تستخدم الإدارة اختصاصاتها من أجل غرض غير المصلحة العامة، سواء كان هذا الغرض مصلحة خاصة أو هدف سياسي. ويوجد كذلك إنحراف بالسلطة عندما تتخذ جهة الإدارة قراراً من أجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة، ولكنه أجنبي عن الهدف المحدد بالتشريع الذي تدعي الإدارة تطبيقه"(١٤).

ويلاحظ وجود اتفاق عام في هذه التعريفات عموما على مفهوم موحد لعيب الإنحراف بالسلطة، يتمثل باستخدام الإدارة لصلاحيتها وسلطاتها القانونية بغية تحقيق هدف غير ذلك الهدف الذي منحت من اجله هذه السلطات، عندما تصدر قرارا مشوبا بهذا العيب. وهكذا يصاب القرار ال إداري بمطعن في غايته نتيجة الإنحراف بالسلطة عن الغاية القانونية ابتغاءا لإنجاز غاية غير قانونية، أي غاية لم يستهدفها المشرع عندما منح الإدارة هذه السلطة، ومن هنا يأتي عيب عدم مشروعية الغاية التي انطوى عليها القرار ال إداري.

الا ان التعريفات السابقة قد أختزلت مفهوم عيب الغاية فى احدى صورتية وهو الحياد عن الهدف المخصص لاصدار القرار دون الانحراف عن المصلحة العامة كما جعلت من العمد شرطا لقيامه فى حين انه لاتأثير لحسن او سوء النية عند فحص مشروعية القرار.

لذلك هناك من الفقهاء من يفضل تعريف الفقيه فالين لهذا العيب حيث يشير الى قيامه عند استخدام الإدارة لاختصاصها لاجل غرض غير المصلحة العامة او يتعلق بالمصلحة العامة ولكنه اجنبي عن الهدف الذى حدده المشرع لإصدار هذا القرار(١٥) وقد طور الفقيه (موريس أوريو) من خلال تعديله للتعريف الذى وضعه (ليوك أكوك) اواخر الستينيات من القرن الثامن عشر حيث ذهب الى ان عيب الغاية هو (ان تقوم سلطة إدارية فى اطار ادائها عملا معينا من اختصاصها ومع مراعاتها الشكليات المقررة لهذا العمل وعدم مخالفتها النصوص القانونية باستخدام سلطتها لتحقيق اهداف خارجة عن الاهداف التى منحت لأجلها هذه السلطة، أى لتحقيق اهداف لاتدخل ضمن

(١٤) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، لسنة ٢٠١٠م، ص٨١.

(١٥) اسماعيل بدوى: القضاء الادارى، دراسة مقارنة، ج٤، اسباب الطعن بالالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص٤٤٢.

(ISSN: 2537 - 0758)

الحفاظ على الصالح العام[١٦]، واخيرا الفقيه لافريير الذى وفق فى تعريفه للإنحراف بالسلطة حينما أورده على هذا النحو (أستعمال رجل الإدارة سلطته لتحقيق غرض غير الذى من أجله منح هذه السلطة)[١٧].

وهو رأى ملم بتعريف الانحراف بالسلطة إلماما كاملا، حيث لم يقم بالحصر كما قام بذلك الفقيه أوكك وهوريو، وإنما ترك المجال مفتوح حيث ذكر جملته (كل من يستعمل سلطته).

([16]) Melleray Fabrice,Recours pour exce’s de pouvoir (moyrns d’nnulation) E’d.Dalloz, paris,2015,p8

وهو راى حاول الجمع بين صورتى الانحراف والمتمثلين فى استهداف غاية تتصل بالمصالح العامة واستهداف مصلحة مغايرة لما حدده المشرع لبعض القرارات الادارية وهنا يقع الانحراف فى صورة مخالفة قاعدة تخصيص الاهداف، انظر ناصر شحادة عبيد العنزى: عيوب القرار الادارى، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بنى سويف، ٢٠١١، ص٣١٦

*حيث يتعين على القاضى ان يتاكد من ان العمل الادارى لم يأت لتحقيق هدف خارج عن المصلحة العامة، كالمصلحة الخاصة التى قد تتمثل فى دافع الانتقام او باعث سياسى او تحقيق منافع لاى طرف من الاطراف، كما قد ياتى هذا العيب فى صورة قيام الادارة بإستبدال الاجراءات الادارية اللازمة لاتخاذ عمل معين بإجراءات أخرى، حيث يتعين على القاضى أن يلغى العمل الذى يشوبه انحراف فى الاجراءات، ومثال ذلك: اقصاء موظف من عمله بإستخدام التدابير الادارية البسيطة دون المرور بالاجراءات التأدبية المعتمدة فى مثل هذا الامر، انظر فى ذلك:

Melleray Fabrice, Recours pour exce’s de pouvoir (moyens d’nnulation) E’d. Dalloz, parisK2015, p.8

([١٧]) على خطار شنطاوى: موسوعة القضاء الادارى، ج٢، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الادردن، ٢٠٠٨ ص٨٢٤، انظر ايضا: سليمان محمد الطماوى: نظرية التعسف فى استعمال السلطة، مرجع سابق ص٦٨

M-Laferri’ere, traite’ de la jurisdiction administrative et Paris,1896, tome,2, p:548

ومن خلال التعاريف السابقة يمكننا القول ان الفقه الفرنسي قد جاء بتعريف شامل لمفهوم الانحراف على انه (يوجد انحراف بالسلطة عندما تسخدم الادارة اختصاصاتها من اجل غرض غير المصلحة العامة سواء كان الغرض مصلحة خاصة او هدف سياسي ويوجد كذلك انحراف بالسلطة عندما تتخذ جهة الادارة قرارا من اجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة ولكنه اجنبى عن الهدف الذى حدده التشريع الذى تدعى الادارة الى تطبيقة: انظر فى ذلك: عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: الانحراف بالسطة كسبب للالغاء القرارات الادارية، مرجع سابق، ص٣٣

***ثانيا: تعريف الفقه العربى لعيب الغاية (للانحراف فى استعمال السلطة):**

واما عن الفقه العربى، فقد كثرت الأراء وتباينت فى تعريف وتأصيل مفهوم الانحراف بالسلطة، ومنهم الاستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوى الذى عرفه بانه هو (عيب ينصب على ركن الغاية فى القرارات ال إدارية ولايكون ذلك الإ اذا كانت سلطة الإدارة تقديرية)[١٨] ونلاحظ على التعريف السابق انه حصر الانحراف بالسلطة فى القرارات ال إدارية فقط وهو مايطرح التساؤل التالى: هل الإدارة معصومة من الانحراف عند قيامها باعمالها القانونية والمادية الاخرى؟، كما ان هذا التعريف قد تجاهل نوعين من اعمال الإدارة يقع فيهما الانحراف وهما العقود ال إدارية والقرارات ال إدارية، كما ان الانحراف بالسلطة لاياتى فقط عندما تكون الإدارة بصدد سلطتها التقديرية بل قد يكون الانحراف بالسلطة امام سلطة الإدارة المقيدة ايضا ووصفه د. عبد الرازق السنهورى بانه (عيب يتميز بطبيعته عن غيره من العيوب، فالقرار الإدارى المشوب بعيب الانحراف وحده يكون ظاهر الصحة باطن البطلان، اما القرار المشوب بعيب أخر فهو قرار باطل باطنا وظاهرا، وعيب الانحراف له من الخصائص مايبرر تميزه فهو عيب باطن غير ظاهر وبالتالى فهو عيب خفى مستتر وهو لايقوم الا حيث يكون للإدارة سلطة تقديرية ومن ثم يتميز عن العيوب التى تلازم السلطة المحددة وهو عيب احتياطى لايبحث الا عند انعدام العيوب الاخرى.وهنا يلخص الدكتور السنهورى الى ان للقرار الإدارى اركان خمسة وان بطلان القرار الإدارى يرجع الى سببين رئيسين هما مخالفة القانون والانحراف

([١٨]) سليمان محمد الطماوى: نظرية التعسف فى استعمال السلطة: مرجع سابق، ص٢٣٢، ويعررف الاستاذ نواف كنعان السلطة التقديرية بانها (هى منح الادارة حرية أكثر فى الاختيار عند القيام بمهامها وممارسة أختصاصاتها وتعنى مرونة أكثر فى الحركة وفسح المجال امام الادارة لتقدير متطلبات الظروف التى تعرض عليها، وبالتالى اختيار نوع التصرف الملائم لكل ظرف على حده حتى ياتى هذا التصرف محققا للأهداف والغايات المناسبة للحاجة الداعية اليها، فالمشرع لايستطيع مهما حاول ان يحيط بظروف الوظيفة الادارية ويضع لكل حالة حكمها ويقدم حلا لكل مشكلة ويحدد متطلبات مواجهه مواقف معينة ولذلك شمل الادارة بثقته وخولها من الصلاحيات الخاصة مايساعدها على فهم وظائفها من جانب وعلى تأديتها بصورة تحقق غايتها من جانب اخر، انظر فى ذلك: نواف كنعان: القضاء الادارى، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦، ص٣٧-٣٨.

(ISSN: 2537 - 0758)

فى استعمال السلطة ال إدارية [١٩]كماذهب الدكتور عبدالله طلبة الى انه (استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء بأستهداف غاية بعيدة عن المصلحة او بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون)[٢٠].

كما عرفه بعض من الفقه العربى علي انه(عيب الانحراف بالسلطة يتمثل في استخدام الإدارة سلطتها لتحقيق أهداف غير المحددة لها قانونا، سواء كانت بحسن نية أو سوء نية)[٢١].

