أوجه عيب إساءة استعمال السلطة
ودور القاضي الإداري في بيانها والحد منها
دراســـة مقـارنـــة

الباحث
محمد فاضل جعفر البديري

إشراف
أ.د/ عبدالرؤف هاشم بسيوني
أستاذ ورئيس قسم القانون العام
كلية الحقوق – جامعة الزقازيق

(ISSN : 2537 - 0758)

أوجه عيب إساءة استعمال السلطة ودور القاضي الإداري في بيانها والحد منها
دراســـة مقـارنـــة

محمد فاضل جعفر البديري

أهمية البحث:

يعد عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب الأساسية التي تصيب الغاية من القرار الإداري كما يعد من اكثر عيوب القرار الإداري شيوعاً وأكثرها خطورة على المصلحة العامة وعلى الحقوق والحريات العامة للأفراد إذ تنبع خطورة هذا العيب بشكل أساسي من الخصائص التي يتمتع بها من جهة ومن طبيعة المصلحة العامة ووسائل تحقيقها التي ترتبط بصلاحيات الإدارة التقديرية من جهة أخرى.

الأصل أن كل القرارات الإدارية يجب أن تحقق المصلحة العامة فاستهداف المصلحة العامة هو شرط موضوعي لشرعيه العمل الإداري وعلى الإدارة ألا تتخذ قرارتها إلا من اجل المصلحة العامة[1].

لذلك يجب على الإدارة عند اتخاذ القرار إلا تحيد عن الهدف العام الذى رسمه القانون وان كان لها سلطه تقديريه في اصدر القرار.

إذا فالقانون العام لم يقرر إعطاء الإدارة السلطات والامتيازات التي تتمتع بها إلا باعتبارها وسائل تساعد على تحقيق الغاية الأساسية التي تسعى اليهم وهي المصلحة العامة.

فإذا ما انحرفت الإدارة واستهدفت هدفاً آخر غير المصلحة العامة فإن قرارها يعد مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وكذلك على الإدارة أن تلتزم بما قرره وحدده المشرع من أهداف خاصه عند اتخاذ قراراتها وعليها أن تستعمل الإجراءات المخصصة والمحددة لها من اجل تحقيق الوصول إلى هدف معين.

([1]) د. طعيمه الجرف, مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون, ط3, دار النهضة العربيه, 1976, ص18؛ كذلك انظر محكمة العدل العليا المنعقدة في مدينه رام الله في الدعوي الإدارية رقم 43 لسنه 1997م بتاريخ 1998/6/11 موقع المقتفي الإلكتروني وهي اختصار لمنظومة القضاء والتشريع في فلسطين.

وعلى هدي ما سبق سوف أتناول صور أوجه عيب إساءة استعمال السلطة ودور القاضي الإداري في بيانها والحد منها في مبحثين وعلى النحو التالي:.

المبحث الأول: رقابة القاضي الإداري على أهم أوجه الانحراف عن المصلحة العامة.

المبحث الثاني: تغطية القاضي الإداري لحالات الانحراف عن قاعده تخصيص الأهداف.

المبحث الأول
رقابة القاضي الإداري على أهم أوجه الانحراف عن المصلحة العامة

فكره المصلحة العامة فكره نسبيه زماناً ومكاناً فلا يوجد لها تعريف جامع مانع فهي فكره يمكن الوعي بها في ضمير كل فرد وكل جماعة دون حاجه إلى صياغتها في عبارات محدده وتترك لضمير القاضي الإداريفي رقابته للمشروعية الإدارية[2].

ومن هذا المنطق فإنه يجب الا تحيد القرارات الإدارية عن هذا الهدف العام[3].

فإن ما انحرفت الإدارة عن هذا الهدف تحقيقاً لمصالح شخصيه لا تمت للمصلحة العامة بصلة فإن قراراتها تكون معيبه بعيب إساءه استعمال السلطة.

وإذا كان عيب إساءة استعمال السلطة عيب قصدي أو عمدي يتعلق بنيه مصدر القرار الذى غالباً ما يكون سيئ النية يعلم انه سعي إلى غايه بعيده عن المصلحة العامة أو غير تلك التي حددها القانون فأنه قد يحصل ألا يقصد مصدر القرار الابتعاد عن المصلحة العامة لكنه يخرج على قاعده تخصيص الأهداف فيكون القرار مشوباً بعيب إساءه استعمال السلطة أيضاً.

ويمكن القول في ان الانحراف عن المصلحة العامة يتحقق عندما يسعي رجل الإدارة إلى تحقيق أغراض تجافي المصلحة العامة، كتحقيق نفع شخصي أو انتقام أو محاباة أو أغراض سياسيه أو تحايل على تنفيذ الأحكام القضائية ففي هذه الأحوال كلها يكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وهو امر خطير ينم عن سوء النية لأن رجل الإدارة يستغل سلطاته ويستعملها لأغراض لا تتعلق بالصالح العام وفي هذا الإطار

([2]) د. يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية والمنازعات الإدارية، أم درمان، ٢٠٠٩م، ص١٤٩.

([3]) د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1993، ص٦٦٣.

(ISSN : 2537 - 0758)

توجد أمثله كثيره يطرحها كل القضاء الفرنسي والمصري والعراقي وسوف نتناول بعضاً منها على النحو التالي:

المطلب الأول: الرقابة على إساءه استعمال السلطة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيره.

المطلب الثاني: الرقابة على إساءة استعمال السلطة انتقاماً من الغير.

المطلب الثالث: الرقابة على إساءة استعمال السلطة لأغراض سياسيه.

المطلب الرابع: الرقابة على إساءة استعمال السلطة بعدم تنفيذ الأحكام القضائية والتحليل على تنفيذ القانون.

المطلب الأول

الرقابة على إساءة استعمال السلطة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيره

يعد هذا الوجه أشد أوجه الانحراف في استعمال السلطة إهداراً لمبدأ المشروعية فرجل الإدارة الذى يسهر على تحقيق مصالح الجماعة وحمايه صالحها المشترك، ينسي واجبه ويتحلل من قيوده ساعياً للحصول على منفعة شخصيه أو ذاتيه فيخرج عن نطاق وظيفته ويفقد عملة صفته العامة ليتسم بالخصوصية وذلك لأن كل عمل يجب ان يهدف إلى تحقيق مصلحه عامة وإلا فقد صفته العمومية حتى اذا كان من قام به موظف عام[4].

