الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة تحقيقاً للمصلحة العامة

بحث مقدم للمؤتمر الدولي العلمي الثالث لكلية الشريعة والقانون بطنطا بعنوان "حماية المصلحة العامة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي"
يومي : الاثنين والثلاثاء
الموافق : ٢١ ، ٢٢ أكتوبر ٢٠١٩م

إعداد
ولاء محمد عبد الفتاح قمرة
ماجستير قانون عام (جامعة الإسكندرية)

موجز عن البحث

لا شك أن المصلحة العامة تحتل مكانة هامة فى أى دولة مهما اختلفت أنظمتها السياسية، وقد أولى القانون بصفة عامة حماية خاصة لها وكذلك القضاء له دور أساسي وفعال فى الحماية والرقابة معـًا .

وبما أن هذه المصلحة عرضة للاعتداء عليها من قبل الأفراد، فقد قام المشرع بحمايتها بوسائل عده، منها أنه كرس لها حماية إدارية وذلك عن طريق الطعن فى مشروعية القرارات الإدارية التى تصدر عن جهة الإدارة، والتي لا تهدف إلى ابتغاء وجه المصلحة العامة، وللانحراف بالسلطة أوجه عديدة منها على سبيل المثال، مجانبة المصلحة العامة لتحقيق مصلحة مصدر القرار، وهنا برز دور كلا من مجلس الدولة الفرنسي وكذلك مجلس الدولة المصرى فى إثبات عيب الانحراف فى استعمال السلطة، حيث أتاح الفرصة كاملة لإثبات عيب الانحراف بالسلطة بوسائل مباشرة وأخرى غير

مباشرة، منها إثبات الانحراف بالسلطة من ظروف خارجة عن النزاع وهذا أعمق ما وصل إليه مجلس الدولة الفرنسي، إلا أن مجلس الدولة المصرى لم يسر على درب نظيره الفرنسي فى هذا الشأن، بل اعتمد من الوسائل غير مباشرة لإثبات الانحراف بالسلطة' إثبات الانحراف بالسلطة من القرائن المحيطة بالنزاع.

الكلمات المفتاحية : الرقابة القضائية – الانحراف بالسلطة – المصلحة العامة

Judicial Control On Deviation Of Power For Public Interest

Walaa Mohamed Abdel Fattah Qamra

Master of Public Law

Email of corresponding author : wkamara249@gmail.com

Abstract :

No Doubt that the Public Interest plays an important role in any Country، whatever their Political systems، generally، the Law grants special protection to it as well as the judiciary has a fundamental and effective role in both protection and control.

As، this interest is subject to abuse by individuals، the legislator has protected it by several means، such as، it granted an administrative protection to it by challenging the legitimacy of administrative decisions issued by the administration which aimed only achieving the public interest. Thus، the deviation of power has many respects، such as، avoidance of the public interest to achieve the interest of the decision maker.

Here، the role of the French Council of State and the Egyptian Council of State appeared in proving deviation in using power، where it provided a full opportunity to prove the deviation of power by direct and indirect means، includes، proof of deviation of power from circumstances beyond the dispute and this is the most important aspect that the French State Council reached. However، the Egyptian Council of State didn't follow the French State Council in this regard; but adopted indirect means of proving deviation of power" Proving deviation of power from Presumptions related to the dispute.

Keywords: Judicial control، deviation of power، public interest

مقدمـــة

تحظى فكرة المصلحة العامة بأهمية بالغة في القانون بصورة عامة، وفي القانون الإداري بصورة خاصة، فبالنسبة للقانون غني عن البيان القول إن هذه الفكرة تبسط بظلالها على جميع روابط القانون، كما أن المصلحة العامة هي غاية القانون وهدفه الأساسي، وأن أهداف الوظيفة الإدارية فى المجتمع والدولة هي تحقيق أهداف المصلحة العامة بالمفهوم الإداري.

إن الإدارة فيما تأتيه من أعمال يومية ترتب آثار قانونية، فقد تنشأ مركز قانونى جديد، أو تعدل فى مركز قائم، أو تلغى هذا المركز، والإدارة فى ممارستها لتلك الأعمال إنما تلجأ لقرارات إدارية تصدر منها والتي بدورها تمس حقوق الأخرين بالإيجاب أو السلب، وحينما تسعى الإدارة إلى الصالح العام التى تستند فى عملها إليه، يسعى الغير كل منهم إلى الصالح الخاص به، مما يجعل كل منهم فى اتجاه مغاير للآخر؛ لذلك عادة ما يلجأ الغير المتضرر من القرار الإداري إلى رفع دعوى قضائية يطالب فيها بإعدام القرار الإداري لمخالفته للقانون وذلك إذ شاب تكوين القرار أى عيب مس أركانه، وأهم ما قد يعترى القرار المخالف للقانون من عيوب هو ما يعترى ركن الغاية فيه إذا انحرفت السلطة الإدارية عن غايتها أو أساءت استعمال سلطاتها.

والسلطة التى تتمتع بها الإدارة ليست غاية فى ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة للمجتمع، فإذا انحرفت الإدارة فى استعمال هذه السلطة بإصدار القرارات لتحقيق أهداف تتعارض مع المصلحة العامة فإن قرارها يكون مشوبًا بعيب إساءة استعمال السلطة، أو الانحراف بها، ويعد هذا العيب من أسباب الطعن بالإلغاء التى ترد على القرار الإداري، ولهذا فالانحراف لا يعني سوى اعوجاج الإدارة

أو السلطة المفوض لها القيام بمهمة معينة عن تحقيق الهدف المحدد من قبل المشرع، ومثال ذلك سعى رجل الإدارة تحقيق خدمات مالية بدل الحفاظ على النظام العام وذلك تحت ستار السلطة الضبطية.

وهنا نجد أن الرقابة القضائية التى يقوم بها القضاء الإداري بحسب التنظيم القضائي أفضل نوع رقابي على أعمال الإدارة، وذلك لأسباب عدة منها أن الرقابة القضائية أكثر مدعاة للثقة وذلك لاتسامها بالحيدة والنزاهة ، وتمثل دعوى الإلغاء جوهر الرقابة القضائية على القرارات الإدارية فبواسطتها يراقب القاضي مشروعية القرار الإداري، ومدى اتجاهه نحو تحقيق المصلحة العامة ، فإذا تبين له بأنه مشوب بعيب ما فى أحد أركانه فإنه يقضى بإلغائه نتيجة لذلك، وأن من أهم صور الاعتداء على المصلحة العامة هو عيب الانحراف بالسلطة .

وسوف نتناول فى هذا البحث الرقابة القضائية على الانحراف بالسلطة تحقيقا للمصلحة العامة وأهم التطبيقات القضائية فى مصر وفرنسا .

أهمية البحث :

من المعروف أن من أهم الأعمال القانونية التى تقوم بها الإدارة إصدار القرارات الإدارية، وكي تكون هذه القرارات مشروعة ينبغي أن يسعى من يصدرها إلى تحقيق الهدف المحدد الذى قصد المشرع تحقيقه بإصدار هذه القرارات وإلا أضحى قراره ممكن إلغاءه قضائيا وإداريًا.

كما تأتى أهمية البحث فى رقابة القضاء على توافر المصلحة العامة فى القرار الإداري، وذلك لما يشهده الواقع العملى فى الجهات الإدارية المختلفة من انحراف بالسلطة بصوره المختلفة من مجانبة للمصلحة العامة ومخالفة لتخصيص الأهداف كما

أن عيب إساءة استعمال السلطة أقصى ما وصل إليه القضاء الإداري فى مجال رقابته على القرارات الإدارية، فأردت من خلال هذا البحث التعرف على دور القضاء فى الرقابة على الانحراف بالسلطة تحقيقاً للمصلحة العامة

أهداف البحث :

- ❖ تقييم دور القضاء فى الرقابة على الانحراف بالسلطة تحقيقاً للمصلحة العامة
- ❖ محاولة إيجاد حلول وضوابط للتغلب على الانحراف بالسلطة ومجانبة المصلحة العامة.

منهج البحث :

المنهج الوصفي التحليلي :

لقد اعتمدت هذا المنهج نظرًا لما يتيحه من آليات، بقصد الإحاطة بمختلف جوانب الموضوع حيث يمكننا من بيان وتحديد صور وحالات الانحراف بالسلطة مع التركيز على أهم التطبيقات القضائية التى تبنى القاضي الإداري فيها عيب الانحراف بالسلطة .

المنهج المقارن :

وذلك من خلال بيان مواقف التشريعات المقارنة وكذلك اجتهادات القضاء، وسيكون محور الدراسة بين مصر وفرنسا.

خطة البحث :

من أجل الإحاطة والإلمام بجوانب الموضوع ارتأيت تناوله على النحو التالي :

المبحث الأول: الإطار العام لعيب الانحراف فى استعمال السلطة.

المطلب الأول: مفهوم عيب الانحراف فى استعمال السلطة .

المطلب الثاني: خصائص وشروط تحقق عيب الانحراف فى استعمال السلطة.

المبحث الثاني : الانحراف بالسلطة المنفصل عن نشاط الإدارة .

(الانحراف عن المصلحة العامة)

المطلب الأول: فكرة الصالح العام.

المطلب الثاني: أوجه الانحراف عن المصلحة العامة.

المبحث الثالث: كيفية إثبات عيب الانحراف بالسلطة.

المطلب الأول : طبيعة الرقابة القضائية لعيب الانحراف بالسلطة.

المطلب الثاني: وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة.

الفرع الأول: الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة.

الفرع الثاني: الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف بالسلطة.

المبحث الأول
الإطار العام لعيب الانحراف فى استعمال السلطة

يكون القرار الإداري معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا استعمل رجل الإداري صلاحياته لتحقيق غاية غير تلك التى حددها القانون، ويتصل هذا العيب بنية مصدر القرار وبواعثه؛ ولذلك يقترن هذا بالسلطة التقديرية للإدارة، ولا يثار إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بحدود معينة. وقد حظى هذا العيب بأهمية كبيرة فى القضاء الإداري فى فرنسا ومصر وفى المغرب، ونجد المجلس الأعلى أولى هذا النوع من العيوب أهمية بالغة منذ السنوات الأولى على إنشائه إلا أن هذه الأهمية تضاءلت؛ لأنه يتصل بالبواعث النفسية الخفية لجهة الإدارة وإثباته يتطلب أن يبحث القضاء فى وجود هذه البواعث، وهو غاية بعيدة المنال لذلك أضفى القضاء على هذا العيب الصفة الاحتياطية، فلا يبحث فى وجودة طالما أن هناك عيبًا آخر شاب القرار الإداري مثل: عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل أو مخالفته القانون[1] ، وإذا كان عيب الانحراف بالسلطة عيبًا قصديًا أو عمديًا يتعلق بنية القرار الذى غالبا ما يكون سيئ النية يعلم أنه سعى إلى غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو غير تلك التى حددها القانون، فإنه قد يحصل أن لا يقصد مصدر القرار الابتعاد عن المصلحة العامة إلا أنه يخرج عن قاعدة تخصيص الأهداف فيكون القرار مشوبًا بعيب الانحراف أيضًا.

(١) ثورية العيوني – القضاء للإداري ورقابته على أعمال الإدارة – مطبعة دار نشر الجسور ٤٠- الطبعة الأولى، ٢٠٠٥ .

المطلب الأول
مفهوم عيب الانحراف فى استعمال السلطة

عيب الانحراف بالسلطة يصيب القرارات الإدارية إذا انحراف الموظف الذى أصدرها عن الهدف الذى حدده القانون لكل منها هذا العيب هو نفسة الذى يسميه قانون مجلس الدولة بعيب إساءة استعمال السلطة، ويرى الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى أن تسمية الانحراف بالسلطة أكثر دقة وشمولا؛ وذلك لأن الانحراف بالسلطة ينطوي على حالتين: أحدهما فقط إساءة السلطة، فهناك انحراف بالسلطة إذا أساء الموظف استعمال السلطة، فقصد بها هدفا مجانبا للمصلحة العامة[1] ، كأن يقصد مثلاً تحقيق نفع خاص له أو محاباة شخص بذاته أو الانتقام من خصمه فى الرأي مثلا فى مثل هذه الحالة يمكن أن يقال إن هنالك إساءة لاستعمال للسلطة. وهناك حالة أخرى تظهر عندما يهدف الموظف إلى مراعاة المصلحة العامة فعلاً ولكنه يخدم هدفا غير الهدف الذى أرادة القانون، فسلطات الضبط الإداري مثلا يجب أن يكون الهدف من استعمالها خدمة المصلحة العامة وبالذات المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، فإذا قصدت الإدارة باستعمالها خدمة الخزانة العامة أو إجبار الأفراد على التبرع لمشروع خيرى معين كان هنالك انحراف بالسلطة وليس إساءة لاستعمالها؛ لأن الأمر إنما ينطوي على مخالفة الهدف المقصود بذاته أعلى.

وعيب الغاية أو انحراف السلطة أو إساءة استعمال السلطة كما أطلقت عليه قوانين مجلس الدولة المصرية هو أن يمارس مصدر القرار السلطة التى خولها له القانون لتحقيق أهداف .

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمى القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء، دار المعارف بمصر، سنة ١٩٨٦ .