ويعرفه البعض انه (استخدام الموظف لصلاحياته القانونية لتحقيق هدف غير ذلك الهدف الذي من اجل تحقيقه أنيطت به تلك الصلاحيات).

كما يرى الدكتور ماجد راغب انه(ان يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون لتحقيق اهداف غير تلك التي حددها له)[٢٢] كما تناوله د.عبدالعزيز خليفة بالتعريف على انه (الانحراف يعنى البعد والحياد عن الهدف ومن ثم فان تعبير الانحراف بالسلطة اكثر دلالة على هذا العيب عما سواه، اضافة الى هذا السند اللغوى، فإن هذا الاصطلاح اكثر شمولا فى التعبير عن عن عيب الانحراف بالسلطة حيث يعنى البعد عن تحقيق الهدف العام من كل القرارات ال إدارية وهو المصلحة العامة او الهدف الخاص لبعض القرارات وفقا لقاعده تخصيص الاهداف)[٢٣].

---

(١٩) عبدالرزاق السنورى: مخالفة التشريع للدستور والانحراف فى استعمال السلطة، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، ١٩٥٢، ص٦.

(٢٠) عبدالغني بسيوني عبدالله: القضاء الاداري، منشأ المعارف للنشر، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص٦٦

(٢١) محمد عبدالعال السناري: مبدا المشروعية والرقابة علي اعمال الادارة في دوله الامارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الامارات، ٢٠٠٠، ص ٢٧٢

(٢٢) ماجد راغب حلو: القضاء الاداري، منشأه المعارف للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٣٩٠، فهو يرى ان على رجل الادارة ان يسعى بمايصدر من قررات الى تحقيق الهدف الذى قصد المشرع تحقيقه بهذه القرارات فاذا لم يحدد القانون هدفا معينا للقرار الادارى وجب على رجل الادارة ان يهدف بإصداره الى تحقيق الصالح العام بصفة عامة، فاذا حاد عن ذلك وقصد بتصرفه هذف أخر وقع قراره باطلا مستحق الالغاء، انظر نفس المرجع: ص٣٩٧.

(٢٣) عبدالعزيز عبد المنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الادارى، ، الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٠، ، ص٤١-٤٢، ويلاحظ على هذا التعريف انه قد ارتكز على التعريف اللغوى فى شرحه للانحراف ليربط بعده تعريفه

اما الدكتور سامي جمال الدين فعرفه بقوله(عيب الانحراف بالسلطة يتصل بعنصر الغاية في القرار ال إداري اي المبتغي الذي يسعي اليه رجل الإدارة ويأمل في الوصول اليه، وبالتالي اذا استخدم الموظف سلطته من اجل تحقيق غير المصلخة العامة او الهدف المخصص له قانونا لقراره ال إداري، فانه بذلك يكون قد انحرف بسلطته عن الغاية التي كان عليه تحقيها)[٢٤].

بينما عرفه د.محمد كامل ليلة بانه (انحراف جهه الإدارة بالسلطة المخولة لها عن هدفها المقرر ابتغاء هدف اخر غير مطلوب قانونيا)[٢٥] اما د.رمزى الشاعر فقد ذهب الى (يوجد عيب الانحراف من الناحية القانونية اذا اساء الموظف استعمال سلطاته فقصد بها هدف اخر مجانبا للمصلحة العامة[٢٦].

والجدير بالذكر انه يجب عدم الخلط بين عيب السبب الذي يتعلق بالوقائع المادية والقانونيةالتي تتصل بامر مادي او قانوني ملموس و التي حدثت فدفعت رجل الإدارة للتدخل، وبين الغاية التي لا يهدف اليها رجل الإدارة بأمرمادي موضوعي ملموس بل بنية مصدر القرار وبواعثه التي يصعب التحقق منها.

ويطلق بعض الفقه تسمية "عيب الغاية" على استخدام السلطة من مصدر القرار ال إداري ابتغاء تحقيق غرض بعيد من المصلحة العامة أو الهدف المخصص لها، بالنظر للارتباط الوثيق بين هذا العيب وركن الغاية في القرار ال إداري[٢٧]. حيث

الاصطلاحى بسنده اللغوى الاول وهو جانب مهم فى التعريفات حيث ان المصطلحات القانونية لاتتضح الابعد شرحها اللغوى، كما جاء هذا التعريف متسقا مع تعريف الاستاذ محمد سليمان الطماوى من خلال نصه على الانحراف بالسلطة يمس فقط القرارات الادارية الا انه قد احتوى على اضافة هامة وهى قوله (الهدف الخاص لبعض تلك القرارات وفقا لقاعده تخصيص الاهداف)وبهذه العباره يكون قد ذكر صورة اخرى للانحراف بالسلطة وهى صورة الانحراف عن قاعدة تخصيص الاهداف بالاضافة الى الصورة الاولى وهى الانحراف بالسلطة عن الهدف العام فى القرارات الادارية

(٢٤) سامي جمال الدين: الدعاوي الادارية، منشأه المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١، ص ٣٤٧

(٢٥) محمد كامل ابو ليلة: نظرية التنفيذ المباشر فى القانون الادارى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٦٢، ص١٢٠٠

(٢٦) رمزى طه الشاعر: الانحراف الادارى، مجلة العلوم الادارية، ع١، س١١، ١٩٦٩، ص٣١٢

(٢٧) رمزى طه الشاعر: الانحراف الادارى، مجلة العلوم الادارية، ع١، س١١، ١٩٦٩، ص٣١٢

(ISSN: 2537 - 0758)

إن عيب اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها ينصب على الغاية من القرار ال إداري "وإزاء احتمال أن يكون هناك عديد من الاختلافات في المدلول اللغوي لكل من الإصطلاحين، وبالتالي يجوز تخصيص أحدهما لصورة أو أخرى من صور العيب أو مجال أو آخر له "فيفضل" إستخدام إصطلاح "عيب الغاية" رغم عدم شيوعه، ودرءاً لاحتمالات النقد الموجه للإصطلاحين الآخرين"[٢٨].

المطلب الثانى

التعريف القضائي لعيب الانحراف في استعمال السلطة:

يعد عيب الانحراف بالسلطة من اقدم صور عدم المشروعية في القضاء ال إداري الفرنسي[٢٩] وبالرغم من ذلك لم تتطرق احكام القضاء الإدارى الفرنسي الى تعريف محدد

([٢٨]) د. محمد الشافعي أبوالراس: القضاء الإداري، بدون دار نشر، لسنة ١٩٨١م، ص٢٨٦.

([٢٩]) وتمتد جذور هذا العيب إلي سنه ١٧٢٥ وهو التاريخ الذي طبقت فيه البرلمانات في فرنسا فكره الإنحراف بالسلطة دون ذكر هذا المصطلح صراحة مكتفية بمحتواه الذي طبقته بالوجه الذي نراه اليوم (انظر: محمود محمد حافظ: القضاء الادارى، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص٦٤٩

و يعد الفقيه (Aucoc) أول من استعمل تعبير (detournement de pouvoir) والذي عرفه علي أنه (يوجد عيب الانحراف بالسلطة حينما يستعمل رجل الادارة سلطتة التقديرية مع مراعاه الشكل الذي فرضه القانون ومع اتخاذ قرار يدخل في أختصاصه ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخري غير التي من أجلها منح هذه السلطات) حيث ان القضاء الفرنسي أول من انشأعيب الانحراف في استعمال السلطه من خلال أثارته علي مستوي مجلسه بعد عيب الاختصاص وعيب المخالفة والشكل والأجراءات وعيب مخالفة أحكام القانون = = حيث كان مجلس الدولة في بادئ الامر يلغي القرارات الادارية المشوبة بعيب الأنحراف بحجة أنعدام الأسباب تارة وبحجة مخالفه القانون تارة أخري تجنبا للتصادم مع الادارة، ثم بعد ذلك أنتقل المجلس الي مرحلة أخري بداءفيها بمراقبة ي صحة التكيف القانوني للأسباب ليتأكد من أنها تعبر عن حقيقة الأسباب التي رتبتها الأدارة عليها، بل ذهب المجلس إلي أبعد من ذلك أذ أقام نفسه حكما فنيا عندما رفضت الادارة أن تصرح لأحد الأفراد بالبناء في ميدان متعلله بإن البناء المفتوح لكونه مكانا أثريا، ففحص المجلس وأنتهي إلي أن هذا الميدان ليس من الأماكن الاثرية ولذلك قد ألغي القرار

ثم توالت أحكام القضاء الاداري الفرنسي حيث بدأ هذا المجلس بمناسبة قرار (Monade) الذي أصدره في ٢٨ يونية لسنه ١٩٠٨ وأصدر بعده عده قرارات في نفس المعني والان أصبح قراره في هذا الشأن مستقر، ويظهر ذلك أيضا في قضية لسبات (Lasbets) الصادر بتاريخ ١٨٦٤/٢/٢٥

لعيب الانحراف باستعمال السلطة وقد يكون سبب ذلك هو عدم تقيد مجلس الدولة الفرنسي لنفسه بتعريف محدد سلفا فى حالة ماذا عرضت عليه وقائع لاحقة قد تقتضى الخروج عن ذلك التعريف(٣٠)وعلى الرغم من ذلك فقد درج القضاء ال إداري في فرنسا علي استعمال تعبير الانحراف بالسلطة في كثير من احكامها ومنها علي سبيل المثال حكمه في قضية الاب بوتير بتاريخ ١٩١٢/٥/١٥ والذي جاء فيه(...ان وزير التعليم العام برفضه بالقرار المطعون فيه للطاعن بالاشتراك في المسابقه...وذلك لمصلحة المرفق الموضوع تحت سلطته وبذلك لايكون القرار مشوبا لابتجاوز السلطه ولا بالانحراف بها)(٣١).