وقضي مجلس الدولة الفرنسي في حكمة الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٨م بأن: (... إصدار قرار خاص بتعديل تخطيط أراضي معينه دون ان تكون هذا التعديل مرتبطا باعتبارات خاصه بالبيئة أو (تخطيط للمباني) (urbanisme).

ولم يكن يفرض تحقيق المصلحة العامة التي يهدف لها كل قرار تصدره الإدارة يعتبر هذا القرار مشوباً بإساءة استعمال السلطة)[5].

وفي حكم آخر لمجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٢/٦م حيث أورد

([4])Traite de droit constitution :Duguit,edition 3e, II: T,p. 380.

د. مني رمضان محمد بطيخ، مسئوليه الإدارة عن أوجه بطلان السبب والغاية في القرار الإداري دراسة مقارنه، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص١٢٤ وما بعدها.

([5]) C.E.,Juillet 8,2005, (Commune de collioure), N259903 .

المجلس انه: (...لا يمكن للمحافظ التذرع "بتنظيم أماكن التخيم" ويستخدم سلطاته لطرد شاغلي تلك الأماكن بدوي التنظيم، لأنه في حقيقه الأمر يسعي إلى نزع تلك الأماكن من تحت أيديهم ومنحها لأخرين، وبالتالي فتلك المصادرة هي مصادرة مقنعه بعيده عن الهدف الظاهري الذى يرعيه المحافظ .... وعليه الغي المجلس القرار)[6].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن على أن "مذهباً اكثر عمقاً في الرقابة على القرارات الإدارية التي قصدها ومصدرها تحقيق غرض شخصي لنفسة فإذا كان القضاء قد داب على إلغاء تلك القرارات فقد فعل نفس الشيء مع القرارات التي تصدها الهيئات العامة, والتي تقصد من ورائها ليس تحقيق المصلحة العامة, بل تحقيق غرض ذاتي للهيئة مصدرة القرار قد يتمثل في الدعاية لنفسها وتأسيساً على ما تقدم فقد ألغت المحكمة الإدارية العليا قراراً لاتحاد الإذاعة والتلفزيون بتخصيص عشرون دقيقه لكل ضرب سياسي لشرح برنامجه للشعب في وقت فتره الانتخابات حيث انتهت المحكمة إلى ان مده العشرين دقيقه المحددة لكل حزب سياسي لشرح برنامجه غير كافيه لتحقيق الهدف المنشود ولذا فإن القرار لا يؤدي إلى بلوغ الغرض المستهدف منه, بل اتخذ شكلاً مظهرياً خالياً من المضمون مما جعل هذا القرار مشوباً بالانحراف بالسلطة"[7].

(6) C.E., 6/12/2004/ Janv, (Epouxaclprefet de pureness orientals) (n274826).
(7) حكم المحكمة الإدارية العليا, الطعن رقم 3781لسنه 38 قضائية, جلسة بتاريخ 1984/5/8.

(ISSN : 2537 - 0758)

المطلب الثاني

الرقابة على إساءة استعمال السلطة انتقاماً من الغير[8]

في هذه الحالة رجل الإدارة الذى منح سلطات لا يتمتع بها الفرد العادي يستعمل هذه السلطات للإيقاع بأعدائه ولإشباع شهوه الانتقام التي تتأجج في نفسه وهذه أسوأ أوجه الإساءة على الأطلاق[9].

فبدلاً من ان يسهر رجل الإدارة على العمل على تحقيق حاجات الناس ورغباتهم فانه يسهر في التدبير للانتقام والتشفي منهم[10]، أو أنه يتخذ من هذه السلطة سلاحاً يسلطه على رقاب أعدائه فيشيع الفوضى في صفوف الإدارة ذاتها ويعدم الثقة وبين أفرادها لأن الموظف جزء أصل من الإدارة[11]، والرئيس الإداري في إشباعه لشهوه الانتقام قد يتمادى فيصل إلى أقصي ما تخوله القوانين له[12]. وتقع الإدارة في الكثير من الأخطاء عند استخدام سلطتها العامة لإصدار قرارات بقصد الانتقام[13]، من أشخاص طبيعيين أو معنويين, وبهدف التشفي منهم بسبب ضغائن أو أحقاد شخصيه[14]. سواء داخل الإدارة أو خارجها مما يحمل القرارات الإدارية الصادرة بهذا

([8]) د. سليمان محمد الطماوي, نظريه التعسف في استعمال السلطة, دار الفكر العربي، القاهرة، 1978، ص112, د. عصام عبد الوهاب البرزنجي, السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية, دار النهضة العربية، القاهرة، 1971, ص522, د. عبد الغني بسيوني عبد الله, القضاء الإداري دعوي الإلغاء, مرجع سابق, ص267.

([9]) د. سليمان محمد الطماوي, نظريه التعسف في استعمال السلطة, مرجع سابق, ص112. د. منى رمضان محمد بطيخ, مرجع سابق, ص123.

([10]) د. جمال احمد محمود حسانين, عيب الغاية في القرار الإداري, رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، القاهرة، 1427هـ/2006م, ص249.

([11]) د. سليمان محمد الطماوي, نظريه التعسف في استعمال السلطة, مرجع سابق, ص112.

([12]) د. سليمان محمد الطماوي, المرجع السابق, ص112.

([13]) د. محمود عاطف البنا, الوسيط في القضاء الإداري, ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999, ص403.

([14]) د. مصطفي أبو زيد فهمي, القضاء الإداري, ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المعارف، القاهرة، 1986، ص819.

القصد وتلك الغاية إلى خانه القرارات المشوبة بعيب انحراف السلطة وسوء استخدامها وإساءه استعمالها وبالخصوص عندما تكون الإدارة سلطتها التقديرية واسعه تستطيع من خلالها ان تتسلط على الغير وتمارس نوعاً من الانتقام فتجعل القرار الإداري الصادر عنها قابلاً للطعن بالإلغاء[15].

ومن تطبيقات هذه الصورة في القضاء الفرنسي, حالة سكرتير احد المجالس القروية نشأت بينه وبين احد الموظفين الذين يعملون معه حزازات, فطوي نفسه عليها حتى إذا ما انتخب عمده بعد بضع سنوات من منشأ هذه الحزازات كان أول قراراته فصل هذا الموظف. ومثال ذلك أيضاً حالة احد المدراء لم يكد يعين حتي سارع إلى إصدار قرار بفصل أحد الموظفين, ونفذ هذا القرار في اليوم التالي لإصدارة كل ذلك قبل ان يستلم مهام منصبه"[16].