غير تلك التى حددها له . فعلى رجل الإدارة أن يسعى بما يصدر من قرارات إلى تحقيق الهدف الذى قصد المشرع تحقيقه بهذه القرارات، فإذا لم يحدد القانون هدفا معينـًا للقرار الإداري وجب على رجل الإدارة أن يهدف بإصداره إلى تحقيق الصالح العام بصفة عامة، فإذا حاد عن ذلك وقصد بتصرفه تحقيق هدف أخر وقع قراره باطلاً مستحق الإلغاء؛ لأن السلطة التى منحها القانون لرجال[1] الإدارة لا تجد لها أساس يبررها سوى تحقيق المصلحة العامة أو إحدى صورها التى بينها القانون على وجه التحديد وتزداد فرصة انحراف السلطة أمام مصدر القرار فى مجال السلطة التقديرية؛ حيث يكون لرجل الإدارة أن يتدخل أو يمتنع وأن يحدد نوع تدخله إذا هو قدر التدخل غير أن ذلك لا يمنع من إمكان وجود هذا العيب حتى فى مجال الاختصاص المقيد، فإذا كان القانون فى هذا المجال يحدد شروطـًا معينة على رجل الإدارة إصدار القرار عند توافرها، فإن هذا الأخير يستطيع مع ذلك أن يؤول عمداً نص القانون فيصرفه عن المعنى الذى قصده المشرع، كما يستطيع أن يدعى عدم توافر الشروط التى حددها القانون أو يسيئ تكييفها، إلا أن عيب انحراف السلطة فى حالة الاختصاص المقيد عادة ما يكون مقترنـًا إما بعيب المحل وإما بعيب السبب، ففي حالة تعمد التفسير غير الصحيح للقانون يتوافر بالإضافة إلى انحراف السلطة عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق، وفى حالة إنكار الشروط اللازمة لإصدار القرار الإداري أو سوء تكييفها يصاحب عيب الغاية عيب السبب غير أنه يمكن تصور وجود عيب انحراف السلطة

(١) د. ماجد راغب الحلو – دعاوى القضاء الإداري وسائل القضاء الإداري – دار الجامعة الجديدة بالإسكندرية ، سنة ٢٠١٠

منفرداً فى مجال الاختصاص المقيد؛ فيستطيع رجل الإدارة أن يؤخر إصدار القرار ليضر بمن تعلقت مصلحته بالقرار أو ليفوت عليه مراده .

المطلب الثاني
خصائص وشروط تحقق عيب الانحراف فى استعمال السلطة

فى ضوء مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة يمكن أن نحدد خصائص هذا العيب فيما يلى:

١. عيب إساءة استعمال السلطة يتعلق بعنصر الغاية فى القرار الإداري، فهو يتحقق إذا انحرفت الإدارة مصدرة القرار عن غاية المصلحة العامة المعينة بالذات بنص القانون، فهذا العيب هو إذن تعبير عن الانحراف عن القرار الإداري .

ارتباط عيب إساءة استعمال السلطة بغاية القرار يجعله عيبًا متصلًا بنفسية مصدر القرار ونواياه وما أراد تحقيقه فى النهاية بإصدار القرار، فهو يتصل إذن بعناصر ذاتية وشخصية بالموظف مصدر القرار[1].

وهذا من شأنه أن يجعل رقابة القاضي على العيب أكثر صعوبة من رقابته لسائر العيوب الأخرى للقرار الإداري، فمن السهل على القاضي رقابة عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل بالرجوع إلى النصوص والمبادئ العامة المحددة للاختصاصات والأشكال الجوهرية للقرار، وكذلك لا تثور مشكلة كبيرة فى رقابة القاضي على عيب محل القرار وعيب السبب لاتصالها بعناصر موضوعية فى القرار، اما عيب إساءة استعمال السلطة فهو يتصل بنوايا مصدر القرار ورقابة النوايا لا شك تعتبر رقابة صعبة

(١) د. ماجد الحلو – القضاء الإداري – دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية – طبعة ١٩٩٦

ولا شك أيضا أن ذات الاعتبارات تجعل مشكلة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة مشكلة كبيرة وعسيرة بالنسبة للطاعن بالإلغاء، وذلك بالمقارنة بالعيوب الأخرى التى يمكن أن تصيب القرارات الإدارية.

سيما أن الأمر يتعلق بنوايا الإدارة التى يفترض أنها تسعى أصلا لتحقيق المصلحة العامة.

ولا شك أيضا أن ذات الاعتبارات تجعل مشكلة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة مشكلة كبيرة وعسيرة بالنسبة للطاعن بالإلغاء، وذلك بالمقارنة بالعيوب الأخرى التى يمكن أن تصيب القرارات الإدارية.

٢. عيب إساءة استعمال السلطة عيب قصدي بمعنى أن الموظف مصدر القرار يجب أن يكون سيئ النية يعلم بأنه يسعى لغاية بعيدة عن المصلحة العامة أو يسعى لغاية مخالفة لما حدده القانون، وأن يكون قصده قد اتجه لذلك فعلى حد تعبير المحكمة الإدارية العليا فى أحد أحكامها " إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية فى السلوك الإداري قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها ".

ومن ثم إذا لم يتوافر لمصدر القرار هذا القصد العمدى، فلا يتحقق هذا العيب مهما كانت الأضرار التى أصابت الأفراد من القرار .

٣. عيب إساءة استعمال السلطة يعتبره القضاء الإداري عيباً احتياطيا بمعنى أن القاضي يبدأ ببحث العيوب الأخرى للقرار الإداري قبل التطرق لعيب إساءة استعمال السلطة، فإذا تحقق أى عيب آخر حكم بإلغاء القرار، وعلة اعتبار عيب إساءة استعمال السلطة عيبا احتياطيا لا تتم مناقشته إلا عند خلو القرار من العيوب الأخرى هي أن هذا العيب يتصل بمقاصد ونوايا الإدارة مصدرة القرار، وتلك عناصر تتعلق بأخلاقيات الإدارة فضلا عن صعوبة إثباتها لهذا، فلا تبحث إلا باعتبارها الملجأ الأخير للطاعن بالإلغاء .

٤. ارتباط عيب إساءة استعمال السلطة بالسلطة التقديرية للإدارة : يقترن عيب الانحراف باستعمال السلطة، بالسلطة التقديرية للجهة الادارية والتي تمنح عادة لتحقيق المصلحة العامة، وهذه السلطة لا يمكن ان تكون مطلقة، وبالتالي يمكن ان يشوب عيب الانحراف تصرف الجهة الادارية متى ما انحرفت عن تحقيق المصلحة العامة أو تغيت بغاية تختلف عن الغاية المحددة بنص القانون[١].

ويظهر الارتباط الحاصل بين عيب الانحراف والسلطة التقديرية للإدارة، في حالة تمتع الجهة الادارية بقدر من حرية التصرف الذي تقوم به، إذ أن مثل تلك الحرية إنما تفسح المجال أمامها في إمكانية استخدام الوسائل المتاحة قانونـًا لتحقيق هدف غير المصلحة العامة أو غير الهدف المحدد قانونـًا، لذا يقال عادة بأن عيب الانحراف باستعمال السلطة هو عيب ملازم للسلطة التقديرية[٢]. أما في حالة السلطة المقيدة للجهة الإدارية، فلا يمكن أن يظهر عيب الانحراف باستعمال السلطة، ذلك ان الجهة الادارية لا تتمتع بحرية التصرف في هذه الحالة، كونها تكون ملزمة بإصدار القرار عند توافر حالات محددة من الواقع او القانون، بحيث يقتصر تصرفها عند ذلك من التأكد بتوافر تلك الحالات، لاتخاذ القرار الإداري أو الامتناع عن ذلك. لذا فإن قرارها الصادر بتوافر الشروط القانونية أو المادية لا يمكن أن يعتريه عيب الانحراف، طالما أنها لم تقم إلا بتطبيق حكم القاعدة القانونية الملزمة، بحيث إن مخالفتها لذلك يجعل من قرارها

(١) د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص٦٥٣.

(٢) د. طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤، ص٢٦١.

معيباً بعيب مخالفة القانون وليس الانحراف بالسلطة[1]، لذا فإن تصرف الجهة الإدارية في مثل هذه الحالة انما يخضع لقرينة قانونية قاطعة لا تقبل اثبات العكس، وتتمثل بمشروعية الغاية

المراد تحقيقها من قبل الجهة الإدارية[2]. وهذا ما دفع بعض الفقه إلى التأكيد بأن الانحراف باستعمال السلطة يقف في حالة السلطة المقيدة، من كونه سبباً من أسباب الغاء القرار الإداري.

٥. وأخيراً عيب إساءة استعمال السلطة ليس من النظام العام، فلا يجوز للقاضى الإداري بحثه من تلقاء نفسه، وإنما بناء على طلب الطاعن وهو فى هذا يشبه سائر العيوب الأخرى للقرار فيما عدا عيب عدم الاختصاص الذى يعتبر وحده من النظام العام .

يرى الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى أن أول ما يشترط فى عيب الانحراف أن يكون مؤثرا فهو لكى يعيب القرار الإداري يجب أن يحدث وقت صدور القرار لا بعده، ومن نفس الشخص الذى أصدر القرار لا من سكرتيره مثلا؛ فالخصومة القائمة بين الموظف والسكرتير لا تكفى وحدها للقول بأن هناك انحرافا بالسلطة طالما أن الوزير هو الذى أصدر القرار لا السكرتير وعلى حد تعبير محكمة القضاء الإداري، فإن عيب إساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري يجب أن ينطوي فى القرار ذاته لا فى وقائع

(١) السيد محمد مدني: مسؤولية الدولة عن أعمالها المشرعة، رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٢ص٢٨١.

(٢) ممدوح عبد الحميد عبد المطلب: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، كلية الدراسات العليا، أكاديمية الشرطة في مصر، ١٩٩١، ص٣٧٣.

سابقة عليه أو لاحقة له وأن يكون مؤثرا فى توجيه هذا القرار لا منقطع الصلة به، وأن يقع ممن يملك إصدار القرار لا من أجنبي عنه لا يد له فيه[1] .

الانحراف يجب أن يكون عمديا : ويلاحظ أن الانحراف بالسلطة هو من الجرائم العمدية التى يلزم توافر ركن القصد بالنسبة لها، وهذا يعنى أن الموظف وهو يصدر قراره كان يعلم أنه ينحرف عن الهدف الذى حدده القانون بل وأيضا كان يقصد ذلك وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا عن ذلك، وهى تقول فى حكم لها :" أن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو العيوب القصدية فى السلوك الإداري قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فإذا كانت فى مسلكها توقن أنها تحقق صالح العمل فلا يكون مسلكها معيبا بهذا العيب الخاص[2].

الشرط الأول : أن تقصد الإدارة بكل أعمالها وتصرفاتها تحقيق الصالح الخاص أى أن تنحرف عن هدفها الأساسي وهو السعي لتحقيق الصالح العام .

وفى هذا قررت المحكمة الإدارية بمراكش تحت العدد ٢٨ بتاريخ ٢٨ / ١ / ٢٠٠١ أن " .... وحيث أنه كقاعدة أن كل تصرف إداري كيفما كانت طبيعته لا يمكن أن يخدم سوى المصلحة العامة التى أصبحت قاعدة آمرة لكل سلطة عمومية دون حاجة أن يقرها المشرع والسلطة الإدارية التنظيمية، وحتى مع افتراضنا فى حالة تحقيق الهدف فهناك دائما إمكانية وصم التصرف الإداري بعيب الانحراف فى السلطة عن مبدأ تخصيص

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمى القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء ، مرجع سبق الإشارة إليه.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا فى مجموعة السنة ١١ بند ٩١ ص ٧٤٠ وأنظر فى نفس المعنى حكمها المنشور فى مجموعة السنة الثالثة بند ٦ ص ٥٢، وحكمها فى مجموعة السنة ١٤ بند ٨٦ ص ٦٤.

الأهداف والإجراءات كأن تسعى الإدارة إلى تحقيق خدمة للغير وإرضائه على خلاف ما يقضى به القانون تحت غطاء المصلحة العامة " .

الشرط الثاني : عدم إضفاء طابع المشروعية على أعمال الإدارة، حيث إن تلك الأعمال إذ لم تجر وفق إطار قانونى انتفت عنها المشروعية.

الشروط الثالث : أن تكون الإدارة قد تعمدت الوصول إلى النتائج التى تقصد تحقيقها أى الخروج عن الصالح العام أو تحقيق الغرض الذى لم يقصده المشرع[1].

(١) عبد الواحد القريشي – القضاء الإداري ودوله الحق والقانون بالمغرب – نشر الشركة المغربية لتوزيع الكتاب –الطبعة الأولى ٢٠٠٩.

المبحث الثاني
الانحراف بالسلطة المنفصل عن نشاط الإدارة
(الانحراف عن المصلحة العامة)

هناك قاعدة بديهيه فى القانون الإداري لا تحتاج إلى تأكيد وهى أن جميع القرارات الإدارية بغير استثناء يجب أن تستهدف المصلحة العامة، وقد منح القانون رجل الإدارة اختصاصات واسعة من أجل تحقيق المصلحة العامة، التى يتعين أن تكون هي هدفه الأسمى من وراء إصداره لقراراته.

ولقد استقر القضاء الإداري فى أحكامه على توافر عيب الانحراف بالسلطة، عندما تكون الإدارة قد أصدرت قرارها بباعث لا يمت لتلك المصلحة بصله[1].

فإذا كان رجل الإدارة قد أبتغى من وراء قراراته تحقيق أهداف تجافى المصلحة العامة، فلا شك أننا نكون بذلك أمام أبشع صور الانحراف بالسلطة، فرجل الإدارة المفترض فيه صون المصلحة العامة والدفاع عنها إذ به يعتدى عليها مهدراً إياها بصور شتى.