وجاءت قضية pariset لإيضاح عيب الإنحراف "من حيث أنه ثابت من إجراءات الطعن أن المدير (المحافظ)، إذ أمر بإغلاق مصنع ثقاب السيد pariset بمقتضى سلطات الضبط التي يستمدها من القوانين واللوائح الخاصة بالمنشآت الخطرة والمقلقة للراحة والضارة بالصحة، لم يستهدف المصالح التي تستهدف تلك القوانين واللوائح تحقيقها، وإنما تصرف تنفيذاً لتعليمات صادرة من وزير المالية عقب قانون ٢ آب/ أغسطس ١٨٧٢ وفي إطار مصلحة مرفق مالي للدولة فيكون بذلك قد استعمل سلطات الضبط الثابتة له بالنسبة إلى المنشآت الخطرة أو المقلقة للراحة أو غير الصحية من أجل هدف آخر غير ذلك الذي عهدت به إليه لتحقيقه، فيكون السيد باريزيه على حق

حيث نسب إلي قرار صادر من الامبراطور نابليون الثالث في مجلسه والمتعلق بسلطات رؤساء العمال في مادة المرور والتي لم يكن من المقبول أستعمالها لتحقيق مصلحة بوليسية أو مصلحة عامة وليس لحماية الشركاء المتعاقدين(انظر: محمود محمد حافظ: القضاء الادارى، مرجع سابق، ص٦٤٤)، ثم تم تكريس هذا العيب من طرف فراوي باريس ولوموني وكاديول أيضا في العقود وهو ماأكده المجلس في قضية سيتو، (انظر: سليمان محمد الطماوى: نظرية التعسف فى استعمال السلطة، مرجع سابق، ص١٠٢) ومن خلال إصدار مجلس القضاء الفرنسي هذه الأحكام، تم تواترها في الدول والنظم القضائية التي تأثرت بالقضاء الادري الفرنسي في تطبيق عيب الأنحراف بالسلطة كوسيلة من وسائل الألغاء ضد القرارات الادارية

(٣٠) خالد رشيد الدليمى: الانحراف فى استعمال السلطة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص٤١

(31)C.E,10MAI,1912

(ISSN: 2537 - 0758)

في طلب إلغاء القرار المطعون فيه لقوانين ٧-١٤ تشرين أول / أكتوبر ١٧٩٠ و٢٤ آيار / مايو ١٨٧٢، .... الغاء"[٣٢].

وهكذا وضع مجلس الدولة في قرار pariset أساس الرقابة على عيب الانحراف بالسلطة ومفهومها وفق الخطوط التالية كما يسعكسها منطوق الحكم المذكور آنفاً[٣٣]:

١- إن وجه الطعن بالقرار ال إداري لايتعلق من الآن فصاعدا في مثل هذه الحالة بعيب الإختصاص أو الشكل أو عيب مخالفة القانون، فالقرار المطعون به في القضية محل المراجعة صدر سندا لسلطة قانونية هي سلطة الضبط ال إداري (البوليس) التي يتمتع بها كل رئيس مرفق عام، وهو في هذه القضية ممثل السلطة المركزية، وفي إطار صلاحياته أو اختصاصاته الممنوحة له بموجب القوانين والأنظمة النافذة.

٢- إن عيب الإنحراف بالسلطة يمس ركن الغاية في القرار ال إداري، وغاية كل قرار إداري هي المصلحة العامة، وإن هدف المصلحة العامة أمر مفترض في كل قرار إداري فهو يشكل أساسا لأنشطة الإدارة المختلفة، لابل، وأساسا للقانون ال إداري برمته. وبالتالي فإن صلاحية ممارسة سلطة الضبط ال إداري باعتبارها أحد المجالات الأساسية للأنشطة التي تتمتع بها كل إدارة (المحافظ مثًلا) بحكم القانون وسندا لمبادئه العامة، سواء وِجد أصل تشريعي لممارستها أو لم يوجد مثل هذا الأصل، يجب أن تكون تعبيرا عن المصلحة العامة أو عن الهدف المخصص لتحقيق هذه المصلحة، وهذا هو حد كل سلطة تقديرية.

٣- يتحقق عيب الإنحراف بالسلطة عندما تحيد الإدارة عن هدف المصلحة العامة أو الهدف المخصص لتحقيق المصلحة العامة، والتحول إلى هدف مغاير آخر تحت مظهر مشروع للقرار ال إداري، عن طريق الإنحراف باستخدام السلطة الممنوحة لمصدر القرار عن الغاية التي من أجلها منحت هذه السلطة قانوًنا سواء كان الهدف الذي تغياه القرار ال إداري يعود بفائدة شخصية ل مصدر القرار أو لغيره أو يحقق مصلحة عامة، لكن ليست المصلحة التي خصص الهدف من أجلها. وبصرف النظر فى هذه الحالة الأخيرة، عما إذا كان مصدر القرار حسن النية أو سئ النية، فالأمران سيان طالما كانت

([٣٢]) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٦ نوفمبر / تشرين الثاني ١٨٧٥ قضية pariset، مارسو لونك- بروسبير فيل- غي بريبان- بيار دلفولفيه- يرونو جينفوا، القرارات الكبري، مرجع سابق، ص٤٣.

([٣٣]) مارسو لونك وآخرون: القرارات الكبرى في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٤٤ وما بعدها.

نتيجة الإنحراف بالسلطة تحقيق هدف مغاير للهدف القانوني، أي الهدف المشروع الذي من أجله منحت هذه السلطة.

وقد جاء في تقرير مفوضي الدوله البرونير (فهي سلطة كاملة في التقدير لمن خولها بشرط ان يمارسها طبقا للقانون والغاية التي انشئت من أجلها وتخرج ظروف ممارستها من حيث المبدا عن رقابة القاضي الا اذا كانت انحرافا بالسلطة)[٣٤].

ومن الأحكام الحديثة لمحاكم مجلس الدولة الفرنسي المتعلقة بعيب الإنحراف بالسلطة، حكم محكمة استئناف Bordeau ال إدارية في ٢٠٠٧/٣/١٥ في قضية السيدة Brengeus وتتعلق وقائع هذه القضية بقرار لبلدة Brie La Gaillarde صادر في ١٩٩١/٣/١٥، قضى بإنشاء وظيفة خاصة بعنوان مدير اتصالات وإعلام. وقد شغلت السيدة المذكورة هذه الوظيفة حتى إلغاءها بقرار صادر في ٢ اكتوبر ٢٠٠٣ طعنت السيدة Brengeus بالقرار أمام محكمة Limoge ال إدارية ملتمسة من المحكمة إلغاء القرار. وبعد أن قررت المحكمة أن تفصل بالنزاع، قضت بإلغاء تلك

([34]) CE.10 MAI,1912 Abbe Bouteyre, REC 533 Concl HoIbronner, S1912, p145

ومن الأحكام الحديثة بخصوص عيب الانحراف بالسلطة قرار محكمة إستئناف Lyon الادارية فى ٢٠١٤/١١/١٩ فى قضية Hospitalier Universitaire Centre لمدينة Clermont–Ferrand وتتلخص وقائع هذه القضية فى ان المركز المذكور قد وجد مشترين مهتمين بإستغلال موقع المستشفى الرئيسى (Hotel–Dieu) للمدينة ووعدهم ببيع حقوق البناء المخصصة لمنطقة المستشفى فى المخطط العمرانى لإستغلالها فى بناء مرافق عديدة وكماهو مقرر بموجب اللائحة التنظيمية للمنطقة التى يقع فيها موقع المستشفى وعلى أساس مخطط التنظيم العمرانى المستقبلى للمدينة، لكن المجلس البلدى قرر فى اليوم الثانى إجراء تغير فى هذا المخطط خفض فيه إلى النصف حقوق البناء فى هذا الموقع بقصد حرمان هؤلاء المنتفعين من الوعد بالبيع الذى تم بناءا على صفقة عقدها المركز الإستشفائى الجامعى (CHU) مع المستشفى وقد طعن كل من المركز الاستشفائى وإدارة المستشفى بقرار المجلس البلدى أمام المحكمة الإدارية لكنها قررت رفض الطعن ثم عاد وتقدما بطعن إستئنافى امام محكمة LYON الإدارية على اساس تجاوز المجلس البلدى للمدينة لسلطاته ومخالفته لقانون التخطيط العمرانى ولمخطط الانتقال العمرانى للمدينة، وقد قضت المحكمة بعد فحصها لوقائع القضية والتحقق من إدعاءات المتخاصمين بإلغاء حكمة المحكمة الادارية وقرار المجلس البلدى لما انطوى عليه من غلط فى القانون وخطأ بين فى التقدير وإنحراف بالسلطة.

(ISSN: 2537 - 0758)

القرارات كما إنها قضت أيضا بإلغاء قرار المجلس البلدي القاضي بإعتبارها فائضة عن الوظيفة لمدة عام. وفي إثر ذلك استأنفت البلدة حكم المحكمة ال إدارية أمام محكمة استئناف Bordeau. فقررت المحكمة النظر بعريضة الإستئناف مبينة بأن نصوص المواد [...] من قانون مجالس البلديات (Communes) والذي على أساسه استحدث المجلس البلدي بتاريخ ١٥/٣/١٩٩١ وظيفة مدير اتصالات وإعلام، توقف نفاذه ولم يعد ساري المفعول في تاريخ نشر مرسوم ٣٠ ديسمبر ١٩٨٧ الذي وضع نظاما خاصا لكادر وظائف الملحقين الإقليميين يمكن بمقتضاه لإعضاء هذا الكادر أن يمارسوا تلك الوظائف. ولذلك فإن قرار ١٥ آذار ١٩٩١ الذي اتخذ خلافًا لتلك النصوص يكون غير قانوني.