وفي القضاء المصري فقد قضت محكمه القضاء الإداري بانه: "متى شف القرار الإداري عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد إلى شفاء غله أو إرضاء هوى في النفس فإنه يكون منحرفا عن الجادة مشوباً بإساءة استعمال السلطة ويحق للمضرور منه أن يطلب بالتعويض عما إصابة من جرائه"[17].

كما أن بعض الفقه رأوا ضرورة أن يتدخل المشرع ويجعل هذه المخالفة جريمة جنائية يعاقب عليها الرئيس الإداري مصدر القرار, بمقتضي الحكم الصادر بالإلغاء مع تحمله النتائج المالية المترتبة على قراره لأن تأخير القضاء في إصدار حكم الإلغاء لسنوات طويله يغري كثيراً من الرؤساء سيئ النية بالانحراف اعتماداً على تغير الظروف والنسيان خلال المدد الطويلة التي تمضي بين وقوع الانحراف وصدور الحكم وهي مده قد تتجاوز عشر سنوات في بعض الأحيان مما يجعل قيمه الإلغاء لإساءة استعمال

([15]) د. محمود حلمي, القضاء الإداري، بدون دار نشر, 1977, ص525-526.

([16]) د. سليمان محمد الطماوي, نظريه التعسف في استعمال السلطة, مرجع سابق, ص112-113.

([17]) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 1150 لسنه 6 قضائية, والصادر بتاريخ 1954/5/19, مجموعه أحكام المحكمة- السنه الثامنة- ص1462.

(ISSN : 2537 - 0758)

السلطة مسألة نظريه في كثير من الحالات[18].

ويؤيد الباحث هذا الرأي في مواجهه خطورة إساءه استعمال السلطة من قبل الموظف بغيه الانتقام من الغير لان الوظيفة هي تكليف وطني وخدمة اجتماعيه غايتها تحقيق النفع والصالح العام وان استخدامها لتصفيه الحسابات الشخصية يفقدها الوصول لتحقيق غايتها والانحراف فيها عن مسارها الصحيح وهذا انحرافها يؤدي إلى الإضرار بالأموال العامة والتي تدخل ضمن نطاق القانون الجنائي تحت طائله قانون العقوبات هدر الأموال العامة وتخريبها.

المطلب الثالث

الرقابة على إساءة استعمال السلطة لأغراض سياسية

تتمثل هذه الحالة في استخدم الإدارة سلطاتها لتحقيق غايات ذات صلة طبيعية سياسه فئوية أو حزبيه لا تمت بصله إلى المصلحة العامة كان تصدر الإدارة قراراً بفصل احد الموظفين كونه ينتمي إلى حزب سياسيي مناوئ للحزب الحاكم, أو امتناعها عن قبول تعين مرشح لوظيفة عامة بسبب ميولة السياسية وبعد استبعاد القضاء الإداري للباعث السياسي بوصفه سبباً يحول دون فحص مشروعيه القرار الإداري من الحكم في قضيه "نابليون" عام 1875 اصبح مجلس الدولة الفرنسي بحكم إلغاء القرار الإداري المشوب بهذا العيب في حالات كثيره.

وفي اطار الوظيفة العامة كثيراً ما تحصل هذه الحالة من الانحراف بالسلطة وخاصة في الدول التي لم تنضج سياساً غير انه إذا كانت الوظيفة ذات الطبيعة السياسية كوظائف المحافظين مثلا فإن القرارات المرتبطة بالعزل والتعيين فيها لا تعد معيبه بعيب الانحراف بالسلطة حتي إذا صدرت تحت تأثير الاعتبارات لسياسيه كون هذه الوظائف تقتضي بحسب طبيعتها تنفيذ سياسه النظام السائد في الدولة, إلا أن مباشره أعمال هذه الوظائف إنه يتعين على ممثليها والموظفين العموميين كافه الامتناع عن أي عمل قد يؤدي إلى الإخلال بالحياد الواجب توافره في أداء خدمات المرافق

(18) د. سليمان محمد الطماوي, القضاء الإداري, قضاء الإلغاء, مرجع سابق, ص883. د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، أسباب قبول دعوي إلغاء القرار الإداري, منشأه المعارف, الإسكندرية, 2011، ص172.

العامة وفي معاملة المنتفعين بها أو العاملين فيها[19].

تحصل هذه الصورة كثيراً في أوقات التغير الحكومي في الدول الحزبية حيث يعتمد الوزراء الجدد أو القيادات الإدارية المنتمية للحزب الحاكم بصفه عامة في تلك الأوقات إلى محاباة مؤيديهم في الانتخابات العامة أو أنصارهم في السياسة الحزبية أو على العكس إلى الانتقام من أعدائهم وخصومهم السياسيين أو الحزبين وكل ذلك يتم في الواقع على حساب المصلحة العامة التي يجب أن تشكل الهدف الأول والأخير لما يباشر من أعمالهما تتخذ من تصرفات فإن حدث ذلك أصبحت كافه القرارات الإدارية التي تنطوي على مثل هذه الغاية الحزبية أو السياسية مشوبة بإساءة استعمال السلطة وجديرة بالإلغاء[20].

فالإدارة يجب أن تكون في موقف الحياد من التوجيهات الحزبية السائدة في المجتمع, وان لا يسعي رجال الإدارة إلى تفضيل حزب على حساب حزب آخر حتى لو كان معتدين لأفكارهما, وذلك من اجل عدم التأثير على سير المرافق العامة واستمرارية العمل الإداري وعدم التأثير بتغيير الأحزاب السياسية وحلول بعضهما مكان بعض ذلك أن الأحزاب تتغير وفقاً لإدارة المجتمع أما الإدارة فيجب أن تتسم بالثبات لتحقيق المصالح العامة للأفراد بغض النظر عن الميول السياسية[21].

وعلى ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى وجود انحراف في السلطة من جانب الإدارة العليا في قرار تعينها احد الموظفين لأنها نظرت بعين الاعتبار إلى نيابته

([19]) د. محمود عاطف البنا, الوسيط في القضاء الإداري, مرجع سابق, ص272, د. محمد الشافعي أبو راس, القضاء الإداري, بدون دار نشر, 1981, ص191، د. مني رمضان محمد بطيخ, مرجع سابق, ص126.