وإذا كانت المصلحة العامة هي الهدف المبتغى حمايته، بحيث يخرج قرار الإدارة عن إطار المشروعية فى حالة تجاوزه إياها، فإن تحديد المصلحة العامة أمر فى غاية الأهمية وقبل الوصول إلى أوجه الانحراف عنها. وذلك من خلال مطلبين أولها نتناول فيه تحديد فكرة الصالح العام، وفى ثانيهما أوجه الانحراف عنها.

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٦/ ٣/ ١٩٦٠، مجموعة السنة الرابعة عشر، ص ٢٥٢، وكذلك حكمها فى الطعنان رقمي ٤٧، ١٩٣ لسنة ٤٤ق عليا، جلسة ٤/ ٤/ ١٩٩٩م. " غير منشور".

المطلب الأول
فكرة الصالح العام

إن الصالح العام هو الهدف الذى تسعى إليه كافة أجهزة الإدارة فى سائر الدول ذلك لأن الهدف من وجود الدولة هو تحقيق الخير العام للجميع، وما سائر المؤسسات فى الدولة على اختلاف أنوعها ودرجات أهميتها سوى وسائل لإدراك هذا الهدف(١)

ومن الجدير بالذكر أن الصالح العام فكرة نسبية مكانـًا وزمانـًا، ولذا فلا يوجد لها تعريف جامع مانع فهي فكرة يكمن الوعى بها فى ضمير كل فرد وكل جماعة، دون حاجة إلى صياغتها فى عبارات محددة، حيث يجب ترك هذا المجال لوظائفها المتعددة، والتي يبرزها القاضي الإداري فى رقابته للمشروعية الإدارية(٢).

وقد دعا الفقه إلى ضرورة وضع تعريف أو معيار ثابت ومحدد لها على هديه يكمن تحديد معالمها ووصف هذا الرأي خلو التشريع والعمل الإداري من وضع هذا التعريف بأنه "نقص يؤسف له"(٣).

وقد وضعت محكمة القضاء الإداري تحديداً دقيقـًا للصالح العام، حيث ذهبت إلى أنه " لا يقصد بالصالح العام صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد، فذلك محض صالح خاص، كما لا يقصد به مجموع مصالح الأفراد الخاصة ؛ ومثل هذه المصالح

---

(١) أرسطو ، السياسة ، نفلا عن د. سمير تناغو ، مبادئ القانون ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ١٩٧٤م، ص١٣ .

(٢) د. عبد العزيز خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لا لغاء القرار الإداري، دراسة تحليلية فى ضوء قضاء مجلس الدولة ، دار محمود للنشر والتوزيع ،سنة ٢٠١٥ ، ص١٠١

(٣) د. رأفت فودة ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، سنة ١٩٦٠ ،ص ١٧٤ .

الخاصة متعارضة متضاربة، فلا يمكن إضافتها بعضها لبعض للخروج بناتج للجميع، وإنما المقصود بالصالح العام هو صالح الجماعة ككل مستقلة ومنفصلة عن آحاد تكوينها(١)

وفى هذا الحكم لم تضع محكمة القضاء الإداري تعريفاً للصالح العام بالمعنى المفهوم، وإنما حددت إطاره وحصرت نطاقه فى تحقيق صالح الجماعة.

والهدف من التصرف الإداري ليس هو " المصلحة العامة" بذاتها وإنما هو تحقيق المصلحة العامة، وعليه فإذا كانت هناك عدة أهداف من شأنها تحقيق مصلحة عامة، فإن للإدارة أن تختار من بين هذه الأهداف أكثرها تحقيقاً للصالح العام، نظراً لما يعود على المجتمع من خدمات إضافية نتيجة الزيادة المالية، غير أنه إذا كانت هذه الزيادة تمت على حساب بعض الحريات العامة والحقوق الفردية، مثل حرية التنقل أو حرية التجارة، فإنه يكون من الأجدى للمصلحة العامة أيضا الاستغناء عن تلك الزيادة فى سبيل المحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، فعلى الإدارة المفاضلة والموازنة إذا كان أمامها هدفان متعارضان لاختيار أكثرهما تحقيقاً للصالح العام(٢)

وقد تأكد هذا المعنى فى حكم لمحكمة القضاء الإداري ذهبت فيه إلى إلغاء قراراً لمحافظ القاهرة بإزالة ١٥٠ مسكناً بمنطقة منشية السلام لتعدى أصاحبها على أملاك الدولة بإقامة تلك المساكن عليها حيث أنه من المسلم به أن يتعين لمشروعية تصرف

(١) محكمة القضاء الإداري ، قضية رقم ٥٦٥ لسنة ٢٠ق ، جلسة ٣/ ٧/ ١٩٦٩م ، مجموعة احكام المحكمة ثلاث سنوات ، ص ٨٧٠.

(٢) د. سامى جمال الدين، الدعوى الإدارية ، الإجراءات أمام القضاء الإداري دعوى الإلغاء ، منشأة المعارف ، سنة ١٩٦٠ ،ص ٨٧٠.

الإدارة فى هذه الحالة، بإزاله التعدي تحقيقـًا لمصلحة عامة تتمثل فى حماية مال الدولة ومنع غصبه دون سند من القانون، ألا يترتب على هذا التصرف الذى يستهدف وجه المصلحة العامة، التضحية بمصلحة عامة أخرى أجدر بالحماية[1].

وانتهى الحكم إلى إلغاء قرار إزالة المساكن لما يترتب عليه من تشريد أربعة آلاف شخص، حيث اعتبر أن استقرارهم مصلحة عامة، أولى بالرعاية من المصلحة العامة المتمثلة فى المحافظة على أملاك الدولة.

وتأكيداً لذلك فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "الصالح العام يتدرج فى الأهمية تدرجـًا يشبه تدرج الأدوات التشريعية المختلفة، فالصالح العام درجات ومراتب، يعلو بعضها فوق بعض، ويتعين على الإدارة أن تعطى كل وجه من أوجه الصالح العام أهميته، ولا تضحى بوجه أعلى لتنشد وجه أدنى ..... وإذا كان مؤدى القرارين المطعون فيهما التضحية بوجه المصلحة العامة المتمثل فى عدم تشريد العدد الكبير من الأفراد وتغليب وجه مصلحة عامة أخرى، هو حماية أرض الدولة ورفع التعدي عليها، بينما الوجه الأول أولى بالرعاية وأجدر بالتغليب من الثاني .....فإن القراران يكونا قد شابهما فساد فى الغاية[2].

وفى حكم آخر ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن "القرار الإداري يكون غير مشروع، إذا استند إلى غاية من غايات الصالح العام يكون ظاهراً ومؤكداً أنها أدنى فى

(١) محكمة القضاء الإداري ، دعوى رقم ١٨٣٧ لسنة ٣٨ق ، جلسة ٢٩/ ٤/ ١٩٩٣م، "غير منشور".

(٢) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٣٤١٩ لسنة ٣٩ق، دائرة منازعات الأفراد والهيئات والتعويضات "غير منشور".

أولويات الرعاية، من غايات قومية أسمى وأجدر بتلك بالرعاية[1]

وفى حكم آخر ذهبت المحكمة إلى مدى أكثر عمقاً مما سبق حيث أقرت مشروعية قرار إداري عطل تنفيذ حكم قضائي لأن تنفيذ هذا الحكم من شأنه إخلال خطير بالصالح العام، متمثل فى حدوث فتنه وتعطيل سير المرافق العامة[2].

والمصلحة العامة فى الفكر السياسي الإسلامي مقدمة دائماً على المصلحة الخاصة، ومع ذلك فكل منهما مكملة للأخرى ومؤدية إليها وفى تحقيق للتوازن بينهما.

وشروط المصلحة فى الإسلام ثلاثة :

١. أن تكون مصلحة حقيقية وليست وهمية.
٢. أن تكون المصلحة عامة وليست شخصية، بمعنى أن يحقق الحكم نفعاً لجمهور الناس، أو يدفع عنهم ضرراً ولا يرمى إلى تحقيق مصلحة فردية وليس بشرط أن يتحقق النفع أو يدفع الضرر عن جميع الناس، بل يكفى تحقيق مصلحة الغالبية
٣. ألا يتعارض الحكم الموضوعي مع مبدأ ثبت بالنص أو بالإجماع، وذلك إعمالاً لقاعدتي تدرج التشريع، وطرح الاجتهاد عند قيام النص[3].

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعنان رقما ١٩١٤،١٨٧٥ لسنة ٣٠ق ، جلسة ٩/ ٣/ ١٩٩١م، مجموعة مبادئ السنة ٣٦، الجزء الثاني ، ص٧٢٤.

(٢) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٥٠١ لسنة ٣١ق، جلسة ٢٥/ ١/ ١٩٨٦م، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة من أول أكتوبر سنه ١٩٨٥ حتى يونيه سنه ١٩٨٦، الجزء الأول، ص٣٦٥ .

(٣) الأستاذ عبد الحليم الجندي ، محاضرة بعنوان "المنهج العلمي للإسلام " قام سيادته بإلقائها بقاعة المحاضرات بالرياض بالسعودية فى ١١ محرم سنة ١٣٩٦هـ ومشار إليها فى مقال د. محمد مصطفى حسن " المصلحة العامة فى التشريع الإسلامي " مجلة العلوم الإدارية ، السنة الخامسة والعشرون ، العدد الأول يونيه سنة ١٩٨٣ ،ص ٢٢.

والسلطات التى يتمتع بها رجل الإدارة والتي منحها القانون إياه إنما شرعت لغاية واحده وهى تحقيق المصلحة العامة، فإن حاد عنها وخالف تلك القاعدة أصبح قراره مشوبـًا بالانحراف جديراً بالإلغاء.

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على إلغاء قرارات الإدارة التى تحيد فيها عن تحقيق المصلحة العامة، باعتبار أن تلك المصلحة هي الهدف الأوحد لكل قرارات الإدارة.

فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً لعمدة بالموافقة على خطة استيلاء البلدية على الأرض التى يملكها هو وعائلته، لإجراء تعديل على تنظيمها بهدف رفع الحد الأقصى لارتفاع المباني التى يمكن إقامتها عليها، حيث استشف أن القرار مشوب بالانحراف فى استعمال السلطة، لكون العمدة وعائلته مالكين لهذه الأرض، وأن التعديلات التى اقترحها بقراره لا يبررها هدف من أهداف المصلحة العامة[1].

وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد ألغى قرار العمدة لاصطباغه بطابع شخصي حيث استهدف إفادة نفسه وعائلته على حساب المصلحة العامة، فإن هذا المجلس ألغى أيضـًا قرارات إدارية لاستهدافها تحقيق مصلحة خاصة لهيئة خاصة، حيث ألغى قراراً صادراً بالاستيلاء على أرض لتخصيصها للمنفعة العامة، بإنشاء بحيرة صناعية وأماكن للهو فى الهواء الطلق، حيث اكتشفت أن الهدف الحقيقي للإدارة من إصدار القرار هو تسهيل استغلال محجر لإحدى الشركات الخاصة[2].

وقد سار مجلس الدولة المصرى على نهج نظيره الفرنسي فى إلغاء قرارات الإدارة

(1) C.E 13-7-1984 Assacition Recp.p.353.
(2) C.E 3-10-1980.Schwarte et autres.REC P. 353

التى لا تستهدف المصلحة العامة، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أن الهدف الذى يسعى إليه رجل الإدارة ينبغي أن يكون على الدوام هو تحقيق المصلحة العامة[1].

كما أيدت المحكمة الإدارية العليا قراراً أصدرته الإدارة بتخصيص بعض العقارات للمنفعة العامة، حيث خلت الأوراق من دليل على أن الجهة الإدارية تنكبت وجه المصلحة العامة فى إصداره، أو اتخذته بباعث منبت الصلة بها[2].

ووفقاً لهذا الحكم فإن المحكمة الإدارية العليا تعتبر أن مشروعية القرار تدور وجوداً وعدماً مع ما يحققه من صالح عام.

وفى حكم أخر للمحكمة الإدارية العليا، ذهبت إلى تأكيد اختصاص السلطة الإدارية بالترخيص باستغلال جزء من المال العام، كما تملك تعديل وإلغاء هذا الترخيص، إلا أن سلطاتها ليست مطلقة، حيث لا يجوز لها ممارسة تلك السلطة إلا فى إطار المصلحة العامة وبسببها[3].

ويتضح من هذا الحكم أن تحقيق المصلحة العامة قيداً على سلطة الإدارة التقديرية، بحيث إذا ما تجاوزتها خرج قرارها عن إطار المشروعية.

وإذا كانت المصلحة العامة هي مصلحة مجموعة الأفراد، مما يعنى فى حالة التعارض بينها وبين مصلحة خاصة، فلابد وأن تنحاز الإدارة إلى ما يحقق الصالح العام، ولو ترتب على ذلك ضرر حاق ببعض المصالح الخاصة إلا أنه يشترط لمشروعية التضحية

(١) حكم محكمة القضاء الإداري ، صادر بجلسة ١٦/ ٣/ ١٩٦٠، مجموعة السنة الرابعة عشر،ص ٢٥٢.

(٢) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٢٥٩٧ لسنة ٣٤ق، جلسة ٢٠/ ١١/ ١٩٩٤م،" غير منشور"

(٣) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٣٣٣٧ لسنة ٣٤ق، جلسة ٤/ ٦/ ١٩٩٩م ،دائرة أولى "غير منشور".