ومع أنه كان ينبغي عدم التمسك باتخاذ قرار بإلغاء الوظيفة المستحدثة بصورة غير قانونية، فإن المجلس البلدي لا يمكنه، بإلغاء قرار ٢ اكتوبر ٢٠٠٣ محل الطعن أن يتجاوز سلطاته. وإنه في هذه الأوضاع، حتى مع افتراض بإن الظرف قائم، فإن المجلس البلدي كان قد اتخذ هذا الإلغاء للوظيفة ليس بهدف وضع نهاية لعدم مشروعية القرار، وإنما الإستبعاد السيدة Brengues من وظيفتها، وبالتالي فليس له تأثير على هذا الإجراء. وتبعا لذلك قررت المحكمة اعتبار" حكم محكمة Limoge ال إدارية في ٣ نوفمبر ٢٠٠٥ صحيحًا بما أنه قضى بإلغاء قرار مجلس بلدية Brive-La-Gaillarde في ٣ اكتوبر ٢٠٠٣ الذي أبطل وظيفة مدير الاتصالات والإعلام الخاصة، وقرار العمدة بتاريخ ٢٥ نوفمبر ٢٠٠٣ الذي وضع السيدة Brengues في مركز الفائض عن الوظيفة وإنه يلزم عمدة Brive بإرجاع السيدة [المذكورة] إلى وظيفة مدير الاتصالات والإعلام الخاصة لهذا التجاوز والإنحراف[٣٥].

ومن الأحكام الحديثة جدا بخصوص عيب الانحراف بالسلطة، قرار محكمة استئناف Lyon ال إدارية في ٢٠١٤/١١/١٩ في قضية Centre وتتلخص Clermont– Ferrand المدينة Hospitalier Universitaire وقائع هذه القضية في أن المركز المذكور قد وجد مشترين مهتمين باستغلال موقع المستشفى الرئيسي (Hotel Dieu) للمدينة، ووعدهم ببيع حقوق البناء المخصصة لمنطقة المستشفى في المخطط العمراني الإستغلالها في بناء مرافق عديدة وكما هو مقرر بموجب اللائحة التنظيمية للمنطقة التي يقع فيها موقع المستشفى وعلى أساس مخطط التنظيم العمراني المستقبلي للمدينة.

(٣٥) القرار في الحولية القانونية للقانون الإداري لسنة ٢٠٠٨، ص١٦٥.

لكن المجلس البلدي قرر في اليوم الثاني إجراء تغيير في هذا المخطط خفض فيه إلى النصف حقوق البناء في هذا الموقع، بقصد حرمان هؤلاء المنتفعين من الوعد بالبيع الذي تم بناءا على صفقة عقدها المركز الإستشفائي الجامعي (CHU) مع المستشفى. وقد طعن كل من المركز الإستشفائي وإدارة المستشفى بقرار المجلس البلدي أمام المحكمة ال إدارية لكنها قررت رفض الطعن. ثم عادا وتقدما بطعن إستئنافي أمام محكمة Lyon ال إدارية على أساس تجاوز المجلس البلدي للمدينة السلطاته ومخالفته لقانون التخطيط العمراني (Code d'urbanisme) والمخطط الإنتقال العمراني للمدينة، وقد قضت المحكمة بعد فحصها لوقائع القضية والتحقق من إدعاءات المتخاصمين، بإلغاء حكم المحكمة ال إدارية وقرار المجلس البلدي لما انطوى عليه من غلط في القانون وخطأ بين في التقدير وإنحراف بالسلطة.

وفيما يخص الإنحراف بالسلطة، أشارت الحيثية (considerant) السابقة من قرار المحكمة بأن قرار المجلس البلدي القاضي بخفض حقوق البناء الى النصف والمقدرة لمنطقة المستشفى على أساس مخالفة للمخطط العمراني السابق يتعارض مع الإتجاهات الأولية للمخطط العمراني Clermont Ferrand الكبرى، و يهدف إلى إفشال الصفقة العقارية المعقودة بين المركز الإستشفائي الجامعي والمستشفى الرئيسي والذي تعد حيازته الإجازة تنظم استغلال "amenagement" مجمع عقاري تعادل مساحته [...] شرطا واقفا وأنه تبعا لذلك، يجب اعتبار القرار منحرفا بالسلطة. ولهذا يكون حكم المحكمة ال إدارية لاغيا وقرار المجلس البلدي لاغيا وهذا ما قضت به محكمة الإستئناف ال إدارية في المادتين ١ و ٢ من منطوق الحكم(٣٦).

وفي مصر قضت المحكمة ال إدارية العليا في العديد من أحكامها بأن اختصاص النظر بدعاوى اساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها معقود للقضاء ال إداري، ومن أحكامها بهذا الشأن، ما أثاره مفوض الدولة في تقريره بشأن عدم اختصاص محكمة القضاء ال إداري بنظر الدعوى استناداً إلى أن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري معقود بما نص عليه في المادة ٨ من قانون تنظيمه وليس منها قرارات النقل و الندب مردود بأن من بين القرارات الموصوفة بأنها قرارات نقل ما يتعين على محكم القضاء ال إداري أن تقول كلمتها حيالها منها القرار الذي يقضي بنقل موظف إلى وظيفة نقل درجتها عن درجته أو كادر تقل مزاياه عن مزايا الكادر الذي ينتمي إليه وذلك

(36) AJDA., 2015..p.538.Document d'urbanisme et d'étournement pouvoir.

(ISSN: 2537 - 0758)

الذي يتسبب عنه تقويت دور الموظف المنقول في الترقية بالأقدمية في الجهة المنقول منها والآخر الذي ينطوي على جزاء مقنع ومرد الإختصاص في شأن هذه القرارات يرجع إلى ما يعيبها سواء لمخالفتها نص المادة ٤٧ من قانون التوظف أو بصدورها مشوبة بالإنحراف بالسلطة وتنكب وجه المصلحة العامة بإعطاء أسباب ظاهرية للنقل حالة أنها تخفي في الواقع هدفا غير مشروع. والعبرة في تعيين اختصاص المحكمة بالنزاع هي تكييف المدعي لدعواه وهو في الدعوى الحالية يشخص دعواه على أن القرار المطعون فيه إذ قضى بنقله من وظيفة أستاذ مساعد بجامعة القاهرة إلى وظيفة أخصائي بوزارة الصحة قد ترتبه عليه تنزيله من كادر له مزايا خاصة إلى أدنى وذلك بالمخالفة للقانون فضلا عما يشوبه من إساءة استعمال السلطة[٣٧].

وقد عرفت محكمة القضاء ال إداري عيب إساءة استعمال السلطة في حكمها (٣١٣-٣ ٣٠٠/١١/١٩٥٠ (٥/٤٠/١٩٩) بالقول إن سوء استعمال السلطة تصرف إداري يقع من مصدر القرار بتوخيه في إصداره عرضا عبر الغرض الذي قصد القانون تحقيقه ووستد إليه السلطة من أجله ولا مشاحة أن الرئيس ال إداري إذا ما أصدر قراره عن هوى، متتكباً فيه سبيل المصلحة العامة كان قرار مشوبا بسوء استعمال السلطة"[٣٨].

وفي حكم (٩٩٨-١٢- ١٩٦٠/١/١٢- ١٤/١١٠/١٩٢) أكدت المحكمة المفهوم نفسه من إن عيب إساءة إستعمال السلطة يجب أن يشوب ركن الغاية في القرار ال إداري حتى يكون ذلك مبررا لإلغاءه والتعويض عنه حيث قضت إن عيب الإنحراف وإساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار ال إداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها، بأن تكون جهة الإدارة قد أصدرته لباعث لا يتعلق بالمصلحة العامة. فإذا كان الثابت من الأوراق أن الباعث على إصدار القرار المطعون فيه إنما كان الحرص على حياة التلاميذ والمدرسين والموظفين الذين يعملون بمدرسة المدعي ولعدم قيامه بما طلب منه من إصلاحات رغم تكليفه مرارًا بالقيام بها فإن جهة الإدارة تكون قد

([٣٧]) الطعن رقم ٨٥٩- لسنة ٧- تاريخ الجلسة ١٩٦٢/١/١٣- مكتب فني ٧- ج ١- ص٢٤٣.

([٣٨]) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاما ١٩٤٦-١٩٦١، الجزء الاول، الهيئة العامة لشؤون المطابع الاميرية، القاهرة، ص٣٤٤.

استهدفت تحقيق المصلحة العامة في ضمان حسن سير التعليم وحماية أرواح الموجودين بمدرسة المدعى"[٣٩].

ومن الأحكام الصادرة حديثا التي تعرف عيب الإنحراف بالسلطة، ما أكده حكم المحكمة ال إدارية العليا في الطعن رقم (٧١١٣) لسنة ٤٨ قضائية عليا جلسة ٢٠٠٧/٢/١٥) من "أن الجهة ال إدارية وإن كانت تتمتع بالسلطة التقديرية في هذا الشأن فإن هذه السلطة مشروطة بعدم إساءة استعمالها أو الإنحراف بها، وأن الإساءة أو الإنحراف بعدان من العيوب القصدية في السلوك ال إداري وهذا العيب يجب أن يشوب الغاية من إصدار القرار بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يتغياها القرار، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة"[٤٠].

اما مجلس الدوله المصري فقد عني بتعريف الانحراف بالسلطه جنبا الي جنب مع الفقه الإدارى حيث ذهب الي سوء استعمال السلطة نوع من سوء استعمال الحق والموظف يسئ استعمال سلطته كلما استعمل نصوص القانون ونفذها بقصد الخروج عن القانون وبهذه المثابه تكون اساءه استعمال السلطة ضربا من تعمد مخالفة القانون مع التظاهر باحترامه، فهى لاتخرج عن كونها مخالفة متعمدة لأهداف القانون بل للقانون ذاته لتعذر التفرقة بين نصوص القانون واهدافه[٤١].