([20]) د. محمد كمال الدين منير, القرار الإداري وقضاء التعويض, القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية, طبعه المنظمة للتنمية الإدارية, المملكة العربية السعودية, 1426هـ- 2005م, ص450, د. مني رمضان محمد بطيخ, مسئوليه الإدارة عن أوجه بطلان السبب والغاية في القرار الإداري، مرجع سابق، ص126.

([21]) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه, أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري, ط1, دار الفكر الجامعي, الإسكندرية, 2002, ص347.

(ISSN : 2537 - 0758)

الانتخابية التي يمارسها[22]، وكذلك الغي مجلس الدولة الفرنسي قرار الإدارة التي رفضت إعطاء أعانه إلى مدرسه فنيه بسبب أن طابع هذه المدرسة ديني[23].

ومن تطبيقات القضاء المصري قضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بتاريخ 1960/4/26 حينما قضت بأنه: "إذا كان الثابت من ظروف الدعاوى وملابسات إصدار قرار صرف المدعي من الخدمة المطعون فيه انه صدر بصورة غير عاديه تنم عن الخلاف في شأنه بين الوزارة وبين رئيس الجمهورية وقتذاك ... فإن هذا يؤيد صدق ما ينعاه المدعي على القرار المذكور من أنه بباعث حزبي... ومن ثم يكون قد صدر مشوباً بعيب إساءه السلطة لانحرافه عن الجادة, ولصدوره بباعث حزبي لا بغايه من غايات المصلحة العامة[24].

أما في القضاء العراقي فقد قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في إصدار قرار المديرية العامة لتربيه (ذي قار) يقضي بإعفاء احد المشرفين التربويين من وظيفته وإعادته إلى مدرس بناء على المصلحة العامة, إلا أن المحكمة قضت بإلغاء قرار المدعي عليه والذي جاء فيه على أن "المدعى يعمل كاختصاص تربوي في المديرية العامة لتربيه (ذي قار) التابعة إلى المدعى عليه الأول وأن المدعى عليه قد أصدر الأمر الوزاري ... بناءاً على كتاب تربيه ذي قار... يقضي بإعفائه من منصب اختصاصي تربوي وإعادته إلى مدرس كونه عضواً عاملاً في حزب البعث المنحل ... ومشمول بإعفائه من منصب قيادي كما يدعي وكيل المدعى عليه الثاني باللائحه المؤرخة في 2006/12/7, وحيث إن قرار الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث ... قد حددت المناصب الخاصة والمسؤولية التي لا يجوز منحها لمن كان بدرجه عضو فرقه فما فوق أو ما يعادلها من المستشارين والخبراء من النظام السابق ولم تكن من بين هذه

([22]) C.E., 23 Novembre 1962, Camara, Rec., P.627.

أشار اليهم د. عبد الغني بسيوني, قضاء الإلغاء, مرجع سابق, ص665.

([23]) د. سليمان محمد الطماوي, نظريه التعسف في استعمال السلطة, مرجع سابق, ص126.

([24]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية, الطعن رقم 403 لسنه 1 ق, جلسة 1960/4/26, مجموعة أحكام السنه الخامسة, ص699.

الوظائف وظيفه المشرف التربوي أو الاختصاصي, لذلك فإن تغير المدعى عليه لعنوان المدعي من اختصاص تربوي إلى مدرس لا سند له من القانون, وتأسيساً على ما تقدم قرر المجلس بالاتفاق إلغاء قرار المدعى عليه, إضافة لوظيفته ... والكتاب المرقم ... القاضيان بتغير عنوان المدعي من اختصاصي تربوي إلى مدرس والمشار اليهم في التسلسلية"[25].

أن الإدارة يجب عليها أن تهدف دائما إلى تحقيق المصلحة العامة دون تتصف بأي اتجاه سياسي أو عقائدي, فإذا حاد رجل الإدارة عن تلك القاعدة وابتغي بقراره وجهته السياسية أو التنكيل بخصومة السياسيين خرج قراره عن اطار المشروعية[26]. فتكون هذه القرارات مشوبة بعيب إساءه استعمال السلطة تستوجب على القضاء أن يحكم بإلغائها.

المطلب الرابع

الرقابة على إساءة استعمال السلطة بعدم تنفيذ الأحكام القضائية والتحايل على تنفيذ القانون

أولا: الإساءة باستعمال السلطة بعدم تنفيذ الأحكام القضائية

القانون هو إرادة الأمه شرع في عبارات يجب أن يتم احترامه وأن يطبق تطبيقاً صحيحاً وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة وإذا تم التحايل على تنفيذ أحكام القانون أو عدم التطبيق السليم لها يؤدي إلى انتهاك هذه الأحكام مما يؤدي إلى ان يجعل قرارها مشوباً بعيب إساءه استعمال السلطة إذا ما قامت الإدارة بذلك ان تحايل الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة على قوه الشيء المقضي به قاصده التهرب من تنفيذها بطريق غير مباشر يجعل قرارها مشوباً بعيب إساءه استعمال السلطة.

لقد أوجد المشرع وسائل قضائية تهدف إلى قهر الإدارة أو مما طلتها في تنفيذ أحكام القضاء فالمستفيد من الحكم الإداري ليس أعزلاً من كل سلاح أنما يتعين عليه ان يكون مثابراً والا يحيطه تعدد مراحل التقاضي ونفقاته وهكذا فأن المحكوم له الذى

([25]) قرارات وفتاوي مجلس شورى الدولة لعام 2006, في الطعن رقم 442, انضباط/ تمييز/ في 2006/12/7, ص459.

([26]) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه, دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، دار محمود، القاهرة 2015، ص208.

(ISSN : 2537 - 0758)

يصطدم بامتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر لصالحه عليه ان يلجا إلى القضاء لاستصدار حكم آخر يكبح به تعسف الإدارة لأن تجاهلها للشيء المقضي به بشكل دائماً تجاوز للسلطة بحيث يستطيع القاضي ان يحدد حكماً بإلغاء القرار الإيجابي أو السلبي بالامتناع عن التنفيذ كما يشكل هذا الفعل خطأ من شأنه ترتيب مسئوليه السلطة العامة.