بالصالح الخاص، فى سبيل تحقيق الصالح العام أن تكون إقامة الصالح العام وسيلته الوحيدة التضحية بالصالح الخاص.

وتأسيسـًا على ذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا قراراً أصدرته إحدى الجامعات بنزع ملكية بعض الأفراد لاستكمال منشآتها، حيث ثبت لديها تصرف الجامعة فى تاريخ سابق فى قطعة أرض كانت مملوكة لها كان بوسعها استخدمها فى استكمال منشآتها، ومن ثم كانت هناك وسيلة للحيلولة دون المساس بملكية خاصة كان بوسع الجامعة انتهاجها إلا أنها لم تشأ، فلا يجوز لها إذن الاحتجاج بتحقيق الصالح العام لتبرير نزع الملكية[1].

ولكن هذا لا يعنى الانعزال التام ما بين الصالح العام والصالح الخاص فقد تتخذ الإدارة قراراً يحققهما معـًا، ومثل هذا القرار يكون مشروعـًا شريطة أن يكون هدف القرار ودافعه الرئيسي هو تحقيق الصالح العام، وأن ما تحقق إلى جانبه من صالح خاص ثانويـًا ، ولمخالفة الصالح العام أوجه عديدة سوف نقوم بإيضاح من خلال المطلب التالي والمتعلق بأوجه الانحراف عن المصلحة العامة .

المطلب الثاني
أوجه الانحراف عن المصلحة العامة

بعد إيضاح فكرة الصالح العام يأتي دور إيضاح أوجه الانحراف عن المصلحة العامة ويمكن إجمالها فى أربعه حالات على النحو التالي:

أولاً: مجانبة المصلحة العامة لتحقيق مصلحة مصدر القرار

وقد سبق لنا إيضاح أن رجل الإدارة لم يمنح ما يتمتع به من اختصاصات واسعة إلا

(١) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ١٦٠٦ لسنة ٣٤ق، جلسة ٩/ ٦/ ١٩٩٠م، مجموعة مبادئ السنة ٣٥، العدد الثاني، مبدأ ١٨٥، ص ١٩١٣.

لتحقيق هدف وحيد هو المصلحة العامة فإذا سعى بقرار إلى ما يخالفها محققاً نفع شخصي له أو لغيره على حساب مصالح المجموع، عُد قراره خارجًا عن نطاق، المشروعية لكونه مشوباً بعيب الانحراف فى استعمال السلطة.

وهذه هي أبشع صور الانحراف بالسلطة لما تمثله من إهداراً لمبدأ المشروعية، فرجل الإدارة الذى يعين للسهر على تحقيق مصالح الجماعة فإذا به يتحلل من واجبه ويسعى جاهداً للحصول نفع ذاتي فيخرج عن نطاق صفته العامة، ذلك أن كل عمل يجب يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ، إلا أنه يشترط لكى يوصم القرار بالانحراف بالسلطة لابتغائه تحقيق مصلحة خاصة، أن تكون تلك المصلحة هي دافع مصدر القرار ومحركه الأساسي والرئيسي فى الاتجاه الذى قصده وتوخاه من الإيثار والتفضيل، وينبى على ذلك أن مصدر القرار إذا كان دافعه الرئيسي من إصداره تحقيق نفع عام ولكن ترتب إلى جانبه نفع لأفراد، فهذا لا يؤثر على مشروعية القرار ولا يجعله مشوباً بالانحراف بالسلطة[1].

وسلطة الضبط الإداري هي أكثر السلطات التى تستعمل لتحقيق نفع لمصدر القرار، ففي سبيل تحقيق الأغراض الخاصة بالضبط الإداري وهى السكينة والأمن والصحة العامة، قد يسعى رجل الضبط إلى تحقيق منافع شخصية له، موهماً بأن قراره قصد به

(١) أكدت المحكمة الإدارية العليا مشروعية قرار ضبط فيما ذهب إليه من إلغاء لإجراءات بيع ارض محجوز عليها بالمزاد العلني، وذلك بهدف حماية الأمن العام ، وقد أكدت المحكمة مشروعية هذا القرار بالرغم مما فيه من تحقيق لمصلحة خاصة لحائزي الأراضي التى كان من المتعين بيعها بالمزاد العلني ، حيث اعتبرت أن الحفاظ على النظام العام هو هدف القرار الرئيسي وأن تحقيق المصلحة الخاصة لا تعدو أن تكون هدفاً ثانوياً إلى جواره.

تحقيق تلك الأغراض، ويستبان من مظهره الخارجي ذلك، ولكن الغور فى أعماق تفضح النوايا الخفية لمصدر القرار[1].

وقد استقرت أحكام القضاء المصرى والفرنسي على إلغاء القرارات الإدارية ذات الصبغة الشخصية والتي يسعى مصدرها إلى تحقيق نفعة الشخصي على حساب المصلحة العامة .

وتطبيقـًا لذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً صادراً من المجلس المحلى بإنشاء طريق زراعي، حيث اتضح له أن باعث إصدار القرار ليس تحقيق المصلحة العامة والمتمثلة فى تسيير الحركة بين البلدين، وإنما كان باعثه تحقيق مصلحة شخصية لعضوين من أعضاء المجلس الذى أصدر القرار، وقد وافق عليه باقي الأعضاء على سبيل المجاملة لهما[2].

وإذا كان هذا هو موقف مجلس الدولة الفرنسي من القرارات الإدارية التى يبتغى من روائها تحقيق مصلحة مصدر القرار فإن موقف مجلس الدولة المصرى سار على نفس نهج نظيره الفرنسي من إلغاء لمثل تلك القرارات، وقد أكدت محكمة القضاء الإداري هذا المبدأ بشكل حاسم، حيث ذهبت إلى "أنه ليس أمعن فى الانحراف بالسلطة من أن تتخذ الإدارة سلطتها وسيلة لتحقيق أغراض خاصة دون مبرر من المصلحة العامة مما يجعل هذا القرار باطلاً حقيقـًا بالإلغاء[3].

---

(١) د. ممدوح عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري فى الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، أكاديمية الشرطة ، سنة ١٩٩٩ ص ٣٨٤.

(2) C.E. 2-2-1938. Ruhle. R.P. 127.

(٣) محكمة القضاء الإداري فى ١٩/ ٤/ ١٩٥٤، قضية ١٤٢٢ لسنة ٦ق، المجموعة، السنة الثامنة،ص١٢٤٧.

وقد ذهب القضاء الإداري المصرى مذهبـًا أكثر عمقـًا فى الرقابة على القرارات الإدارية التى قصد مصدرها تحقيق غرض شخصي لنفسة فإذا كان القضاء قد دأب على إلغاء تلك القرارات فقد فعل نفس الشئ مع القرارات التى تصدرها الهيئات العامة، والتي قصد بها تحقيق غرض ذاتي للهيئة مصدرة القرار قد يتمثل فى الدعاية لنفسها، وبناء على ما تقدم، فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا قراراً لاتحاد الإذاعة والتلفزيون بتخصيص عشرين دقيقة لكل حزب سياسي لشرح برنامجه للشعب أبان فترة الانتخابات، حيث انتهت المحكمة إلى أن مدة العشرين دقيقة المحددة لكل حزب سياسي لشرح برنامجه غير كافية لتحقيق الهدف المنشود، وبذلك فإن القرار لا يؤدى إلى بلوغ الغرض المستهدف منه، بل اتخذ شكلاً مظهريـًا خاليـًا من المضمون، مما جعل هذا القرار مشوبـًا بالانحراف بالسلطة[1] .

ويلاحظ على هذا الحكم أنه اعتبر قرار اتحاد الإذاعة والتلفزيون قراراً لم يقصد به تحقيق المصلحة فى إثراء الحياة السياسية تدعيمـًا للديمقراطية فى البلاد، بل قصد به الدعاية لجهازي الإذاعة والتلفزيون، والادعاء بأنهما يفعلان ذلك على خلاف الحقيقة، وهما بذلك يحققان غرضـًا ذاتيـًا يماثل الغرض الشخصي فى صدور القرار عن رجل الإدارة، ومن ثم فمثل هذا القرار مشوب بالانحراف بالسلطة، مستوجبـًا الإلغاء.

ثانياً : مجانبة المصلحة العامة بهدف الانتقام

فى هذه الصورة من صور الانحراف عن المصلحة العامة، يستعمل رجل الإدارة الذى منح سلطات واسعة لا يتمتع بها الفرد العادي هذه السلطات للإيقاع بأعدائه، لإشباع

(١) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٣٧٨١ لسنة ٣٨ق، جلسة ٨/ ٥/ ١٩٨٤

شهوة الانتقام التى تتأجج فى نفسه، وتكثر تطبيق هذه الصورة فى الوظائف العامة بالنسبة للموظفين، ولا سيما فى الهيئات الرئاسية، التى لها سلطات تأديبية[1].

بالرغم من أن اختصاص الإدارة التقديري فى توقيع الجزاءات على موظفيها الهدف منه العمل على حسن سير المرفق وانتظامه فإذا خرج الرئيس الإداري عن الهدف واتخذ من سلطاته سلاحـًا يسلطه على رقاب أعدائه، فإن ذلك يترتب عليه إشاعة الفوضى فى صفوف الإدارة ذاتها، ويعدم الثقة بين أفرادها، لأن الموظف جزء أصيل من الإدارة[2].

وباعتبار مجلسي الدولة الفرنسي والمصري حاميان للحرية الفردية ضد عسف الإدارة المتخذ من تحقيق المصلحة العامة ستاراً للتنكيل بالأفراد وإيقاع الأذى بهم فقد تواترت أحكامها على إلغاء مثل تلك القرارات، التى يكون باعثها الانتقام والتشفي من الغير، إرضاء لما تحمله نفس مصدر القرار لهم من بغض وكراهية[3].

لذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً أصدره عمدة إحدى المدن، والمتضمن تعديل ساعات العمل وتقديم خدمة أفضل للجمهور، بل قصد به عدم تمكين سكرتير دار العمدية والذى يعمل مدرسـًا من مباشرة عمله نظراً لارتباطه بالتدريس خلال الساعات المحددة بالقرار، وقد انتهى المجلس إلى أن قرار فصل سكرتير البلدية بهذا الأسلوب صدر بدوافع شخصية لا علاقة لها بالمصلحة العامة مما يجعله مشوبـًا بعيب الانحراف بالسلطة[4].

---

(١) د. ساكار أمير عبد الكريم حويزى، الرقابة القضائية على ركن الغاية فى القرار الإداري ،نشر بمركز أبحاث القانون المقارن أربيل ،سنة٢٠١٠، ص ١٧٣

(٢) د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف فى استعمال السلطة ، " الانحراف بالسلطة دراسة مقارنة " ، دار الفكر العربى ، سنة ١٩٧٨ ، ص١٢٣.

(٣) د. عبد الغزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ،ص ١١٨.

(4) C.E.. 2-4-1971.Zimmermmann. Rec.P.289.

وقد وضعت محكمة القضاء الإداري تصوراً قانونيـًا للانحراف بالسلطة بهدف الانتقام، ذهبت فيه إلى أن القرار الإداري متى شف عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد إلى شفاء غل أو إرضاء هوى فى النفس، فإنه يكون منحرفـًا عن الجادة مشوبـًا بإساءة استعمال السلطة(١).

وتطبيقـًا لذلك المبدأ العام الذى استنته محكمة القضاء الإداري قضت بإلغاء قرار نقل أصدرته إدارة النقل العام بالإسكندرية لأحد موظفيها، حيث ثبت للمحكمة أن دافع النقل الانتقام من الموظف لنشاطه النقابي المناوئ للإدارة، وقررت فى هذا الحكم أن "النقل لم يشرع ليستخدم فى الانتقام من العاملين، أو توقيع عقوبة تأديبية عليهم ولو ثبت ارتكابهم ذنبـًا إداريـًا، فإذا ما سخر النقل لأغراض كهذه كان مشوبـًا بإساءة استعمال السلطة"(٢).

وإذا كان الانحراف بالسلطة بهدف الانتقام من الغير يجد أغلب تطبيقاته فى مجال الوظيفة العامة، إلا أنه بالرغم من ذلك يجد تطبيقـًا فى مجالات أخرى فقد قضت محكمة القضاء الإداري بتوافر الانحراف بالسلطة فى قرار بنزع ملكية عقار والاستيلاء عليه بطريق التنفيذ المباشر ؛ وذلك للحيلولة دون تنفيذ حكم الإخلاء الصادر لصالح المالك(٣).

---

(١) مجموعة أحكام القضاء الإداري ، قضية رقم ١١٥٠ لسنة ٦ق، جلسة ١٩/ ٥/ ١٩٥٤م،السنة الثامنة، ص ١٤٦١، بند ٧٥٤ .

(٢) محكمة القضاء الإداري ، قضية رقم ١٦٥٩ لسنة ٢٤ق، جلسة ١/ ٣/ ١٩٧٢ م، مجموعة المبادئ التى قررتها محكمة القضاء الإداري ،السنة ٢٦ ،ص ٤٩بند ٢٤.

(٣) محكمة القضاء الإداري ، دعوى رقم ٤٥ لسنة ٢٧ق ، جلسة ٢٧/ ١١/ ١٩٧٤م.

ثالثاً : مجانبة المصلحة العامة لتحقيق أهداف سياسية

قرارات الإدارة يجب أن تهدف الصالح العام المجرد دون تلون بأي اتجاه سياسي، فإذا حاد رجل الإدارة عن تلك القاعدة وابتغى بقراره التعبير عن وجهته السياسية، أو النيل من خصومه السياسيين أضحى قراره موصوماً بالانحراف بالسلطة خارجاً عن إطار المشروعية مستوجب الإلغاء.