([٣٩]) مجموعة المبادئ في خمسة عشر عاماً، مرجع سابق، ص٣٤٣.

([٤٠]) د. سليمان الطماوي: مرجع سابق، ص٦٢٨.

([٤١]) احكام مجلس الدولة المصرى، الحكم بتاريخ ١٩٤٩/٦/٧، اورده د.حمدى ياسين عكاشة: القرار الادارى فى قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص٥٥٧==* حيث ورد ذكر عيب الانحراف بالسلطة كاحد اوجه الطعن بالغاء القرار الادارى لمجازة السلطة بالمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصرى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وفق نص فقرتها العاشرة المحددة لاختصاص مجلس الدولة من انه (يشترط فى الغاء القرارات الادارية النهائية ان يكون مرجه الطعن عدم الاختصاص او عيبا فى الشكل او مخالفة القوانيين واللوائح او الخطا فى تطبيقها وتاويلها او إساءة استعمال السلطة، ويكاد يكون هذا هو النص الوحيد الذى نص على عيب الانحراف فى السلطة فى التشريع المصرى واكتفى المشرع بذكر العيب باعتباره وجها للطعن دون خوض فى تعريفه انظر فى ذلك: عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب للالغاء القرارات الادارية، مرجع سابق، ص١٢٤، صفاء شكرى محمود: الانحراف بالسلطة التقديرية للادارة اساءة استعمالها، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧، ص٢٨.

(ISSN: 2537 - 0758)

ولقد تضمنت احكام قضاء مجلس الدولة وال إدارية العليا المصرية العديد من تعريفات عيب الانحراف بالسلطة فى القرار الإدارى فقد ذهبت محكمه القضاء ال إداري عام ١٩٦٠ الى (ان عيب الانحراف او اساءة استعمال السلطة المبرر للالغاء القرار ال إداري او التعويض عنه يجب ان يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون الجهة ال إدارية قد اصدرته لباعث لايتعلق بالمصلحة العامة)[٤٢]، كما ذهبت ايضا الى ان سوء استعمال السلطة هو توجيه ارادة مصدر القرار الى الخروج عن روح القانون واهدافه وتسخير السلطة التى وضعها القانون بين يديه من جانب مصدر القرار تتوفر فيه العناصر المتقدمة[٤٣].

اما عن المحكمه ال إدارية العليا فقد عرفته (ان اساءه استعمال السلطة او الانحراف بها، فعيب اساءة السلطة الذي يبرر الغاء القرار ال إداري او التعويض عنه يجب ان يشوب الغاية منه ذاتها بان تكون قد اصدرت القرار بباعث لايمت لتلك المصلحة وعلي هذا الاساس فان عيب اساءة استعمال السلطة يجب اقامة الدليل عليه لانه لا يفترض)[٤٤].

كما ذهب فى حكم اخر لها الى ان (ان عيب اساءة استعمال السلطة او الانحراف بها من العيوب القصدية فى السلوك الإدارى قوامها ان يكون لدى الإدارة قصد استعمال السلطة او الانحراف بها فعيب اساءة استعمال السلطة الذى يبز الغاء القرار الإدارى او التعويض عنه يجب ان يشوب الغاية منه ذاتها)[٤٥].

وإزاء صمت النصوص القانونية عن الطرف المكلف بإثبات العيوب التي تصيب القرار ال إداري ومن بينها عيب الانحراف في استعمال السلطة، لذا فيخضع الاثبات للقاعدة العامة والتي تقضي بأن عبء الإثبات يقع على عاتق من ادعي به وذلك

([٤٢]) حكم محكمه القضاء الاداري المصرية بتاريخ ١٩٦٠/١/١٢

([٤٣])حكمة محكمة القضاء الادارى المصرى رقم ٢٠١، س٤، ق فى ١٩٥٠/٦/٨، اورده د.حمدى ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص٥٥٨.

([٤٤]) حكم المحكمة الادارية العليا المصرية في الطعن رقم ٥٩٨ بتاريخ١٩٦٩/٥/٣

([٤٥]) المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم ١٥١٩ س٢ق فى ١٩٥٠/٦/٨، اورده د.حمدى ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص٧٠-٧١ وبذات المعنى حكمها رقم ٧٩٧، س ٣١ق، ١٩٩٠/٥/٢٦، ٥٧٦ س٣٤ ق فى ١٩٩٠/١٢/٩ اوردهما د.طارق فتح الله خضير: القضاء الادارى، مبدأ المشرروعية، تنظيم القضاء الادارى، دعوى الالغاء، بدون دار للنشر، ٢٠٠٢، ص٣٣٥.

باثبات أن جهة الإدارة قد ابتغت من قرارها هدفاً بعيداً عن المصلحة العامة أو الهدف المحدد له قانوناً. وهو ما أفصحت عنه بشكل صريح الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء ال إداري المصري ونظيره الكويتي، وفي هذا الشأن ذهبت المحكمة ال إدارية العليا في مصر بقولها: "إساءة استعمال السلطة أو الانحراف في استخدامها هذا العيب من العيوب القصدية التي يقع عبء إثباتها على من يدعيها"(٤٦).

وجاءت لتؤكد ذلك بحكم آخر لها "عيب الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية التي تشوب ركن الغاية في القرار ال إداري– على من يدعي الانحراف بالسلطة أن يثبته"(٤٧).

كما قد قضت ذات المحكمة في حكم حديث لها جاء فيه بأن "عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك ويجب أن يشوب الغاية من إصدار القرار بأن تكون جهة الإدارة تنكبت وجه المصلحة العامة التي يتغياها القرار أو أن تكون قد أصدرت القرار ببعاث لا يمت لتلك المصلحة وعلى هذا الأساس فإن عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه– أساس ذلك– العيب لا يفترض"(٤٨).

أما فيما يتعلق بالدائرة ال إدارية بدولة الكويت فقد قضت محكمة التمييز الكويتية بقولها: "إن عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، الذي يبرر إلغاء القرار ال إداري هو من العيوب القصدية في السلوك، فيلزم أن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة، لذا فإن العيب لا يفترض بل يجب إقامة الدليل عليه"(٤٩).

---

(٤٦) حكم المحكمةالإدرية العليا، في الطعن رقم ١٤٨٠ لسنة ٣٣ق، الصادر بجلسة ١٩٩٢/٣/٢١، مكتب فني ٣٧، جزء ٢، ص١٠٩٥.

(٤٧) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعنان رقمي ١١٢٩ و ١٣٢٠ لسنة ٣٧ق الصادر بجلسة ١٩٩٤/١٢/١٥، مكتب فني ٣٩، جزء ١، ص٨٨١.

(٤٨) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ٧١١٣ لسنة ٤٨ق، الصادر بجلسة ٢٠٠٧/٢/١٠، مكتب فني ٥٢، جزء ١، ص٣٤٥.

(٤٩) حكم محكمة التمييز الكويتية، بالطعن رقم ٨٧٢ لسنة ٢٠٠١ إداري، الصادر بجلسة ٢٠٠٣/٣/٣ وفي الطعن رقم ٢٧٣ لسنة ٢٠٠٨ إداري الصادر بجلسة ٢٠١٠/٦/٢٩ منشورين في برنامج الموسوعة القانونية لتشريعات وأحكام دولة الكويت (موسوعة اللكترونية).

(ISSN: 2537 - 0758)

كما قضت ذات المحكمة في حكم حديث لها "بأن عيب إساءة استعمال السلطة في القرار ال إداري هو من العيوب القصدية التي يتعين على من يتمسك به إقامة الدليل عليه"[٥٠].

وفي حالة ثبوت عيب الانحراف في استعمال السلطة سواء اتخذ هذا الانحراف صورة مجانبة المصلحة العامة أو صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف وجب على القاضي ال إداري إلغاء القرار والتعويض عنه إن توافرت شروط هذا التعويض.

وبالنسبه للتشريع والقضاء الكويتى قال الخبير الدستوري د. عثمان خليل عثمان الذي اشرف علي وضع الدستور الكويتي في مولفه جول مجلس الدولة عام ١٩٥٦ انه (لكي يقضي بالغاء قرار ما يجب ان يكون هذا القرار غير المشروع، فالغاء القضائي علي خلاف الالغاء ال إداري لايلغي القرار بسبب عدم الملاءمه بل لاسباب عدم المشروعيه وهي عدم الاختصاص ويتعلق بمن اصدر القرار المطعون او عيب الاجراءات او الشكل او مخالفه القانون او اساءه استعمال السلطه او الانحراف بها وهو مخالفه القرار المطعون لركن الغايه[٥١].

وعبر القضاء فى الكويت بعد ذلك من خلال محكمة التمييز أن (...عيب إساءة أستعمال السلطة المبرر لألغاء القرار الإدارى يجب ان يشوب الغاية فى ذاتها، بأن

---

(٥٠) حكم محكمة التمييز الكويتية، بالطعن رقم ٨٩١ لسنة ٢٠١١ إداري، الصادر بجلسة ٢٠١٤/٥/٢٠، منشور في برنامج الموسوعة القانونية لتشريعات وأحكام دولة الكويت.

(٥١) والحقيقه ان القضاء الكويتي لم يعرف في بداياته القضاء الاداري الخاص بالخصومات الادارية او مايعرف بقضاء الالغاء الي ان انتهي الامر بصدور مرسوم بالقانون رقم ٢٠ لسنه ١٩٨١ بانشاء دائره بالمحكمه الكلية للنظر في المنازعات الادارية وتتكون من ثلاث قضاه وتكون لها ولاية قضاء الالغاء.