ان الإدارة ملزمة بتنفيذ الأحكام وهي ملزمة من حيث المبدأ بالتصرف من تلقاء نفسها[27]. لذا يعتبر امتناعها عن القيام بهذا الالتزام تجاوزاً للسلطة[28]. مما يعطي للمحكوم له الحق في رفع دعوي جديده لإلغاء قرار الإدارة سواء عبرت عن موفقها هذا في صورة قرار إيجابي صريح وفي صورة قرار سلبي[29].

كما الغي مجلس الدولة الفرنسي قراراً إداريا أصدره المحافظين عدل فيه لوائح الإسكان لصالح بعض الملاك وذلك بقصد التهرب من تنفيذ حكم قضائي بهدف عقاراتهم المخالفة للشروط واستند المجلس في إلغائه لهذا القرار إلى انه لا يستجيب لأية ضرورة من ضرورات الإسكان وان القرار في حقيقته يستهدف وضع عقبه في سبيل تنفيذ حكم محكمة استئناف ليون ومن ثم انتهى المجلس إلى إلغاء القرار لكونه مشوباً بعيب إساءه استعمال السلطة[30].

أما في مصر قد استقرت المحكمة الإدارية العليا في أحكامها الحديثة على تأكيد مبدأ عدم جواز تعطيل القرارات الإدارية لأحكام القضاء والا كانت تلك القرارات مشوبة بإساءة استعمال السلطة مستوجبه الإلغاء وقد تجلى ذلك في قضيه تتلخص وقائعها في

([27]) "l'administrationdoitl'exécuterspontanément, sans mêmequélleysoitinvitée par le bebeficiaire". Olivier Dugrip, execution des decisions de la juris prudence administrative, repertoire de ontentieux, dallez; 1995; po 5.

([28]) la violation de la chose jugeeconstituealafois un excesde pouvoirjuslifiantun nouveau recours et unefauteentrainant la responsabilite de la personnecondamnée". Olivier Dudrip,op.cit, po5.

([29])Jean Paul costa,l'exécutiondes decisions juridictionnelles, op. Cit, p69 .

([30]) C.E., 18/4/1975, Erouxfourcede, Rex:, p, 700_707.

إصدار محكمة القضاء الإداري حكماً بسقوط القرار الصادر بنزع ملكيه قطعه ارض إلاأن محافظ القاهرة اصدر قراراً بالاستيلاء على تلك القطعة وعند الطعن على هذا القرار أمام المحكمة الإدارية العليا أصدرت حكماً بإلغائه ذهبت فيه إلى أن القرار يشكل تحدياً لمقتضى الحكم الصادر بسقوط قرار نزع الملكية وما تضمنه من حجية[31].

أن القرار الإداري متى قصد به عرقله تنفيذ حكم قضائي حائز على حجيه الشيء المقتضى به أو التحايل على هذا التنفيذ عد هذا القرار مشوباً بالانحراف بالسلطة حقيقاً بالإلغاء إلا انه يرد استثناء تفرضه الضرورات العلمية ومقتضى هذا الاستثناء انه اذا كان يترتب على تنفيذ الحكم فوراً إخلالا خطيراً بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنه أو تعطيل سير المرفق العام فأن القرار الإداري الصادر لتعطيل الحكم في هذه الحالة يعد قرار مشوباً.

ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الاستثناء بقولها: (إنه يرجح في هذه الحالة الصالح العام على الصالح الفردي مع مراعاه أن تقدر الضرورة بقدرها والضرورة هي تلك الحالة التي تواجه الإدارة وتفاجئها فتجد نفسها أمام خطر داهم آو إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه إلا بإصدار القرار الذى يكون مشروعاً في هذه الظروف ولو كان من شأنه تعطيل تنفيذ حكم قضائي أو التحايل على هذا التنفيذ)[32].

أما موقف المشرع العراقي فقد جاء بنص المادة 329 من قانون العقوبات رقم 111 لسنه 1969 المعدل على ما يلى: "1- يعاقب بالحبس والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل سلطه وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين والأنظمة أو أي حكم أو أمر صادر من احدى المحاكم أو من أيه سلطه عامة مختصه أو في تأخير تحصيل الأموال

([31]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2265 لسنه 37 ق, جلسة 1994/3/27 غير منشور.

([32]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية, الطعن رقم 501 لسنه 31 ق, جلسة 1986/1/25, مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا, من أول أكتوبر 1985, حتى يونيه 1986, الجزء الأول, ص69.

(ISSN : 2537 - 0758)

أو الرسوم ونحوها المقررة قانوناً. 2- يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من احدى المحاكم أو من أيه سلطه عامة مختصة بعد مضى ثمانية أيام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاصه".

وقد قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة حكماً لمحكمة القضاء الإداري قضى بالزام الهيئة العامة للضرائب بتنفيذ حكم صادر من محكمة بداية الأعظمية يقضى بتمليك المدعية دار وتسجيلها باسمها استناداً لقرار مجلس الثورة المنحل رقم 1198 لسنه 1977, معلله ذلك بأن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية يعد جريمة جنائية تنطبق وأحكام المادة 2/329 من قانون العقوبات العراقي الذى ينحصر في النظر بصحه الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة من الموظفين والهيئات ودوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والتي يحدد مرجع للطعن فيها[33].

ويرى احد الفقه أن التوجه السابق للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة غير سليم من الناحية القانونية على اعتبار أن محكمة القضاء الإداري تختص وفقاً للمادة (7/ سادساً) من قانون رقم 17 لسنه 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنه 1979 بالنظر في رفض أو امتناع الموظف أو الهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام عن اتخاذ قرار أو أمر كان من الواجب عليه اتخاذه قانوناً. فهو يرى أن الامتناع المذكور يمثل قراراً سلبياً من جانب الإدارة يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري والمطالبة بالتعويض استناداً لأحكام المسئولية التقصيرية[34].

ثانياً: الإساءة باستعمال السلطة تحايلاً على تنفيذ القانون

فعلي الإدارة أن تلتزم بدقه في تطبيق القانون وفقاً لأراده المشرع ولا يجوز لها الالتفاف على النصوص القانونية بقصد التوصل لغايات غير التي يتغياها المشرع

([33]) الدعوى المرقمة 883/ب/1996 وقد تكرر هذا المبدأ في قرارين أخرين لها بالرقم 41/ إداري- تمييز/1998 و42/إداري- تمييز/ 1998 والمؤرخين في 29/ 6/ 1998.