ولقد استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمصري على إضفاء عدم المشروعية على قرارات الإدارة ذات الصبغة السياسية وذلك لكونها مشوبة بعيب الانحراف فى استعمال السلطة.

وتأكيداً لذلك أصدرت محكمة القضاء الإداري حكماً جاء فيه " أن العمدة استدل على أن القرار المطعون فيه والصادر بفصله قد صدر لأسباب حزبية، وأن خصومه تصيدوا له هذه التهم إرضاءً لشهواتهم وأغراضهم لأن وزير الداخلية صدق على قرار الفصل يوم الجمعة ١٩٥٢/١/٢٥ الذى كانت تجتاز فيه البلاد أحداثاً جساماً، يستغرب معها أن يعنى الوزير بمسائل العمد وما إليها فى أيام العطلة، لذلك رأت لمحكمة فى هذه الشواهد وما حواه الملف من توصيات واستدعاءات صادرة من بعض النواب ضد العمدة، ما يحول دون اطمئنانها إلى توخى القرار المطعون فيه وجه المصلحة العامة، المنزه عن الميل أو الانحراف[1].

ويلاحظ فى هذا الحكم أن المحكمة استشفت أن دافع قرار فصل العمدة هو دافع سياسي يؤكد ذلك العجلة فى إصدار القرار وما حواه ملف الدعوى من توصيات ضد العمدة لذلك قضت بإلغائه.

(١) محكمة القضاء الإداري فى ١٩٥٣/٦/٢١م، قضية رقم ١٤٥ لسنة ٦ق ، السنة السابعة، ص ١٦٥١.

هذا وقد كان لمجلس الدولة الفرنسي نفس موقف نظيره المصرى من قرارات الإدارة ذات السمة السياسية حيث استقر على إلغائها لكونها مشوبة بالانحراف فى استعمال السلطة.

لذلك ألغى قراراً يحظر اجتماعـًا ويعترض على بيع صحيفة فى الطريق العام، حيث ثبت للمجلس أن الاجتماع المحظور ينظمه الحزب غير الحاكم والجريدة تعرض أفكاراً للمعارضة(١).

رابعـًا : مجانبة المصلحة العامة بهدف التحايل على القانون أو التحايل على تنفيذ أحكام القضاء يعتبر القانون هو أساس الدولة من حيث الحماية التى يظلها بخيمته سواء كانت مصلحة عامة أو مصلحة خاصة على وجه العموم، فإن مخالفة القانون أو التحايل عليه فيه مخالفة للصالح العام مما يجعل القرار مشوبـًا بعيب الانحراف بالسلطة، لتنكره للمصلحة العامة بالخروج عليها.

فلا يجوز للإدارة أن تتحايل على تنفيذ أحكام القانون لتصل من ذلك إلى انتهاك الأحكام هذه الأحكام، فمثلاً بالنسبة لإلغاء الوظائف العامة هذا الإلغاء يجب أن يكون حقيقيـًا باعثه إعادة تنظيم الإدارة الحكومية أو إجراء اقتصاد فى وظائفها ضغطـًا للنفقات أما إذا كان إلغاء الوظيفة لمجرد الانتقام من شخص معين، وفصله اتباع أحكام القانون فإنه يعد مشوبـًا بعيب الانحراف فى السلطة(٢).

---

(١) د. محمد حلمي الدقدوقى، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، سنة ١٩٨٩ ، ص٣٢٨.

(٢) د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية ، سنة ١٩٨٩ ، ص ٧٨.

وتأكيداً لذلك استقرت أحكام القضاء الإداري على أنه لا يجوز فصل موظف لإلغاء الوظيفة ، إلا إذا كان الإلغاء حقيقيـًا ضروريـًا، توجبه المصلحة العامة، وإلا شاب قرار الإلغاء انحرافـًا فى استعمال السلطة(١).

وإذا كان تحايل الإدارة على تنفيذ القانون، يمثل انحرافا بالسلطة، لما فى ذلك من تجاهل لإدارة المشرع، فإن تحايلها على تنفيذ الأحكام القضائية، الحائزة على قوة الشئ المقضي به، يجعل القرار الإداري الصادر منها بناء على ذلك مشوبـًا بعيب الانحراف بالسلطة.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم جواز نزع ملكية عقار، بهدف منع تنفيذ حكم قضائي، وكان مجلس إحدى البلديات، قد أصدر قراراً استشف مجلس الدولة منه استهدافه فى الواقع وبصفة أساسية إجراء عمليات تؤدى إلى منع تنفيذ حكم أصدرته محكمة الاستئناف، وذهب إلى أن ما يهدف إليه القرار، بعيد تمامـًا عن اعتبارات تحقيق المصلحة العامة، مما يجعل قرار نزع الملكية مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة(٢).

ولم يختلف موقف مجلس الدولة المصرى عن نظيره الفرنسي، فى إلغاء قرارات الإدارة التى تصدرها، للتهرب من تنفيذ أحكام قضائية ؛ حيث اعتبر مثل تلك القرارات غير مشروعة، لكونها مشوبة بالانحراف بالسلطة.

وترتيبـًا على ما تقدم ألغت المحكمة الإدارية العليا قراراً للإدارة تحايلت فيه على

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٢٤٥ لسنة ٣ق ، الموسوعية الإدارية الحديثة، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية، ص٢٩٩ بند ٧٨.

(٢) C.E 27-10-1971- Commne de saint R.e.c p.632 مشار إليه فى بحث د. أحمد حافظ نجم السلطة التقديرية للإدارة ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، السنة ٢٤ ديسمبر ١٩٨٢، ص٥٦

تنفيذ حكم قضائي، صادر لصالح أحد الموظفين، فبعد صدور حكم القضاء بإلغاء قرار فصل هذا الموظف، إذ بالإدارة تضعه فى مرتبة أدنى من وظيفته السابقة ؛ ثم إنها لا تكتفى بذلك، بل إنها بعد رفع الموظف دعواه طالبـًا إعادته لوظيفته بمرتبته ودرجته، بادرت إلى إصدار قرارها بتسريحه من الخدمة مرة أخرى، مستندة فى هذا التسريح إلى أسباب، لا تخرج فى مضمونها عن الأسباب التى استندت إليها فى قرارها، وعليه انتهت المحكمة إلى إلغاء قرار الإدارة، المشوب بالانحراف بالسلطة[1].

وإذا كان الأصل هو احترام أحكام القضاء الحائزة على حجية الأمر الشئ المقضي به، إلا أن هناك استثناء فرضته الضرورات العملية، مقتضاه أنه إذا ترتب على تنفيذ الحكم فوراً إخلالاً خطيراً بالصالح العام يتعذر تداركه، كحدوث فتنه بتعطيل سير المرافق العامة، فإن القرار الإداري الصادر لتعطيل الحكم فى هذه الحالة يعد قراراً مشروعـًا، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا أنه يرجح فى هذه الحالة الصالح العام على الفردي، مع مراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها، والضرورة فى هذه الحالة التى تواجه الإدارة وتفاجئها فتجد نفسها أمام خطر داهم، أو إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه إلا بإصدار القرار، الذى يكون مشروعـًا فى هذه الظروف ولو كان من شأنه تعطيل تنفيذ حكم قضائي أو التحايل على هذا التنفيذ[2].

(١) المحكمة الإدارية العليا، قضية ١٠ لسنة ٢ق مجموعة أحكام السنة الخامسة قاعدة١٢٧.

(٢) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٥٠١ لسنه ٣١ ق جلسة ٢٥/ ١/ ١٩٨٦ – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها، المحكمة الإدارية العليا، من أول أكتوبر سنة ١٩٨٥ ، حتى يونيه ١٨٦ الجزء الأول ص ٦٩.

المبحث الثالث
كيفية إثبات عيب الانحراف بالسلطة

بعد إيضاح أوجه مجانبة المصلحة العامة يتعين علينا إيضاح طبيعة الرقابة القضائية لعيب الانحراف بالسلطة وكذلك الكيفية التى يثبت بها المدعى هذا العيب وذلك من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الأول: طبيعة الرقابة القضائية لعيب الانحراف بالسلطة.

المطلب الثاني: وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة.

المطلب الأول
طبيعة الرقابة القضائية لعيب الانحراف بالسلطة

أنقسم الفقه حول طبيعة الرقابة القضائية لعيب الانحراف بالسلطة إلى اتجاهين، الاتجاه الأول يرى أنها رقابة خلقية لأعمال الإدارة، والثاني يرى أنها رقابة مشروعية ولكل أتجاه أسانيده وسوف نقوم بإيضاح ذلك تفصيلاً على النحو التالي :

الاتجاه الأول : رقابة القضاء لعيب الانحراف بالسلطة رقابة خلقية

ذهب هوريو فى تأكيده للرقابة الخلقية لعيب الانحراف بالسلطة إلى أن مجلس الدولة حين ينظر عيب الانحراف عليه أن يستلهم روح القانون ليواجه روح العمل الإداري، فهو لا يبحث المشروعية ولكن القيم الأدبية فى السلوك الإداري الذى اتبعته الإدارة، فمجلس الدولة وهو بصدد رقابة عيب الانحراف لا يلغى القرارات الإدارية فى حالة مخالفتها للقانون، أى إذا كانت غير مشروعة فحسب، بل يلغى تلك القرارات أيضا إذا كانت مخالفة لقواعد حسن السلوك الإداري.

كما ذهب إلى وجوب التفرقة بين مبدأ المشروعية وبين فكرة التجاوز فى استعمال السلطة التى تعتبر أوسع كثيراً من مبدأ المشروعية حيث أنها تتبع الأخلاق التى هي

أوسع مدى من القانون، وقد حصر العيوب التى تخضع لمبدأ المشروعية فى عيبي الشكل وعدم الاختصاص، بينما تختص فكرة التجاوز فى استعمال السلطة بعيب الانحراف والخطأ المتعلق بالوقائع.

ومبدأ المشروعية عند هوريو هو إخضاع جميع القواعد القانونية للقانون التشريعي الصادر عن البرلمان، والتوجيهات المتولدة داخل الإدارة ذاتها، وينتج عن ذلك أن العيوب التى تخضع لرقابة المشروعية وفقًا لهذا الرأي هي عيب الشكل وعدم الاختصاص ومخالفة القانون، بينما يخضع عيب الانحراف بالسلطة والخطأ المتعلق بالوقائع الخلقية لدخولهما إطار فكرة التجاوز فى استعمال السلطة[1].

الاتجاه الثاني : رقابة القضاء لعيب الانحراف بالسلطة رقابة مشروعية

عارض نظرية هوريو أغلبية الفقهاء استنادا إلى الاعتبارات التالية :

١. فكره الأخلاق الإدارية تتسم بعدم التحديد وعدم الدقة فضلاً عن الغموض الشديد، بالإضافة إلى ذلك فإنها لا تصلح للتطبيق فى حالات كثيرة يصعب فيها الحكم على الإدارة بأنها أصدرت قراراً يتنافى مع الأخلاق الإدارية، فقد استقر القضاء على أن قرار الإدارة يعتبر متسمًا بعيب الانحراف بالسلطة إذا كان يستهدف غرضًا آخر غير الغرض الذى حدده له المشرع، حتى ولو كان هذا الغرض محققًا لمصلحة عامة، وبالتالي لا يتنافى مع الأخلاق الإدارية، بالإضافة إلى ذلك إذا اعتبرنا الإدارة لها "أخلاق" وأن انحرافها بسلطتها التقديرية يعتبر منافيًا للأخلاق الإدارية، فلماذا لا نعتبر خروجها على أى من أوجه مشروعية القرار الإداري منافية هي أيضًا للأخلاق الإدارية[2].

---

(١) د. عبد الغزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ،ص٢١٢

(٢) د. أحمد حافظ نجم، السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة بحث سبق الاشارة إليه ، ص٧٧ .

٢. الإدارة ليست ملزمة إلا بما يفرضه القانون نفسه، فإن هي خالفت نص القانون أو خالفت روحه عُد عملها فى جميع الأحوال مخالفـًا للقانون، فالأمر إذن يتعلق بسيادة القانون، أى برقابة المشروعية[١].

٣. الانحراف يقوم على ركن الغاية التى دائما ما يحددها المشرع، فإذا ما خالفت الإدارة هذا التحديد فهي تخالف القانون وعملها يعتبر غير مشروع، وحتى إذا لم يفرض المشرع تحديداً للغاية أو للغرض، فإنه من السهل تحديده عن طريق الأعمال التحضيرية أو المذكرات التفسيرية أو مقارنه النصوص المعمول بها بقصد تميزها عن الأخلاق العامة، ولو سلمنا جدلاً بفكرة القاضي الإداري يستطيع أن يلجأ إلى قواعد الأخلاق فى حالة انعدام النص، فإن هذه القواعد بمجرد أن يطبقها القاضي فى قضائه تصبح مبدأ قانونيـًا[٢].

٤. رقابة القضاء بالانحراف بالسلطة رقابة قانون، حيث أنه رغم اتصاله بالبواعث النفسية التى صدر القرار من وحيها، فإنه لا يختلط حتمـًا بالتعمد المقصود، فهو لا يرتبط إطلاقـًا بسوء النية، ولا يعتبر مرادفـًا لإساءة استعمال الحق فى القانون المدني، لأنه أوسع منهما فهو يشمل الكثير من الحالات التى تكون الإدارة فيها حسنة النية، وذلك حين لا تقصد من عملها غرضـًا آخر غير الصالح العام، ولكن تصرفها لا يزال مع ذلك معيبـًا لخروجها على قاعدة تخصيص الأهداف[٣].