واشترط المشرع الكويتي في الماده الرابعه من القانون رقم ٦١ لسنه ١٩٨٢ بشان تعديل احكام الدائره الاداريه لقبول الدعوي ان يكون الطعن علي القرار مبنيا علي احدالاسباب التي تعيب القرار الاداري حيث نصت (يشترط لقبول الطلبات المبينه بالبنود ثانيا وثالثا ورابعا وخامسا من الماده الاولي ان يكون الطعن مبنيا علي احد الاسباب الاتية:

عدم الاختصاص– عيب بالشكل– مخالفه القوانيين واللوائح في تاويلها وتطبيقها– اساءه استعمال السلطه.

تكون الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التى يجب أن يتغياها القرار واصدرته بباعث لايمت لتلك المصلحة)[٥٢].

وتتطبيقا لذلك قالت محكمة التمييز فى أحد احكامها حول تعريف ركن الغاية فى القرار الإدارى بأنه (...من المقرر أن القرار الإدارى يجب ان يكون الباعث علية مصلحة عامة وأن يقوم على سبب يبرره فى الواقع والقانون، وذلك كركن من أركان انعقاده، والسبب فى القرار الإدارى هو الحالة الواقعية أو القانونية التى تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانونى هو محل القرار إبتغاء الصالح العام الذى هو غاية القرار).

وأضافت المحكمة فى الحكم نفسه تقول (... وأنه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها الا حيث يقضى القانون بذلك إذ يفترض فى القرار غير المسبب انه قام على سببه الصحيح، وعلى من يدعى العكس أن يقيم الدليل على ذلك، الأ أنه أذا ذكرت اسبابا له فانها تخضع لرقابة القضاء الإدارى للتحقق من مطابقتها أو عدم مطابقتها لقانون وأثر ذلك فى النتيجة التى انتهى إليها القرار)[٥٣].

كما قضت ايضا بأن(من المقرر ان عيب إساءة استعمال السلطة او الانحراف بها الذى يبرر الغاء القرار الإدارى او التعويض عنه من العيوب القصدية التى تشوب الغاية منه ذاتها بان تكون جهه الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التى يجب ان يتغياها القرار او ان تكون قد اصدرته بباعث لايمت الى تلك المصلحة بصلة...)[٥٤].

ويتضح من التعريفات السابقة لعيب الانحراف فى استعمال السلطة سواء التى اوردها الفقه او التى استقر عليها القضاء انها جميعا تدور حول معنى واحد وان اختلفت الالفاظ وهى ان عيب الانحراف يتصل بالغاية التى يسعى الى تحقيقها مصدر القرار اى انه يتمثل فى استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية من اجل تحقيق غاية غير مشروعة.

([٥٢]) حكم محكمة التمييز رقم ١٩٨٦/١٠٥/١٠٤/١٠٣ تجارى، جلسة ١٩٨٧/٢/١٨، موسوعة مبادىء القضاء الادارى _الكتاب الاول، الجزء الثالث، ص ٣٦١ ومابعدها

([٥٣]) حكم محكمة التمييز رقم ١٥ لسنة ١٩٩٠ تجارى، جلسة ١٩٩٠/٥/٢٠، موسوعة مبادىء القضاء الادارى _الكتاب الاول، ج٣، القاعدة ٢٨١، ص٣١٤

([٥٤]) حكم محكمة التمييز الكويتية: الطعن رقم ٢٣٣ لسنة ١٩٩٧، جلسة ١٩٩٨/٤/٢٠

(ISSN: 2537 - 0758)

المبحث الثاني
أهمية عيب الانحراف في أستعمال السلطة

تمهيد وتقسيم:

يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من أهم العيوب التي تصيب ارادة الإدارة في القانون ال إداري، لما تقوم به الإدارة من استغلال لسلطاتها التي خولها لها المشرع للتوصل الي هدف غير مشروع ولهذا العيب أهمية بالغة علي المستويين القانوني والعملي، وبالرغم من ذلك فقد ثار الجدل بين الفقه حول استمرار تلك الاهمية ولبيان ذلك سنقسم هذا العيب هذا المبحث الي مطلبين علي النحو الاتي:

المطلب الاول: الاهمية القانونية والعملية لعيب الانحراف فى أستعمال السلطة

المطلب الثانى: موقف الفقه من أهمية عيب الانحراف فى استعمال السلطة

المطلب الاول
الاهمية القانونية والعملية لعيب الانحراف
في استعمال السلطة

يتمتع عيب الانحراف فى استعمال السلطة بأهمية خاصة سواء من الناحية القانونية أو من الناحية العملية وسوف نقوم بتوضيح ذلك كالاتى:

اولا: الاهمية القانونية لعير الانحراف فى استعمال السلطة:

تكمن الاهميه القانونية لعيب الانحراف في أستعمال السلطة وخطورته من حيث ارتباطه بغاية القرار ال إداري في مجال السلطة التقديرية[٥٥] أو في الاحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة جانبا من الحرية في التدخل او عدمه، وفي اختيار الوقت المناسب للتدخل، ومن ثم فانه يوجد تلازم تام بين هذا العيب وبين السلطة التقديرية للإدارة التي تعتبر المجال الطبيعي لظهور عيب الانحراف في استعمال السلطة[٥٦]، حيث انه من الخطورة ان تقوم الإدارة بممارسة سلطتها التقديرية المطلقة من اي قيد لما يكون في ذلك من تأثير سئ علي حقوق الافراد وحرياتهم.

---

(٥٥) عمر عبدالرحمن البوريني: عيب الانحراف بالسلطة، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل الاردنية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد٤، ٢٠٠٧، ص٤٢٠.

(٥٦) عبدالغنى بسيونى عبدالله: القضاء الادارى، منشأ المعارف للنشر، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص٦٦١.

ومن هنا ظهرت أهمية الأستناد الي عيب الانحراف بالسلطة باعتبارها قيد علي تلك السلطة وضمانا لحماية الافراد من التعسف[٥٧].

وكذلك فان اعتبار الانحراف في استعمال السلطة سببا من اسباب الطعن بالغاء القرار ال إداري يمثل مرحله هامة من مراحل تطور رقابه المشروعية، اذ انه برغم من صحه العمل ال إداري في ظاهره فان القضاء يذهب الي التصدي لامور مستتره وخفية، حيث سمح للقاضي الادري البحث عن اشياء يتعذر كشف خبياها ويصعب التحقيق منها وهو ماجعل اثبات هذا العيب امر صعبا، مما يدل علي التوسع في رقابة القضاء لمشروعية اعمال الإدارة، فلم تعد الرقابة مقصورة علي فحص المشروعية الخارجية او الظاهرية لاعمال الإدارة او قرارتها بل امتدت الي الكشف عن النوايا والبواعث التي تدفع الإدارة الي مباشرة سلطاتها وممارسة اختصاصاتها[٥٨].

ثانيا: الاهمية العملية لعيب الانحراف في أستعمال السلطة

لعيب الانحراف فى استعمال السلطة اهمية كبيرة من الناحية العملية فقد ترتب على ظهور عيب الانحراف في أستعمال السلطة كسبب من أسباب الالغاء زياده كبيره في عدد دعاوي الالغاء، حيث ان هذه الدعوي تستهدف حماية الشرعية[٥٩] عن طريق الغاء القرارات ال إدارية المجافية لها، فهى خصومة توجه الي القرار ال إداري المخالف للهدف الذي قصده المشرع من تلك القرار ال إداري ولا يقصد به شخص معين، اذ ان هذا العيب اكثر انتشارا وذيوعا في العمل ال إداري.

---

(٥٧) عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص١٠٦، انظر ايضا: محمد عبدالحميد ابوزيد: القضاء الادارى، دراسة مقارنة، ولاية الالغاء والتعويض، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص١٣٨.

(٥٨) محمود محمد حافظ: القضاء الاداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٣، ص٦٤٨-٦٤٩: انظر ايضا: محمود عاطف البنا: الوسيط فى القضاء الادارى، الطبعه الثانيه، بدون دار نشر، ١٩٩٩، ، ص٤٠٢.

Aboubakar Sango, (Les Tendances Actuelles Du Controle Juridictionnel De L'exercice Du Pouvoir Dis Cretionnaire De L'admininstation En AFrique: Etude Comparee A Partir Des Cas Du Benin, Du Burkina Fasoet De La Cote D'ivoire,2016, p.11

(٥٩) Daniel Giltard, (L'evolution du Controle de la l'egalite' des actes administratifs unilate'raux), Zbomik radova.
Pravnog Fakulteta u Splitu, god,50,2/2013, p.341

(ISSN: 2537 - 0758)

حيث أن الإدارة قلما تخالف قواعد الاختصاص او الشكل او الاجرات او القواعد الموضوعية التي يتطلبها القانون ولكنها غالبا ماتنحرف عن الغرض الذي من أجله منحها المشرع السلطة او اعطيت الاختصاص مستهدفه غرضا اخر غير الهدف الذي قصده المشرع[٦٠] فيصدر القرار مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

لانه عيب خفي ومستتر لايحول دون ظهور القرار ال إداري بمظهر الاعمال الصحيحة من حيث الشكل او الاجراءات او الاختصاص ولكنه مع ذلك غير مشروع لمخالفته للغايه التي ارادها المشرع والتي من اجلها منحت الإداره سلطة اصداره[٦١].