([34]) د. غازي فيصل مهدى, تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام, ط 1, بغداد, 2004, ص82-83.

وبذلك يكون قراراها مشوب بإساءة استعمال السلطة وما يجعلها مهداً بالإلغاء من قبل القاضي الإداري[35].

وسبب الإلغاء في مثل هذه الحالة أن رجل الإدارة احل إرادته محل أراده المشرع ذلك لانتفاع فئه أو الأضرار بأخرى على حساب المصلحة العامة والتي تقضي بتطبيق القانون بصورة العمومية والتجريد وبما يتفق مع أراده المشرع والتي يفترض فيها أن تطبيق على الكافة بصفاتهم دون اعتبار لأشخاصهم[36].

ولا يجوز للإدارة أن تتبرأ من التزامه بتنفيذ الأحكام التي تصدر حتي وإن كانت ضدها بحجه المصلحة العامة وينبغي للإدارة أن تستهدف في كافه تصرفاتها تحقيق المصلحة العامة ومن المصلحة إطاعة وتنفيذ أحكام القضاء وعدم التحايل على تنفيذ القانون بل لا توجد مصلحة أخرى يمكن تفضلها وتغليبها على هذه المصلحة فلمصلحة العامة ما هي إلا مجموعه مصالح فرديه فيتوجب على الإدارة تنفيذ الأحكام الصادرة في المحاكم سواء كانت إدارية أم مدنيه وعلى كافة مراحلها إيجابيه أم سلبيه.

المبحث الثاني

تغطية القاضي الإداري لحالات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

كل سلطه إدارية وظيفتها هو تحقيق الصالح العام سواء كان دفع ضرر عنها أو جلب منافع لها وهذا الصالح الذى تسعي الإدارة إلى تحقيقه يمكن أن يعد أساس مشروعيتها. وعليه فان غايه القرار الإداري يجب أن تكون الصالح العام وهي غايه كل وسائل الإدارة المختلفة إلا انه يجب على مصدر القرار أن يهدف إلى تحقيق الهدف الذى أراد القانون تحقيقه فاذا لم يحدد القانون هدفاً معيناً للقرار الإداري وجب على رجل الإدارة أن يهدف من إصدارة للقرار تحقيق مصالح عامة في كل الأحوال واذا ما حاد عن ذلك وقصد هدفاً آخر كان قراراً باطلاً يستحق الإلغاء كونه مشوباً بعيب إساءه استعمال السلطة والانحراف بها[37].

([35]) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه, أسباب قبول دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات إيقاف تنفيذه, مرجع سابق, ص208.

([36]) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة, أسباب قبول دعوى إلغاء القرار الإداري, مرجع سابق, ص280.

([37]) د. سليمان محمد الطماوي, نظريه التعسف في استعمال السلطة, مرجع سابق, ص301.

(ISSN : 2537 - 0758)

وتعد الرقابة على الإساءة في استعمال السلطة اقصي ما حققته المشروعية في ملاحقتها للقرار الإداري إلا أنها لم تكن أقدامها فقد سبقته في الظهور الرقابة على عيب عدم الاختصاص والشكل والإجراءات.

ويلاحظ انه لم ينل عيب من عيوب القرار الإداري بالاهتمام والبحث والمتجدد بقدر ما ناله عيب الإساءة باستعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة, ويرجع ذلك أساسا إلى خطورة الحكم على نشاط الإدارة وسمعتها والي صعوبة وسائل إثباته[38].

وذلك كونه يقتضي من القاضي الإداري البحث في نفسيه مصدر القرار وملابسات إصدارة. أن كل سلطه ينشئها القانون فإنه يحدد لها صراحة أو ضمناً غايه محدده ينبغي أن تقتصر عليها وهذه الغاية ثابته لا تتغير بتغير الظروف ومن جانب آخر فإن رجل الإدارة عندما يخالف الغاية المحدد لسلطته فإنه يكون منساقاً وراء بواعث لا يمكن حصرها وقد تكون هذه البواعث شريرة غير مشروعة وقد تكون محمودة تكونت تأسيساً على حسن المقاصد ولكن ما يعنينا هنا هو عدم التوافق بين الغاية التي قررها القانون لاختصاص معين وتلك التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها فعلاً ورجل الإدارة هنا أن ما يتقيد بقيدين, الأول: سلبي. يتمثل في عدم قيامة بتحقيق غايات شخصيه والثاني: أن يلتزم حدوده الغاية المخصصة لسلطته[39].

ومخالفه قاعده تخصيص الأهداف تعد خطورتها اقل وأهون من حالة الخروج على المصلحة العامة لان في الحالة الأولى عضو الإدارة لم يتجاوز مجال المصلحة العامة ليعمل على تحقيق غايه شخصيه بل اقتصر على مخالفه الغاية التي حددها القانون له وكثيراً ما تحاول الإدارة هنا إلى تحقيق غايه لا تدخل في مجال اختصاصها تحقيقاً

([38]) د. محمد مصطفي حسن, الاتجاهات الجديدة في نظريه التعسف في استعمال السلطة, مجله إدارة قضايا الحكومة, العدد الثالث, السنه 23, 1979, ص7.

([39]) د. مصطفي أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء, مرجع سابق، ص333.

بطريق يسهل عليها استعمالها[40].

إلا أن جانب من الفقه يري أن ذلك لا ينفي أن كل الحالتين تعدان إساءه في استعمال السلطة أو انحراف بها وذلك إلى الأثار المترتبة عليها تجاه حقوق الأفراد وحرياتهم العامة على وجه الخصوص ففي الحالتين يقع الاعتداد على تلك الحقوق والحريات على خلاف القانون دون أن يعني الأفراد الذين وقع عليهم هذا الاعتداء أن يكون الهدف المبتغى من تصرف الإدارة على خلاف ما ينص عليه القانون من المصالح العامة أم ليست كذلك[41].

وللانحراف عن قاعده تخصيص الأهداف أوجه عديده تندرج تحت مطلبين:

المطلب الأول: خطأ رجل الإدارة في تحديد مدى الأهداف المنوط به تحقيقها.

المطلب الثاني: أوجه إساءة استعمال الموظف الإداري لوسائل تحقيق الأهداف "الانحراف بالإجراء".