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمى ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص ٣٨٦ .

(٢) د. سليمان الطماوي" نظرية التعسف ، مرجع سابق ،ص ٩٢ وما بعدها.

(٣) د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء الإداري على لأعمال الإدارة العامة ، قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، سنة ١٩٨٤ ، ص٢٦٧

٥. حماية القضاء الإداري للأفراد من انحراف الإدارة بسلطتها ما هي إلا حماية لمبدأ المشروعية وبالتالي فإن رقابته للانحراف بالسلطة تكون رقابة مشروعية، إذ أن قيام الإدارة بإصدار القرار المعيب بالانحراف بالسلطة يمثل مخالفة للهدف الذى يعتبر ركنًا أساسيًا من أركان القرار الإداري، وتكون بالتالي عمدت إلى مخالفة القانون والخروج على روحه(١).

ويترتب على جعل الرقابة على الانحراف بالسلطة رقابة مشروعية حماية الأفراد ضد النوايا السيئة لرجال الإدارة، ولولا ذلك لامتنع على القضاء الإداري عن إلغاء العديد من القرارات الإدارية التى تتضمن انحرافا بالسلطة، ولنجح رجال الإدارة فى الانحراف بسلطتهم كما يشاءون، طالما أن نواياهم الداخلية مختفية وراء قرارات تبدو فى ظاهرها أنها سليمة قانونـًا مما يحرم القضاء الإداري من المساس بها(٢).

٦. رقابة الانحراف بالسلطة رقابة قانون، لأن مخالفة الهدف سواء فى معناه السلبى العام، أو فى معناه المخصص هو خروج على القانون، فيما يتصل بتحديد أهداف القرارات الإدارية(٣).

وعليه فإننا نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الثاني من خضوع عيب الانحراف بالسلطة لرقابة المشروعية وذلك لقوة حججه وبراهينه ولتماشيها مع الواقع القانوني .

---

(١) عبد الغنى عبد الله بسيوني ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ١٩٩٦، ص ٦٦٠

(٢) د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربى ، سنة ١٩٧٩ .

(٣) د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ،ص٢٦٦

المطلب الثاني
وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة

عبء الإثبات يقع على عاتق الطاعن هذه القاعدة متفق عليها فى كل من مصر وفرنسا على السواء، فالمحكمة الإدارية العليا عندنا ترفض التسليم بوجود الانحراف إذا وجدت أنه مجرد زعم لم يقم المدعى عليه الدليل على إثباته أو أن الطاعن عجز عن إسناده للإدارة أو التدليل عليه، وقد خفق القضاء من وطأة عبء الإثبات الملقى على عاتقه حيث توسع مجلس الدولة الفرنسي فى تلمس دليل الانحراف بالسلطة، حينما جاوز ملف الخدمة باعتباره دليلاً مباشراً على الانحراف بالسلطة، إلى أدلة أخرى غير مباشرة فى إثباته، ممثلة فى قرائن الانحراف بالسلطة، وقد سار مجلس الدولة المصرى على نهج نظيره الفرنسي فى إقرار نفس وسائل الإثبات إلا أنه لا يتمتع بسلطات واسعة فى هذا المجال مثل نظيره الفرنسي حيث يستطيع القضاء الفرنسي استدعاء الخصوم وإجراء التحقيق معهم وهذا ما لا يستطيعه القضاء المصرى تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وبناء عليه سوف نقوم بإيضاح الوسائل المباشرة والغير مباشرة لإثبات عيب الانحراف بالسلطة من خلال الفرعين التاليين :

الفرع الأول : الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة

الفرع الثاني : الاثبات الغير مباشر لعيب الانحراف بالسلطة

الفرع الأول
الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة

يكون إثبات عيب الانحراف بالسلطة واضحاً وضوحاً جلياً مباشراً من خلال البحث فى نص القرار المطعون فيه، والذى قد يتضح من عباراته ما ينبئ عن انحراف

بسلطة إصداره، وأيضا من الوسائل المباشرة لإثبات الانحراف بالسلطة ملف الموضوع وما يحويه من مستندات.

وسوف نقوم بإيضاح ذلك تفصيلاً على النحو التالي

أولاً: إثبات عيب الانحراف بالسلطة من نص القرار

كان مجلس الدولة الفرنسي فى البداية حريصاً على أن يكون واضحاً وصريحاً فى نصوص القرار ذاته، وإلا رفض دعوى الانحراف دون أن يحاول البحث عنه فى أماكن أخرى وهى بلا شك قاصرة، كانت تؤدى إلى إفلات العديد من القرارات المشوبة بالانحراف من قبضة القضاء، إلا أن المجلس عدل من موقفه السابق، حيث خرج عن الحدود الضيقة لنصوص القرار المطعون فيه وبدأ يقلب فى الأوراق المحفوظة بملف الدعوى بحثاً عن دليل يستخلص منه وجود ذلك العيب من عدمه[1].

وقد تبنى مجلس الدولة المصرى موقف نظيره الفرنسي فى إثبات الانحراف بالسلطة، فقد جاء بحكم لمحكمة القضاء الإداري " ان الفقه والقضاء استقر على إثبات عيب إساءة استعمال يكون عن طريق اعتراف الإدارة .

وقد يرد فى نص القرار اعتراف الإدارة غير المقصود بالانحراف بالسلطة، وهذا الاعتراف يتم فى بعض الأحيان عندما تتصور الإدارة أنها لم تخطئ فتكشف عن هدفها فإذا به غير الهدف الذى أراده القانون[2].

وقد تعترف الإدارة بأن فصل سكرتير العمدية كان على إثر الانتخابات الجديدة

---

(١) د. عبد الغزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سابق ،ص٢٢٠ وما بعدها.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمى ، القضاء الإدارى ومجلس الدولة، مرجع سابق ،ص٣٧٨ .

للمجلس البلدي[1] وهذا يعنى أن الوظائف البلدية فى اعتقاد العمدة- رئيس المجلس البلدي- يجب أن يتولاها الأعوان السياسيون وهذا اعتراف بغير شك بالانحراف بالسلطة، لأن غالبية المقاعد فى المجلس البلدي حتى ولو آلت إلى حزب سياسي معين، فهذا لا يعنى السماح باضطهاد موظفي المجلس البلدي الذين يملون إلى أحزاب سياسية معينة[2].

وبالرغم من أهمية الاعتراف كوسيلة لإثبات الانحراف بالسلطة إلا أنه لا يجب الاقتصار عليه، فيوجد وسائل أخرى لا تقل أهمية ولا يمكن اغفالها.

ثانيـًا: إثبات عيب الانحراف بالسلطة من ملف الموضوع

عندما يكون الانحراف بالسلطة متقنـًا فلا يستطيع القاضي التوصل إليه من مجرد عبارات القرار المطعون فيه، ومن أجل ذلك حاول مجلس الدولة الفرنسي استخلاص الانحراف بالسلطة من أوراق الملف يؤكد ذلك استخدامه فى بعض أحكامه عبارة تقليدية هي "وحيث يدخل فى نطاق فحص الأوراق الواردة بالملف "[3] أو عبارة "ويخلص من أوراق الملف"[4].

وقد سار مجلس الدولة المصرى على نفس النهج فى إثبات عيب الانحراف بالسلطة من خلال ملف الدعوى، وفى ذلك ذهبت محكمة القضاء الإداري فى أحد أحكامها إلى أنه" ..... وإذا خلت الأوراق مما يدل على أن واضع التقرير أو لجنة شئون العاملين قد

(1) C.E. 23-2-1933 Rec>P.228.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمى ، القضاء الإدارى ومجلس الدولة، مرجع سابق ،ص٣٨.

(3) C.E 1-11-1970 sieur Guye A .JD. Ap54.

مشار إليه فى د.حلمى الدقوقى ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، سنة ١٩٨٩، ص ١١٤

(4) C.E 13-11-1970 sieur lemart A .J. D. Ap58.

استهدفت أى منها بتقرير كفاية المدعى بدرجة ضعيف أهدافاً أخرى غير الصالح العام وغير تقرير الحقيقة الواضحة من ملف خدمته، فإن الانحراف بالسلطة لا يكون قائماً"[1].

ولقد توسع مجلس الدولة فى تحديد مفهوم ملف الدعوى إلى أبعد مدى ليعطي الفرصة الكاملة للكشف عن عيب الانحراف بالسلطة، حيث أعتد بالمناقشات الشفهية المصاحبة لإصدار القرار والمتعلقة بموضوعة، وكذلك ما يحويه هذا الملف من مراسلات سبقت إصدار القرار هذا إلى جانب التوجيهات العامة أو الخاصة التى يتلقاها مصدر القرار من رؤسائه فى العمل وما تنبئ عنه من تفسيرات وإيضاحات الإدارة وذلك على النحو التالي :

١- إثبات الانحراف بالسلطة من خلال المناقشات الشفهية المصاحبة لإصدار القرار:

قد يستشف القاضي الانحراف بالسلطة من خلال المناقشات الشفهية التى تدور فى المجالس التى لها سلطة إصدار القرار.

وتطبيقاً لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى إلغاء قرار وزير الزراعة والذى يقضى برفض منح Arietta ترخيصاً بممارسة مهنة طب وجراحة الحيوان فى فرنسا، نظراً لما فى القرار من انحراف بالسلطة أستشفه المجلس من دراسته لملف الدعوى والذى اتضح منه أن رئيس اللجنة كان قد وافق فى المداولات على معادلة شهادة المدعى، ولكن بقية أعضاء اللجنة خالفوه فى الرأي دون تقديم حجج مبررة لهذا الرفض، وقد لاحظ المجلس تردد بعض أعضاء اللجنة فى اتخاذ قرار حاسم فى

(١) محكمة القضاء الإداري ، ٢٧/ ١١/ ١٩٦٨ قضية رقم ٤ لسنة ٢٠ق ، مجموعة أحكام المحكمة فى ثلاث سنوات ، مبدأ ٢٣٦ ، ص ٤٠٩.

الموضوع، بل إن رأى الوزير نفسه يتضمن أيضا ما يثبت تردده فى اتخاذ قراره، وقد استخلص مجلس الدولة من كل تلك الظروف، إن قرار الرفض ليس مبرراً تبريراً كافيـًا، ومن ثم فهو يتضمن انحرافا واضحـًا فى استخدام السلطة التقديرية[1].

وفى هذا الشأن قضت محكمة القضاء الإداري بأن " نقل أستاذ مساعد بإحدى الجامعات إلى وظيفة أخصائي بوزارة الصحة مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، حيث ثبت من مناقشات المجلس الأعلى للجامعات أن السبب الحقيقي للقرار، ليس عدم حصوله على الدكتوراه، بل القول بفقدان الانسجام بينه وبين بعض زملائه بالكلية[2].

٢- إثبات الانحراف بالسلطة بما تظهره المراسلات :

واستكمالا لنهج مجلس الدولة الفرنسي فى التوسع فى تحديد مفهوم ملف الدعوى لإثبات الانحراف بالسلطة فقد قضى بأن المراسلات الإدارية التى سبق أو لحقت بالقرار فيه كثيراً ما تكشف عن نوايا الإدارة وأغراضها[3].

وقد أعتد مجلس الدولة المصرى بالمراسلات المتبادلة بين جهات الإدارة فى إثبات عيب الانحراف بالسلطة، حيث أستند إليها فى إلغاء قرار نقل مسئول نقابي، عندما استبان له من فحص المراسلات المتبادلة بين شركة النيل العامة لأتوبيس غرب الدلتا والتي يعمل بها المدعى، هو نشاطه النقابي المناوئ للإدارة ودفاعه المتواصل عن حقوق العاملين بالمرفق[4].

ومما لاشك فيه أن هذه الوسيلة لإثبات الانحراف أفضل من سابقتها.

---

(1) C.E 5-2-1973Arrieta.R.P.762

(٢) محكمة القضاء الإداري ، قضية رقم ١٤٩٤ لسنة ١٥ق ، مجموعة أحكام السنة ١٥ ص٧٠ .

(3) C.E 19-12-1952 Saurel S p.58.

(٤) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ١٦٥٩ لسنه ٢٤ ق جلسة ١/ ٣/ ١٩٧٢ .

٣- إثبات الانحراف بالسلطة مما تظهره التوجيهات العامة أو الخاصة لمصدر القرار

وقد استرشد مجلس الدولة الفرنسي بالتوجيهات العامة "المنشورات" أو الخاصة التى يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم والتي بمقتضاها أتخذ القرار المطعون فيه، وذلك للكشف عن الانحراف بالسلطة .

ولكن تقل أهمية الاعتماد على التوجيهات الرئاسية فى إثبات الانحراف بالسلطة، وذلك لأن هذه التوجيهات عادة تكون سرية ، مما يحول دون عرضها على القاضي للاستناد إليها فى إثبات الانحراف بالسلطة.

٤- إثبات الانحراف من تفسيرات جهة الإدارة

جرت العادة بمجرد رفع الدعوى يتم إخطار جهة الإدارة بها، لكى تقوم بتقديم مستندات وتبرر قرارها المطعون فيه، والأوجه القانونية التى استندت إليها فى إصدار هذا القرار وشرح كافة الظروف المحيطة به، فإن تقاعست الإدارة عن القيام بذلك الوجب فإن القاضي الإداري يملك التدخل بأن يأمر الوزير المختص بأن يودع ملف الدعوى المستندات اللازمة لإظهار الحقيقة .