كذلك ايضا فان لعيب الانحراف في استعمال السلطة اهميه كبيره من الناحية العملية، لان الرقابة علي عيب الانحراف رقابة دقيقة ومهمه القاضي شاقة وعسيرة هنا حيث البحث عن الهدف الحقيقي او الغاية الذي استهدفته الإدارة حينما اصدرت قرارها بعيدا عن المصلحة العامة او مخالفة الهدف الذي حدده القانون لها، ولذلك فهو بحث في غاية من الصعوبة من الناحية العملية[٦٢].

ومن ثم فان اخفاء عيب الانحراف في استعمال السلطه وصعوبه الكشف عنه دفعت الإداره الي كثرة الاقدام علي ارتكاب هذا العيب والتي تكون الإداره في مأمن من الغاء القضاء لقرارها مماساهم في اتساع عيب نطاق الانحراف باستعمال السلطه وزيادة وقوعه في الحياه العملية[٦٣].

---

(٦٠) محمد عبد الحميد ابوزيد: القضاء الادارى، دراسة مقارنه، مرجع سابق، ص١٣٨، انظر ايضا محمود محمد حاقظ: القضاء الادارى فى القانون المصرى والمقارن، مرجع سابق، ص٦٤٩.

(٦١) محمود محمد حافظ: القضاء الاداري، المرجع السابق، ص ٦٤٩، محمد عبدالحميد ابوزيد: القضاء الادارى، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص١٣٨

(٦٢) ماهر جبر نصر: الاصول العامة للقضاء الاداري، قضاء الالغاء، دار النهضه العربية، ١٩٩٦، ص ٣٨٦، انظر ايضا: اسماعيل البدوى: القضاء الادارى، ، دراسة مقارنة، الجزء الرابع، أسباب الطعن بالالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ، ص٢٥١-٢٥٢.محمد ماهر ابو العينين: الانحراف التشريعى والرقابة على دستوريته، مرجع سابق، ص١٦٨

(٦٣) حيث يرى Jean Rivero ان فكرة الانحراف فى استعمال السلطة فقدت اهميتها السابقة وسلطاتها عندما كانت وجها رئيسيا من أوجه الالغاء، حيث لم يكن السبب مأخوذا به على نحو ماهو الان، فلما بدأ القضاء يركز على عيب السبب ويوليه اهتماما كبيرا طغى على عيب الانحراف بالسلطة

المطلب الثاني: موقف الفقه من أهمية عيب الانحراف في استعمال السلطة

بالرغم من اهمية عيب الانحراف في استعمال السلطة، الا ان الفقه انقسم حول تلك الاهميه بين فريق مؤيد وفريق معارض وسوف نقوم ببيان أراء كل من الاتجاهيين:

اولا: الاتجاه المنكر لاهمية عيب الانحراف في استعمال السلطة

يري انصار هذا الاتجاه تضاؤل اهميه عيب الانحراف في استعمال السلطه، حيث يري فريق منهم انحسار نطاق تطبيق عيب الانحراف في استعمال السلطة بعد توسع القضاء في رقابته علي اسباب القرار ال إداري[٦٤] نظرا لسهولة اثبات عدم مشروعية الاسباب بالمقارنة مع صعوبة اثبات الانحراف بالسلطه[٦٥].

بينما ذهب فريق اخر منهم الي التقليل من اهمية عيب الانحراف في استعمال السلطة باعتباره عيبا احتياطا لايتم اللجوء اليه الا اذا خلا القرار ال إداري من العيوب الاخري ولذلك لدقة عيب الانحراف وصعوبته ولخطورة عيب الانحراف بالنسبة للإدارة فالحكم عليها انها تعسفت ينال من هيبتها لدي الافراد ويزعزع ثقتهم فيها[٦٦]، كما ذهب

واصبح من السهل ان يحل محله ويغنى عنه، انظر: عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الاداري، مرجع سابق، ص١٠٧

كما ذهب الفقيه فالين أن عيب الانحراف بالسلطة بلغ القمة وأذن بالزوال، وارجع ذلك لسببين أولهما: تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق برقابتهعلى القرارات التى تهدف الادارة من ورائها تحقيق غرض مالى، ففى بادىء الامر كان يقتصر على الغاء القرار ثم أصبح بعد ذلك يمتنع عن الغائه اذا تحقق الى جانب الغرض المالى غرض أخر من أغراض المصلحة العامة، وثانيهما: اتجاه مجلس الدولة الفرنسي الى رقابة أسباب القرارات الادارية بطريقة تغنية عن رقابة أغراضها: انظر: عبدالمنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب للالغاء القرارات الادارية، مرجع سابق، ص١٠٩.

([٦٤]) عبدالعزيز خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لالغاء القرار الادارى، مرجع سابق، ص١٠٩

([٦٥]) اسماعيل البدري: القضاء الادراي، مرجع سابق، ص ٢٥٢، انظر ايضا: عبدالغنى بسيونى عبدالله: القضاء الادارى، مرجع سابق، ص٦٦

([٦٦]) سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص٣٣٥-٣٣٦

(ISSN: 2537 - 0758)

البعض الى تضاؤل تلك الاهمية لانه يتصل بالبواعث النفسية الخفية لجهه الإدارة واثباته يتطلب ان يبحث القاضي في وجود تلك البواعث وهو غايه بعيدة المنال[٦٧].

ثانيا: الاتجاه المؤيد لأهمية عيب الانحراف في استعمال السلطة:

وعلى النقيض من الاتجاه السابق يري هذا الاتجاه أستمرار أهمية عيب الانحراف في استعمال السلطة والاحتفاظ بمكانته في فرض الرقابة علي مشروعية القرارات ال إدارية، فذهب البعض الي انه بالرغم من التوسع في الرقابة علي ركن السبب في القرار ال إداري الا انه يظل عيب الانحراف في استعمال السلطة له مكانته التي لايمكن التقليل منها وبالاخص في الحالات التي تتعمد الإدارة اخفاء المحتوي الحقيقي لقرارها خلف مظهر خاطئ يتمثل في لجوئها الي اجراء قد خصصه القانون لتحقيق غايات غير تلك التي تسعي الإداره لتحقيها وذلك من اجل تجنب شكليات معينة او اصدار ضمانات معينة[٦٨].

([٦٧]) يعقوب يوسف الحمادي: القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للادارة، دراسه مقارنة، منشأه المعارف، بالاسكندرية، ٢٠١٢، ص٢١٨-٢١٩

*أما الفقهاء jean rivero, jean waline, Charles debbesch,Jean claude recii أرجوا التضاؤل الكبير لاهمية عيب الانحراف فى استعمال السلطة للاسباب التالية:

- ظهور وجه مخالفة القانون سمح للقاضى اعتبار الهدف المتبع من طرف الادارة بصفة غير مشروة مخالفة القانون
- صعوبة تحديد الهدف القانون أو المشروع فى حالة عدم تحديده من طرف القانون وعليه القاضى لايتردد فى بعض الحالات من تحديد الهدف وفقا للظروف المحيطة بعملية اتخاذ القرار
- صعوبة الاثبات لهذا العيب-عيب الانحراف هو اخر مايمكن أن يلجأ اليه القاضى فى حالة عدم وجود العيوب الاخرى، انظر فى ذلك:

Jean rivero, jean waline, contentieux administratif 17 edition, dalloz, paris,1998, p246

Charles debbasch, jean claude recci, contentieux administatif,7 edition, dalloz, paris, 1999, p687

([٦٨]) زكي محمد النجار: القضاء الاداري، دراسه مقارنة بالشريعة الاسلامية، ط٢، الازهر للطباعة، دمنهور، ١٩٩٦، ص ٣٩٦

كما ان عيب الانحراف في استعمال السلطة يمكن الاستناد اليه ليكون اساس دعوي الالغاء عندما لاتجدي العيوب الاخرى التى تصيب القرار الإدارى[٦٩] وهذا يتضح فى حال السلطة التقديرية حيث يصعب الاستناد على العيوب الاخرى فان الانحراف فى استعمال السلطة ليكون اساسا للطعن بالالغء ذلك انه ايا كان مدى السلطة التقديرية التى يعترف بها القانون لجهة الإدارة فان امرا واحدا لايمكن ان يكون محلا للسلطة التقديرية وهو الهدف او الباعث، ، فان سلطه الإدارة هي دائما سلطة مقيدة[٧٠].

كما يري انصار هذا الاتجاه ان عيب الانحراف في استعمال السلطة يبقي دوما السلاح الاخير والحاسم لمبدا المشروعية وخاصا اذا حرص مصدر القرار علي اصداره بمظهر سليم شكليا ولكن تنصرف نيته الي تحقيق غايه بعيده كل البعد عن المصلحه العامة[٧١].

ونحن من جانبا نري عدم التقليل من أهميه عيب الانحراف في استعمال السلطه حيث انه نوع من الرقابه المشروعه علي صحه القرار ال إداري وبالاخص القرار الذي يتسم بالصحه الظاهريه ولكنه صدر مخالفا للهدف الذي حدده المشرع وخول الإداره

([٦٩]) فكثيرا ماينهى مجلس الدولة المصرى حكمه بعباره (ان هذا الامر تترخص الادارة فيه بلا معقب عليها من المجلس مادام تقديرها قد خلا من اساءة السلطة او انه من ملاءمات الادارة تزاوله بمالها من سلطة تقديرية حيث يصعب الاستناد الى العيوب الاخرى، فأن الانحراف بالسلطة وحده يكون اساس الطعن بالالغاء، ويلاحظ انه على الرغم مماتتمتع به جهه الادارة من سلطة التقديرية، فان امرا واحدا يبقي عصيا على تلك السلطة الا وهو الهدف او الباعث فسلطة الادارة بالنسبة له دئما مقيدة، انظر: مصطفى ابوزيد فهمى: القضاء الادارى ومجلس الدولة–قضاء الالغاء، مرجع سابق، ص٢٨٣، حكم لمحكمة القضاء الادارى المصرى فى الدعوى رقم ٩٣٣لسنة ٤٩ق لسنة ٤٢ق عليا، جلسة ١٩٩٩/٦/١١ دائرة الاولى، وحكم المحكمة الادارية العليا طعن رقم ٢٥٧٩ لسنة ٤٢ ق عليا جلسة ١٩٩٩/٦/١١دائة اولى، وحكم المحكمة الادارية العليا طعن رقم ٢٣٠٩ لسنة ٤٢ ق جلسة ١٩٩٩/٦/١١

([٧٠]) مصطفي ابو زيد فهمي: القضاء الاداري، مرجع سابق، ص ٨٣، فهد عبدالكريم ابو العثم: القضاء الادارى، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص٣٩٧.