المطلب الأول

خطأ رجل الإدارة في تحديد مدى الأهداف المنوط به تحقيقها

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

ويقع الانحراف عن قاعده تخصيص الأهداف في هذه الحالة بعده صور فقد يظهر الإساءة والانحراف بسلطه الإدارة في الاستيلاء وقد يظهر عند استعمال الإدارة سلطتها لفض نزاع ذي صبغه مدنيه كما أن يظهر الانحراف عند امتناع جهة الإدارة عن تقديم خدماتها لأحد المواطنين لإجباره على إتيان تصرف معين.

وسوف أقوم بتفصيل ذلك على النحو الآتي:

([40]) د. ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985, ص395، د. بدر محمد عادل محمد, الرقابة القضائية علي القرارات الإدارية في مملكة البحرين "راسه مقارنه", رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2008, ص862.

([41]) د. سامي جمال الدين, الوسيط في دعوي إلغاء القرارات الإدارية، منشآه المعارف، الإسكندرية، ط1، 2004, ص739.

(ISSN : 2537 - 0758)

أولا: الإساءة والانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء:

لذلك في مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الإداري الصادر بالاستيلاء على كميه جبن مملوكة للطاعن لأنه قام بتصدير كميه جبن بطريقه غير مشروعه وقد قدر مجلس الدولة في هذا الحكم "وحيث ثبت الاستيلاء كان من رجل توقيع جزاء عليه لقيامة بتصدير كميه جبن بطريقه غير مشروعه وبالتالي فإن الإدارة تكون قد استعملت حقها في الاستيلاء من اجل غرض آخر يختلف عن الغرض الذى تقرر هذا الحق من آجلة وبناء عليه فإن قرار الاستيلاء يكون مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة"[42].

الاستيلاء باعتباره قيداً على حق الملكية فإنه يشترط لمشروعيته ان يكون قد تقرر لضرورة قصوى ويسقط الاستيلاء بانتهائها باعتباره إجراء مؤقت بطبيعة ويلزم لمشروعيه هذا الإجراء أيضاً تحقيق الهدف الذى تغياه المشرع منه وهو ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بانه: (لا يجوز للجهة الإدارية المختصة اللجوء إلى الاستيلاء على عقارات الأفراد لحاجه التموين الا في حالة الضرورة القصوى والتي يتعذر معها على الإدارة تدبير احتياجاتها بالطريق الطبيعي ومن ثم يكون المثابه ذو الطبيعة مؤقته ... كما انه يلزم لمشروعيه قرار الاستيلاء تحقق الهدف الذى تغياه المشروع صراحة من المرسوم بقانون الخاص بالتموين وثبوت حالة الضرورة ذلك لأن الاستيلاء وسيله استثنائية تتضمن قيداً على حق الملكية وعبئاً عليها لا يبرره الا الصالح العام الذى يحدده المشرع صراحة في القانون)[43].

ثانيا: استعمال السلطة لفض نزاع مدني

لكل سلطه من سلطات الدولة الثلاث اختصاص ثابت بتوجب عليها التزام حدوده كي يكون عملها مشروعاً.

([42]) C.E.,25/4//947, Guevin, R., P.66

([43]) حكمها بالطعن رقم ٤٣٨ لسنه (١) ق عليا، جلسة ١٩٩٩/٦/٢، دائرة أولى، والطعن رقم ٣٧٥٣، ٣٨٨ لسنه ٣٧ ق، جلسة ١٩٩٩/٦/٢٧ دائرة أولى.

انظر د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، 2009، ص١٩٧.

وإذا كان المشرع قد خص السلطة القضائية في المنازعات الفردية وحسمه بحكم قضائي تنفيذه ملزم للكافة فإن محاولة السلطة الإدارية الاطلاع بهذا الدور يجعل ما يصدر عنها من قرارات في هذا الخصوص خارجه عن نطاق أو اطار المشروعية، ومشوبة أو معيبه بعيب إساءه استعمال السلطة وذلك بالرغم من نبل الغاية أو الهدف واستهدافها تحقيق مصلحة عامة متمثلة في تحقيق السلام الاجتماعي.

والسبب في عدم مشروعيه عمل أو تصرف الإدارة في هذا الشأن يرجع إلى ان الإدارة استعملت سلطتها في غير ما أعدت أو خصصت له بالإضافة إلى اعتدائها على اختصاص السلطة القضائية الأصيل المتمثل في فض ما ينشأ بين الأفراد من نزاعات كما ان الإدارة بحكم تكوينها وطبيعة أدائها لنشاطها غير مؤهله أصلا لفض النزاعات ذات الصفة المدنية التي تنشأ بين الأفراد حيث ان القضاء هو الأولي والأصلح لممارسة هذه الوظيفة أو الدور وذلك لما يتمتع به من حيده ونزاهة واستقلاليه وأدوات تعينه على أداء هذا الدور الذى تفتقده الإدارة.

لذلك فإن ما تصدره الإدارة من قرارات إدارية مستعمله فيها سلطتها قاصده فض نزاع مدني يكون مصيرها على الدوام الإلغاء القضائي.

وعلى الرغم من ان هذا العمل يدخل في اطار الأعمال الخيرية أو الجليلة الا ان مجلس الدولة الفرنسي رفض الاعتراف للإدارة بإجرائه والانحراف بسلطتها في سبيله، حيث قضي بعدم مشروعيه قرار ضبط قصد به حل نزاع بين الأفراد[44].

وعلى ذات النهج كان قضاء محكمة القضاء الإداري المصرية فقضت في حكم لها انتهت المحكمة إلى إلغاء القرار الذى قصدت به الإدارة فض نزاع ذي طابع مدني وتتحفظ المؤلفات الحديثة في القضاء الإداري في قبول هذا القضاء وتري ان تدخل الإدارة في مثل هذه الحالة لا يعد مشوباً بعيب الإساءة في استعمال السلطة أو الانحراف بها. وإنما يكون حالة من حالات الفلط في القانون[45].

([44]) C.E.,2/5/1914, Bordeau, R., p., 39.

([45]) دي لو بادير، المطول، ص٣٩٢ مشار إليه لدي: د. مصطفي أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء (شروط القبول– أوجه الإلغاء)، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ٢٠٠١، ص٣٣٩.