وتطبيقـًا على ذلك أمر مجلس الدولة الفرنسي الوزير المختص بالشرطة المحلية بإجراء تحقيق معين، وعلى ضوء ذلك التحقيق انتهى مجلس الدولة إلى القضاء بوجود انحراف فى استعمال السلطة من القرار المطعون فيه وحكم لذلك بإلغائه[1].

وسيراً على هذا النهج ألغت المحكمة الإدارية العليا قراراً إداريـًا طعن عليه

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسي فى قضية Regal فى ١٤/ ١/ ١٩٣٠ مجموعة سيرى ، الجزء الثالث، ص ١٢٦ مشار إليه فى د. أحمد حافظ نجم

بالانحراف بالسلطة لصدوره بباعث سياسي، حيث لم تقدم الإدارة تفسيراً لقرارها ينفى عنه هذا الاتهام، رغم إتاحة المحكمة لها المواعيد الكافية لذلك مما دعى المحكمة إلى إلغاء القرار لصدوره أسباب سياسية[1].

والخلاصة أن القاضي الإداري طبقـًا للسلطات الواسعة التى يتمتع بها فى إثبات الانحراف، يستطيع أن يستخلص الانحراف بالسلطة مما قمنا بتوضيحه فيما سبق.

الفرع الثاني
الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف بالسلطة

بالرغم من تعدد طرق الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة على نحو ما سبق ، إلا أنه أحيانا لا يمكن للقاضى الإداري التوصل إلى دليل الانحراف، فلا يكون بوسعه سوى اللجوء إلى وسائل إثبات أخرى هي مباشرة وذلك لحماية المصلحة العامة من الاعتداء عليها عن طريق القرارات المشوبة بالانحراف بالسلطة، وحتى لا تخرج عن نطاق الرقابة القضائية، وقد يلجأ القاضي إلى إثبات الانحراف بالسلطة من القرائن المحيطة بالنزاع أو من ظروف خارجة عن النزاع.

وهو ما سنوضحه على النحو التالي :

أولاً: إثبات الانحراف بالسلطة من القرائن المحيطة بالنزاع

حين تخلو يد الطاعن عادة من حيازة الأوراق الإدارية، فإن القرائن القضائية تعتبر فى حالات كثيرة الوسيلة المتاحة له، وبمقتضاها ينقل عبء إثبات صحة القرار الإداري إلى الإدارة، حيث يكلفها القاضي عندئذ بتقديم ما لديها من مستندات وأوراق إدارية تدحض بها ادعاءات الطاعن[2].

---

(١) المحكمة الإدارية العليا ، جلسة ٢٦/ ٤/ ١٩٦٠ السنة الخامسة ، بند ٧٤ ،٦٩٩٠.

(٢) د.فؤاد موسى الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة ،دراسة مقارنة ، دار الفكر العربى ، سنة ١٩٧٨ص٢٨٣.

وقد أقرها كلا من مجلس الدولة المصرى والفرنسي وذلك لتخفيف على المدعى فى إثبات عيب الانحراف بالسلطة وذلك على النحو التالي .

١ – قرينة التفرقة فى المعاملة بين الحالات المماثلة

يقصد بمبدأ المساواة أمام القانون، عدم التفرقة أو التمييز بين الناس على أساس من الانتماء العنصري أو الجنسي، أو التمايز اللغوي أو الديني أو العقائدي أو السياسي أو الاختلاف الطبقي الاجتماعي والمالي[١].

ولذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن "المساواة لا يقصد بها التساوي المطلق بل المساواة النسبية، وهذا يقود بالطبع إلى مشروعية ما تقوم به السلطات الإدارية من إيثار بعض الطوائف بأمور خاصة طالما أن طابع العمومية النسبية متوافر، دون أن يعد ذلك انتهاكا لمبدأ المساواة[٢].

وقد دأب مجلس الدولة المصرى على إلغاء القرارات التى تنطوي على إخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد بالرغم من تماثل مراكزهم القانونية .

ويؤكد ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا من " إلغاء قرار الإدارة بتخصيص مساحة من أملاك الدولة لبعض المتضررين من إحدى الكوارث لبناء مساكن لهم عليها، دون غيرهم ممن أصابهم ضرر من نفس الكارثة، وقد ذهبت المحكمة إلى أن ذلك يمثل إخلالا بمبدأ المساواة ، ومن ثَمَّ فإن قرار الإدارة ينطوي على إساءة استعمال السلطة[٣].

---

(١) د. مصطفى عفيفي ، الحقوق المعنوية للإنسان بين النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة فى النظم الوضعية والشريعة الإسلامية ، دار الفكر العربى ، سنه ١٩٩٠، ص ١٦ .

(٢) د. صلاح الدين فوزى، المبادئ العامة غير المكتوبة فى القانون الإداري ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، سنة ١٩٩٨، ص ٤١ .

(٣) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٣٢٦٨ لسنة ٣٣ق، جلسة ١٤/ ١/ ١٩٩٩ " غير منشور"

٢- انعدام الدافع :

قد تصدر الإدارة قراراتها تحت تأثير دوافع معينة، وللحكم على مشروعية هذه القرارات يتعين أن يكون دافعها يتعلق بتحقيق المصلحة العامة وأن يكون مبرراً لإصدار القرار، أى أن يكون القرار ذا دافع معقول لإصداره، فإذا انعدم ذلك الباعث تولدت قرينة على الانحراف بالسلطة، تسهل مهمة المدعى فى إثباته هذا العيب، حيث تلقى على الإدارة عبء إثبات توافر الدافع المعقول لإصدار القرار[١].

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بإلغاء قرار نقل موظف بوزارة الخارجية للعمل بوزارة التموين، بالرغم مما أثبته من كفاءة فى عمله، أهلته لأن يتولى أرفع المناصب، حيث عمل بمكتب رئيس الجمهورية للشئون العلمية إلى جانب عمله، ومن ثم افتقد نقلة لدافع معقول يبرره مما يقيم قرينة على الانحراف بالسلطة تزحزح قرينة الصحة المفترض توافرها فى كل القرارات الإدارية تنقل عبء إثبات مشروعية هذا القرار إلى جانب الإدارة [٢].

وقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارات الإدارة التى استشف منها أن دافع الإدارة إلى إصدارها لم يكن له ما يبرره، حيث ألغى قرار نقل موظف من عمله إلى عمل آخر لا وجود له فى الواقع، أو لمنعه من أداء واجبه كعمدة فى المدينة المنقول منها، مما يفيد عدم مشروعية القرار على أساس الانحراف بالسلطة[٣].

٣- عدم التناسب ما بين المخالفة والجزاء التأديبي :

يحدث فى بعض الأحيان أن يقوم المشرع بوضع مجموعة من الجزاءات التأديبية التى

---

(١) د. عبد الغزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ،،مرجع سابق ص ٢٣٨.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ٢٣ / ١١ / ١٩٦٨ ، مجموعة أحكام السنة ١٤ ص١٩ .

(3) COE 19-1944 OZouX R P 19

يجوز توقيعها على الموظفين، وكون المشرع لم يحدد جزاء معيناً لكل فعل بل ترك الأمر لجهة الإدارة تقرره وفقاً لملائمات العمل الإداري.

وكان لمجلس الدولة المصرى موقفين مختلفين من الرقابة على التناسب بين المخالفة والجزاء فى الأول أعطى للإدارة الحرية المطلقة فى توقيع الجزاء الذى تراه مناسباً للمخالفة المرتكبة بشرط أن يكون الجزاء الموقع من بين الجزاءات الواردة على سبيل الحصر فى القانون.

وتأكيداً لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى "ليس للقضاء الإداري أن يتدخل بالرقابة على مدى صلاحية الموظف، وتناسب الجزاءات مع التصرفات المنسوبة إليه، إذ أن ذلك من الملائمات التى تنفرد الإدارة بتقديرها بلا معقب عليها فى ذلك، حيث تخرج عن نطاق رقابة القضاء[1].

ثم عدلت عن قضائها السابق فى مرحلة ثانية حيث ذهبت إلى أن " السلطة التقديرية للإدارة فى توقيع الجزاء يتعين أن تتم ممارستها وفقاً لموجبات المصلحة العامة وبغير تعسف أو شبهة إساءة استعمال السلطة[2].

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى توافر قرينة على الانحراف بالسلطة فى حالة عدم الملائمة الظاهرة بين المخالفة والجزاء، وقد طبق ذلك برقابته لتقدير العلاقة بين أهمية الجزاء الموقع والخطأ المرتكب، متجاوزاً بذلك رقابته التقليدية والتي وقفت عند

---

(١) المحكمة الإدارية ، طعن رقم ١٧١٣ لسنه ٦ق مبدأ ٧٣ جلسة ٢٨/ ١١/ ١٩٦٤، مجموعة السنة ٩ ، ص ٨٦٨ ، محكمة القضاء الإداري قضية رقم ١٠٧٩ لسنة ٦ق مبدأ ٦٠٧ ، جلسة ٧/ ٥/ ١٩٥٣، السنة السابعة ، ص ١١١٢.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٩١٥ سنة ٢٧ ق، جلسة ١٢/ ١/ ١٩٨٥ المجموعة، السنة ٣٠ ص ٣٥٢

حد فحص ما إذا كانت الوقائع المقدمة ضد صاحب الشأن تعد مبرراً للجزاء التأديبي أم لا[1].

٤- قرينة الموقف السلبى من الادعاء :

الهدف من إقامة هذه القرينة هو التيسير على المدعى فى إثبات دعواه والذى قد تعرقله الإدارة بصمتها، ومن ثم فلا يجوز أن تكافأ الإدارة على هذا الصمت الذى قد تغلف به انحرافها بسلطتها.

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري ذلك حين ذهبت إلى " قرينة على صحة ادعاءات المدعى والتي أنكر فيها وجود المخالفة، ومرجع استخلاص المحكمة لتلك القرينة تقاعس الإدارة عن إيداع المستندات المنتجة فى الدعوى، حيث اعتبرت ذلك عجزاً منها عن إثبات صحة ومشروعية قرارها[2].

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى ما هو أبعد ، حيث اعتبر القاضي أن الوقائع التى تبديها الإدارة هي وحدها التى تذرع بها القرار وليس لديها دواعي أخرى غيرها، لأنه لو كان لديها أسباب أخرى لأبدتها، وقد طبق مجلس الدولة ذلك المبدأ حتى فى قرارات إبعاد الأجانب التى يترك فيها للإدارة سلطة تقديرية متسعة[3].

٥- إثبات الانحراف بالسلطة من طريقة إصدار القرار وكيفية تنفيذه :

فى بعض الأحيان تحيط بإصدار القرار ظروف معينة، وقد ينفذ بطريقة ملتوية تنم عن

---

(١) د. محمد سلامة جبر، التطورات القضائية فى الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء ، دراسة مقارنة ، مجلة الاقتصاد الدولي ، عدد يوليو ١٩٩١،ص٢٦

(٢) محكمة القضاء الإداري ، فى الدعوى رقم ١٦ لسنة ١٢ق، جلسة ١٤ / ١١ / ١٩٩٠ دائرة المنصورة ، غير منشور.

(3) C.E. 13-5-1977 Perregaux R.p. 216

انحراف الإدارة بسلطتها، حيث قد يحمل أسلوب إصدار القرار والكيفية التى نفذ بها فى طياتهما قرينة على الانحراف، مما يؤدى إلى نقل عبء إثبات خلو القرار من الانحراف إلى عاتق الإدارة .

وتطبيقاً لذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى إلغاء قرار استبعاد أحد المتقدمين بعطاء فى مناقصة حيث كشفت ظروف إصدار القرار عن انحراف الإدارة بسلطاتها، وأستشف مجلس الدولة ذلك من المحاولات المتكررة من جانب الإدارة لاستبعاد المقاول(١).

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن " تلاحق قرارات نقل الموظف مكانياً بغير مقتضى من الصالح العام، وذلك فى أعقاب رفعه تقريراً إلى رئيس مجلس الوزراء لا ترضى عنه الإدارة، ..... يؤكد أن الإدارة قد قصدت مجازاة المدعى لأنها لم تكن راضية عن التقرير وتكون قد انحرفت بسلطاتها(٢).

ونخلص مما سبق إلى استقرار قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري على إمكانية استخلاص عيب الانحراف بالسلطة من الطريقة من الطريقة التى صدر بها القرار والكيفية التى نفذ بها.

ثانياً: إثبات الانحراف بالسلطة من ظروف خارجة عن النزاع

ذهب مجلس الدولة الفرنسي فى سبيل التيسير على المدعى فى إثبات الانحراف بالسلطة ذهب إلى أعمق مدى مما سبق، وذلك عن طريق إثبات دليل الانحراف عن

---

(١) C.E- 13-7-1965 Marin. R p.438 مشار إليه فى د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القضاء الإداري ، ص٤٢٠.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم ٤١٩ لسنة ١٥ ق جلسة ١٨ / ٤/ ١٩٧٠، مجموعة أحكام السنة الخامسة عشر ، مبدأ ٤٦ ، ص٢٩٠.