([٧١]) مصطفى عبدالغنى ابوزيد: المحل فى القرار الادارى والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠١٢، ص٣٢٠.

(ISSN: 2537 - 0758)

السلطه التقديريه للاصداره حيث ان استفحال الامر سيؤدي الي زعزعة الثقه بين المواطنين والإدارة وعادة مايكون السبب وراء العصيان المدني والتمردات الشعبية.

وهو ماذهب اليه القضاء ال إداري الفرنسي والمصرى الي الغاء القرارات التي تصدرها الهيئات العامة والتي لايقصد بها تحقيق المصلحه العامة والتي تنحرف عن الغايه من وراء أصدار تلك القرار.

حيث الغي مجلس الدولة الفرنسي قرار رئيس بلدية يقضي بالموافقة علي خطة استيلاء البلدية علي الارض التي يملكها هو وعائلتة حيث تبين ان هذه التعديلات التي اقترحها رئيس البلدية لايبررها هدف من اهداف المصلحة العامة وانما تحقيق منفعة شخصية له ولعائلته.

كما ذهبت محكمة القضاء الإدارى المصرى فى احد احكامها الى ان (عدم تجديد إقامة المدعية ورفضها طلب التجديد وتكليفها بالسفر قبل استكمال علاجها يجعل القرار بعيدا عن اسهداف المصلحه العامة ويصحبه سوء استخدام السلطة وخاصة انه لاخطورة من المدعية على الامن والاداب العامة وان سياسة الحكومة تشجيع السياحة وان مقتضيات الانسانية والرحمة بالمرضى ضرورة الاستجابة لطلبها وتجديد اقامتها لحين اانتهاء من المعالجة)[٧٢].

(٧٢) حكم محكمة القضاء الادارى رقم ٧٧٧س١٠ جلسة ١٩٥٦/١٢/١٨، كما ألغت المحكمة الادارية العليا قرار لاتحاد الاذاعة والتلفزيون يقضي بتخصيص عشرين دقيقة لكل حزب سياسي حتي يشرح برنامجه للشعب ابان فترة الانتخابات حيث انتهت المحكمة الي القول بان مده العشرين دقيقة المحددة لكل حزب سياسي لشرح برنامجه غير كافية لتحقيق الهدف المنشود ولذا فان القرار لايهدف الي بلوغ الغرض منه بل اتخذ شكلا مظهريا خاليا من المضمون مما جعل هذا القرار مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة.

المراجع

- ابن المنظور، لسان العرب، تحقيق د.عبدالله الكبير وأخرين، المجلد الثانى، الطبعة الثالثة، دار المعارف، بدون تاريخ نشر.
- د.اسماعيل البدوى: القضاء الإدارى، دراسة مقارنة، الجزء الرابع، اسباب الطعن بالالغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- المعلم بطرس البستانى: محيط المحيط، قاموس عصرى مطول للغة العربية، المحقق عثمان، الجزء الثانى، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٩.
- خالد رشيد الدليمى: الانحراف فى استعمال السلطة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، ١٩٩٨.
- راشد سيف الحجيلان: الانحراف عن قاعدة تخصيص الاهداف بأعتبارها إحدى حالات الأنحراف بالسلطة فى القانون الإدارى الكويتى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٦.
- رمزى طه الشاعر: الانحراف الإدارى، مجلة العلوم الإدارية، ع١، س١١، ١٩٦٩.
- زكي محمد النجار: القضاء الإداري، دراسه مقارنة بالشريعة الاسلامية، ط٢، الازهر للطباعة، دمنهور، ١٩٩٦.
- سامي جمال الدين: الدعاوي الإدارية، منشأه المعارف، الاسكندرية، ١٩٩١.
- د.سليمان سليم بطارسة: عيب انحراف السلطة (المصطلح)، طبيعة العيب وطريقة أثباته، مجلة دراسات الجامعة الاردنية، المجلد ٤١، العدد ٢، ٢٠٠٣.
- د.سليمان محمد الطماوى: نظرية التعسف فى استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٨.
- سناء بولقواس: خصوصية إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ٢٠١٦.
- صفاء شكرى محمود: الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة اساءة استعمالها، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧.
- د.طارق فتح الله خضير: القضاء الإدارى، مبدأ المشرروعية، تنظيم القضاء الإدارى، دعوى الالغاء، بدون دار للنشر، ٢٠٠٢.

(ISSN: 2537 - 0758)

- د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، لسنة ٢٠١٠م.
- د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة: دعوى الغاء القرار الإدارى فى قضاء مجلس الدولة، بدون ط، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٢٠٢.
- عبدالغنى بسيونى عبدالله: القضاء الإدارى، منشأ المعارف للنشر، الاسكندرية، ١٩٩٦.
- على خطار شنطاوى: موسوعة القضاء الإدارى، ج٢، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الادردن، ٢٠٠٨.
- عمر عبدالرحمن البوريني: عيب الانحراف بالسلطة، أساسه، حالاته في ضوء اجتهاد محكمة العدل الاردنية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد٤، ٢٠٠٧.
- فهد عبدالكريم ابو العثم: القضاء الإدارى، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ماجد راغب حلو: القضاء الإداري، منشأه المعارف للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
- ماهر ابو العنيين: الانحراف التشريعى والرقابة على دستوريتة، الانحراف التشريعي والرقابة علي الدستورية، المركز القومى للاصدارات القانونية، ٢٠١٣.
- ماهر جبر نصر: الاصول العامة للقضاء الإداري، قضاء الالغاء، دار النهضه العربية، ١٩٩٦.
- د.محمد الشافعي أبوالراس: القضاء الإداري، بدون دار نشر، لسنة ١٩٨١م.
- محمد عبدالحميد ابوزيد: القضاء الإدارى، دراسة مقارنة، ولاية الالغاء والتعويض، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.
- محمد عبدالعال السناري: مبدا المشروعية والرقابة علي اعمال الإدارة في دوله الامارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الامارات، ٢٠٠٠.
- محمد كامل ابو ليلة: نظرية التنفيذ المباشر فى القانون الإدارى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٦٢.
- محمد ماهر ابوالعنيين: الانحراف التشريعى والرقابة على دستوريته، الجزء الاول، الطبعة الاولى، دار المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦.

- محمود خلف الجبورى: القضاء الإدارى فى العراق، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٤.
- محمود عاطف البنا: الوسيط فى القضاء الإدارى، الطبعه الثانيه، بدون دار نشر، ١٩٩٩.
- محمود محمد حافظ: القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٣.
- مصطفى عبدالغنى ابوزيد: المحل فى القرار الإدارى والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠١٢.
- ناصر شحادة عبيد العنزى: عيوب القرار الإدارى، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بنى سويف، ٢٠١١
- نواف كنعان: القضاء الإدارى، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦.

عبدالرزاق السنورى: مخالفة التشريع للدستور والانحراف فى استعمال السلطة، مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، ١٩٥٢.

- يعقوب يوسف الحمادي: القضاء ومراقبة السلطة التقديرية للإدارة، دراسه مقارنة، منشأه المعارف، بالاسكندرية، ٢٠١٢.
- Aboubakar Sango, (Les Tendances Actuelles Du Controle Juridictionnel De L'exercice Du Pouvoir Dis Cretionnaire De L'admininstation En AFrique: Etude Comparee A Partir Des Cas Du Benin, Du Burkina Fasoet De La Cote D'ivoire,2016.
- Auccoc, Conferences Le Droit Administraif, 2Edit.T.1,,(1878-1882
- Bonnard, Precis de Droit Administratif, Paris,1988
- CE.10 MAI,1912 Abbe Bouteyre, REC 533 Concl HoIbronner, S1912.
- Charles Debbasch, Cotentieux Administraif, Dalloz,1978.
- Charles debbasch, jean claude recci, contentieux administatif,7 edition, dalloz, paris, 1999.

(ISSN: 2537 - 0758)

- Daniel Giltard, (L’evolution du Controle de la l’egalite’ des actes administratifs unilate’raux), Zbomik radova .Pravnog Fakulteta u Splitu, god,50,2/2013.
- Jean Marie AUBY et Roland DRAGO, Trait’e de contentieux administrative, T.2,3em e’d, L.G.D.J, paris,1984
- Jean rivero, jean waline, contentieux administratif 17 edition, dalloz, paris,1998.
- Melleray Fabrice, Recours pour exce’s de pouvoir (moyens d’nnulation) E’d. Dalloz, parisK2015
- Melleray Fabrice, Recours pour exce’s de pouvoir (moyrns d’nnulation) E’d.Dalloz, paris,2015.
- M-Laferri’ere, traite’ de la jurisdiction administrative et Paris,1896, tome,2.
- Mouric Houriou, Precis de Dorrit Administratif,5eme edition paris,1933
- Serge Guinchard, Thierry Debardle, Lexique des termes juridiques sst a’jour, dans sa 25e ‘edtition, des textes, E’ditions Dolloz, paris,2017 .