طريق الظروف الخارجة عن نطاق النزاع المعروض على المجلس، حتى ولو قعت تلك الظروف بعد حدوث وقائع الدعوى المطروحة بعده سنوات، وهذا يمثل الحد الأقصى لملاحقة انحراف الإدارة بسلطتها. وتطبيقاً لذلك ففي قضية تتلخص وقائعها فى رفض وزير الصحة منح المدعى ترخيصاً بفتح صيدلة، على أساس أن المدينة لا تحتاج إلى فتح صيدليات جديدة، ألغى مجلس الدولة قرار الوزير للانحراف بالسلطة حينما ثبت لديه أن الوزير وافق على منح صيدليتين تراخيص فى نفس المدينة وفى تواريخ لاحقة لطلب الطاعن، بالرغم من أن احتياجات سكان المنطقة إلى صيدلة جديدة لم تتغير خلال تلك الفترة[1].

وهنا نجد مجلس الدولة الفرنسي تجاوز فى بحثه عن دليل إثبات الانحراف وقائع ليس لها صلة مباشرة بالنزاع المعروض عليه، وذلك رغبه منه فى إرساء أقصى قواعد العدالة وإعلاء لشأن المصلحة العامة، وذلك على خلاف وضع مجلس الدولة المصرى حيث أنه لا يقر هذه الوسيلة فى إثبات الانحراف بالسلطة، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري فى حكم لها جاء به أنه" لا يوجد وجه للتحدي فى مقام إثبات عيب الانحراف بالسلطة بوقائع جدت بعد صدور القرار المطعون فيه[2].

ونحن نرى أنه يتعين على مجلس الدولة المصرى أن ينتهج مسلك نظيره الفرنسي فى التوسع فى إثبات دليل الانحراف بالسلطة إلى الظروف الخارجة عن النزاع وذلك لإرساء قواعد العدالة المجردة والتي تقضى بحماية الطرف الضعيف فى الدعوى الإدارية فى مواجهة الطرف القوى.

---

(1) C.E 2-2-1951 Casting Rec P 78.

(٢) محكمة القضاء الإدارية ، قضية رقم ٢٨٢ لسنة ٩ق ، جلسة ١٤/ ٢/ ١٩٦٠ مجموعة ١٥ سنة، الجزء الثالث، مبدأ رقم ١٢٩، ص ٢٣٨١.

الخاتمة والتوصيات

في خاتمة هذا البحث الذى سلطنا فيه الضوء على واقع حال الرقابة القضائية على عيب الانحراف بالسلطة تحقيقاً للمصلحة العامة كعيب من عيوب القرار الإداري، لما يمثله من خروج على مبدأ المشروعية ،وموقف القضاء الإداري فى كلا من مصر وفرنسا والتطبيقات القضائية فى هذا الشأن ، وكما هو معلوم أن القضاء الإداري بمحاكمة المتعددة ينهض بدور هام فى حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون من الاعتداءات التى يمكن أن تقع عليه من جانب السلطة التنفيذية تلك الاعتداءات التى تصيب الأفراد فى حقوقهم العامة وحرياتهم الفردية؛ فلا يجدون فى غير هذا القضاء ملاذاً حقيقاً فيقوم بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون والحكم على الإدارة بتعويض الأضرار الناتجة عما يقع منها من أخطاء، فضلاً عن دوره فى مجال المحاكمات التأديبية وللقيام بدوره الهام فى حماية حقوق آحاد الناس فى مواجهة السلطة الإدارية على نحو أفضل ينبغي الحرص على تحقيق سرعة العدالة الإدارية لحماية الحقوق الفردية والحريات العامة فى المنازعات التى تثور بين الأفراد وبين الإدارة عندما تتصرف كسلطة عامة، وما من شك أن أشد السلطات العامة خطراً على الأفراد هي السلطة التنفيذية ممثلة فى الإدارة العامة بجهاتها المختلفة، فهي تنفذ السياسة العامة فى مواجهة الأفراد؛ لذا فنأمل من القضاء سرعة تحقيق العدالة من خلال التغلب على بطء إجراءات التقاضي التى تستغرق سنوات لحين الفصل .

أولاً : أهم النتائج التى توصلنا إليها فى هذا البحث:

أنه بالرغم من توسع القضاء فى الطعن على غاية القرار الإداري فى حالة ما إذا انحرفت الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة، إلا أن دور القضاء ما زال متواضع للغاية

فى هذا الشأن ، بينما اختلف الأمر بالنسبة لما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي حيث ذهب إلى أعمق مدى فى تلمس عيب الانحراف بالسلطة، حيث أتاح فرصه إثباته عن طريق وقائع خارجة عن النزاع المعروض عليه.

ولكى نقوم بوضع الحلول لابد من التعرف على أسباب الانحراف بالسلطة ويمكن إجمالها فيما يلى :

١- ضعف الرقابة الذاتية على القرارات الإدارية داخل الجهاز الإداري

٢- انعدام الرقابة السابقة على تنفيذ القرار

٣- بالإضافة إلى عدم المحاسبة الجدية لرجل الإدارة على انحرافه بسلطاته.

٤- وضعف المستوى المهني لبعض القائمين على اتخاذ القرار؛ بصورة لا تمكنهم من إدراك مقتضيات المصلحة العامة، أو حالات الأهداف المخصصة.

٥- والرابطة الوظيفية التي تربط الموظفين بالإدارة والتي تجعلهم يخشون تعكير صفوها باللجوء إلى القضاء، أو يخشون من ردة فعل الإدارة التي قد تكون في صورة الانتقام أو التشفي أو الجزاءات التأديبية المقنعة التي تؤثر على شؤونهم الوظيفية، فيؤثرون التغاضي عن انحراف الإدارة بسلطاتها اتجاههم.

٦- كذلك أن القضاء الإداري يمنح لعيب الانحراف بالسلطة، في حالة تعدد غايات القرار المطعون فيه، مكانة متواضعة وثانوية، بحيث إنه إذا تبين أن مصدر القرار يستهدف تحقيق عدة أهداف وغايات مختلفة، يقرر القضاء رفض إلغاء القرار الطعين وتقرير مشروعيته ما دام أن بعض الأهداف التي يستهدف مصدره تحقيقها مشروعة، وذلك على اعتبار أن مصدر القرار استهدف تحقيق غاية مزدوجة (ثنائية الأهداف) أو عدة غايات مختلفة (تعدد الأهداف)، كما يميل القضاء الإداري إلى

اعتبار الأهداف غير المشروعة ثانوية، والغايات المشروعة جوهرية ويرفض إلغاء القرار باعتبارها كافية لتبرير إصداره .

ثانياً: المقترحات الخاصة بالتغلب على عيب الانحراف بالسلطة

بعد ما قمنا بالتعرف على أسباب إساءة استعمال السلطة نتقدم ببعض المقترحات التى نأمل أن تكون نواة للقضاء على إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، ونوجزها فيما يلي:

١- **الاختيار أساس الصلاحية** : لا بد من اختيار ذوى الكفاءات لشغل وظائف اتخاذ القرارات أو بمعنى أدق الوظائف القيادية؛ لأن اختيار الأكفأ يضمن إلى حد كبير عدم الانحراف بالسلطة وإعلاء لشأن المصلحة العامة .

٢- **تفعيل دور الرقابة الذاتية داخل الجهاز الإداري** : مما لا شك فيه أن للرقابة دور فعال فى القضاء على الانحراف بالسلطة وذلك من خلال مراجعة القرارات واتفاقها وصحيح القانون.

٣- لابد من تفعيل دور الرقابة السابقة على إصدار القرار، وذلك بعرض القرارات الماسة بالمراكز القانونية للعاملين بالجهاز الإداري على جهة محايدة لإبداء الرأي بحيث يكون رأيها ملزم لمتخذ القرار.

٤- تشديد الجزاءات فى حالة إساءة رجل الإدارة لاستعمال سلطاته بما يحقق الردع العام والخاص وأيضا فرض الغرامات المالية الشديدة فى حالة إهدار المال العام وهذا يحقق حماية أعمق للمصلحة.

٥- لا بد من تفعيل دور التحكيم فى القرارات الإدارية

٦- رأينا فيما سبق أن عيب إساءة استعمال السلطة عيباً احتياطيا، وليس من النظام العام

ولما يشهده الواقع العملى من إساءة لاستعمال السلطة نقترح تفعيل أكثر لدور القضاء الإداري بالنسبة لهذا العيب وانتهاج ما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي من التوسع فى إثبات الانحراف بالسلطة من خلال وقائع خارجة عن النزاع.

وفى النهاية ليست العبرة بالنصوص والقوانين، وإنما العبرة بفاعلية التطبيق ونأمل من خلال المقترحات التى قمنا بسردها نكون قد أوجدنا حلولاً للتغلب على الانحراف بالسلطة

ونسأل الله التوفيق ،،،

قائمة المصادر والمراجع

أولاً : المراجع العربية

١- ثورية العيوني – القضاء للإداري ورقابته على أعمال الإدارة – مطبعة دار نشر الجسور ٤٠- الطبعة الأولي ٢٠٠٥ .

٢- مصطفى أبو زيد فهمى : القضاء الإداري ومجلس الدولة قضاء الإلغاء .

٣- د. ماجد راغب الحلو – دعاوى القضاء الإداري وسائل القضاء الإداري – دار الجامعة الجديدة ٢٠١٠

٤- ماجد الحلو – القضاء الإداري – دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية – طبعة ١٩٩٦

٥- عبد الواحد القريشي – القضاء الإداري ودوله الحق والقانون بالمغرب – الشركة المغربية لتوزيع الكتاب –الطبعة الأولى ٢٠٠٩

٦- د. محمود محمد حافظ: القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.

٧- د. طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار النهضة العربية القاهرة، سنة١٩٨٤.

٨- د. سمير تناغو ، مبادئ القانون ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ١٩٧٤م.

٩- د. عبد العزيز خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لا لغاء القرار الإداري، دراسة تحليلية فى ضوء قضاء مجلس الدولة ،دار محمود لنشر والتوزيع ، سنة ٢٠١٥.

١٠- د. رأفت فودة ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحنياتها، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية سنه ١٩٩٦.

١١- د. سامى جمال الدين، الدعوى الإدارية ، الإجراءات أمام القضاء الإداري ، منشأه المعارف، سنة ١٩٩١.

١٢- د. ساكار أمير عبد الكريم حويزى، الرقابة القضائية على ركن الغاية فى القرار الإداري ،مركز الدراسات القانونية أربيل سنه ٢٠١٠.
١٣- د. سليمان الطماوي، نظرية التعسف فى استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربى ، سنة ١٩٧٨.
١٤- د. محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية ، سنة ١٩٨٩ .
١٥- عبد الغنى عبد الله بسيوني ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، سنة ١٩٩٦.
١٦- د. أحمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربى ، سنة ١٩٧٩ .
١٧- د.حلمى الدقوقى ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، سنة ١٩٨٩.
١٨- د.فؤاد موسى الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة، دراسة مقارنة،دار الفكر العربى ، سنة ١٩٩٧.
١٩- د. مصطفى عفيفي ، الحقوق المعنوية للإنسان بين النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة فى النظم الوضعية والشريعة الإسلامية ، دار الفكر العربى ، سنه ١٩٩٠.
٢٠- د. صلاح الدين فوزى، المبادئ العامة غير المكتوبة فى القانون الإداري ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، سنة ١٩٩٨.
٢١- د. محمود عاطف البنا ، الوسيط فى القضاء الإداري، دار الفكر العربى ، سنة ١٩٩١م .

ثانياً: الرسائل العلمية

١- السيد محمد مدني: مسؤولية الدولة عن أعمالها المشروعة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، سنة ١٩٥٢.
٢- ممدوح عبد الحميد عبد المطلب: سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة في مصر، سنة ١٩٩١.

ثالثاً: المجلات العلمية

١- الأستاذ عبد الحليم الجندي ، محاضرة بعنوان "المنهج العلمي للإسلام " قام سيادته بإلقائها بقاعة المحاضرات بالرياض بالسعودية فى ١١ محرم سنة ١٣٩٦هـ ومشار إليها فى مقال د. محمد مصطفى حسن " المصلحة العامة فى التشريع الإسلامي " مجلة العلوم الإدارية ، السنة الخامسة والعشرون ، العدد الأول يونيه سنة ١٩٨٣.

٢- د . أحمد حافظ نجم ،السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني السنة ٢٤ ديسمبر ١٩٨٢.

٣- د. محمد سلامة جبر، التطورات القضائية فى الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء ، دراسة مقارنة ، مجلة الاقتصاد الدولي ، عدد يوليو ١٩٩١.

فهرس الموضوعات

موجز عن البحث ١٠

مقدمـــة ١٣

المبحث الأول : الإطار العام لعيب الانحراف فى استعمال السلطة ١٧

المطلب الأول : مفهوم عيب الانحراف فى استعمال السلطة ١٨

المطلب الثانى : خصائص وشروط تحقق عيب الانحراف فى استعمال السلطة ٢٠

المبحث الثانى : الانحراف بالسلطة المنفصل عن نشاط الإدارة (الانحراف عن المصلحة العامة) ٢٦

المطلب الأول : فكرة الصالح العام ٢٧

المطلب الثانى : أوجه الانحراف عن المصلحة العامة ٣٣

المبحث الثالث : كيفية إثبات عيب الانحراف بالسلطة ٤٣

المطلب الأول : طبيعة الرقابة القضائية لعيب الانحراف بالسلطة ٤٣

المطلب الثانى : وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة ٤٧

الفرع الأول : الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة ٤٧

الفرع الثانى : الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف بالسلطة ٥٣

الخاتمة والتوصيات ٦٠

قائمة المصادر والمراجع ٦٤

فهرس الموضوعات ٦٧