(ISSN : 2537 - 0758)

ولم يجد الباحث أي تطبيق قضائي لهذه الصورة في العراق، وان تصرف الإدارة في فض نزاع مدني يدخل ضمن اختصاصات السلطة القضائية فإن تصرف الإدارة في هذه الحالة لا يكون مشوباً بعيب إساءه استعمال السلطة أو الانحراف بها وإنما يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم اغتصاب السلطة مما يجعل قرار الإدارة في هذه الحالة ليس باطلاً فحسب وإنما معدوماً.

ثالثاً: منع خدمات الإدارة عن احد الأفراد لإجباره على إتيان تصرف معين

يتعين على السلطات الإدارية القيام بواجب تجاه الأفراد يتمثل في أداء ما كفله لهم القانون من خدمات متى انطبقت عليهم شروط استحقاقهم فالإدارة تكون في هذه الحالة ملزمة بأداء أو بالقيام بأداء الخدمة دون سلطه تقديريه لها في ذلك الأمر الذى يجعلها منحرفه في استعمالها إن هي امتنعت أو تباطأت في أداء الخدمة أيا كان الباعث على ذلك سواء كان نبيلاً أم خبيثاً.

فسلوك الإدارة أو تصرفها في هذ الحالة يمثل انحرافاً في استعمال السلطة حتى وإن دافع أو باعث هذا السلوك هو الضغط على شخص لإجباره على أداء أو إتيان. ما عليه من أموال للدولة.

والسبب في وصف قرار الإدارة بالانحراف في هذا الشأن وعدم مشروعتيه يرجع إلى ان الإدارة قد استعملت سلطتها في غير ما أعدت أو خصصت له حين قصدت تحقيق مصلحة عامة لم يكلفها القانون بتحقيقه لكون ذلك من اختصاص سلطه إدارية أخرى والهدف من إلغاء قرار الإدارة في هذه الحالة هو أعلاه شأن القانون حيث ان في سلامة تطبيق القانون تحقيق للمصلحة العامة بصورة اكثر شمولاً وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار الإدارة حيث استعملت سلطه الضبط الإداري لإجبار المتعاقد معها على الوفاء بالتزامات التعاقدية[46].

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا الاتجاه حيث ذهبت إلى انه: "لا يجوز لجهة الإدارة رفض منح التراخيص لأسباب أخرى لا يدخل تقديرها في مجال

(17) C.E., 8/6/1962, Dililion, Red., p. 30.

اختصاصها[47].

ويري الباحث إذا فرض المشرع على الإدارة الالتزام باتخاذ شروطا معينة على الإدارة الالتزام بذلك والا عد تصرفها مشوبا بعيب مخالفة القانون وليس بعيب إساءة استعمال السلطة طالما أنها لم تلتزم بنص القانون وتحقيق الهدف المخصص إيجابيا أم سلبيا وسواء حسنت نية الإدارة أم ساءت حيث أن الإدارة ملزمة بمراعاة تطبيق القانون سواء كان ذلك في الامتناع عن تقديم ذلك في الامتناع عن تقديم الخدمات أو في المبادرة في تقديمها.

المطلب الثاني

أوجه إساءة استعمال الموظف الإداري لوسائل تحقيق الأهداف (الانحراف بالإجراء)[48]

أن الانحراف في استعمال الإجراءات ليست سوى صورة من صور "مخالفه قاعده تخصيص الأهداف" فالقانون في بعض الأحيان يضع إجراءات معينه ويشترط اتخاذها إذ أرادت الإدارة الوصول إلى هدف معين وهذه الإجراءات قد تحوي بعض الضمانات الفردية وقد تتسم بشيء من الدقة والطول ولسبب أو لآخر قد تحاول الإدارة إلا تتبعها مفضله استعمال إجراءات أخرى ليس فيها مثل تلك الضمانات وتلك الدقة ويكون القانون قد وضعها لهدف آخر[49]. فاذا اتبعت الإدارة هذا المسلك يكون عملها هذا معيب الانحراف في استعمال الإجراء.

يري الباحث أن من الطبيعي أن المشرع عندما يقرر بعض الإجراءات الإدارية بصدد قرارات إدارية معينه فإن يستهدف من هذه الإجراءات غرضاً معيناً ومن ثم فإن استخدام

([47]) مجموعه المبادي التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا, السنه الثلاثون, إصدار المكتب الفني, القاعدة رقم572, ص428. والمقصود بالقانون في عبارة "مخالفه القانون" هو القانون بالمعني الواسع أي مخالفه أي من القواعد القانونية في المجتمع.

([48]) لمزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع راجع د. فؤاد محمد موسي عبدالكريم, نظريه الانحراف في استعمال الإجراء الإداري "دراسة مقارنه", دار النهضة العربية، القاهرة، 1997, ص21, د. محمود عاطف البنا, الوسيط في القضاء الإداري, مرجع سابق, ص177, 178, د. محمد عبد اللطيف, قانون القضاء الإداري, الكتاب الثاني, دعوي الإلغاء, دار النهضة العربية, 2002, ص308.

([49]) د. مصطفي أبوزيد فهمي, القضاء الإداري ومجلس الدولة, ط4, بدون دار نشر, 1979, ص612.

(ISSN : 2537 - 0758)

إجراءات ليس مصرح له استخدامها غير مجالها هو خروج عن الهدف, كما ويجوب على الإدارة في مجالات أخرى يخص القانون صراحه أو ضمنا أهدافا معينه لها توخيها وهي تمارس سلطتها ولكن لا يخالفها التوفيق فتقع في حالات الانحراف وإساءة استعمال السلطة.

إلا أن الظروف الاستثنائية تجعل من هذا الانحراف بالإجراءات غير المشروعة صحيحاً ومشروعاً إذا قصدت الإدارة من تحقيق المصلحة العامة مثال ذلك (هناك كثير من الدول قد تمر بالفترات الصعبة والاستثنائية خاصه إثناء الحروب مما يضطر إلى تغير أو تعديل النظام التأديبي بغرض تجديد الكوادر الموجودة في مرافق الدولة وقد يلجأ إلى إصدار العديد من التشريعات لهذا الغرض), ومن التشريعات التي أصدرت في العراق قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدلة والتي حلت محل الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث رقم 10 لسنه 2008[50]، حيث تمت بموجبه إحالة عديد من الموظفين إلى التقاعد أو عزلهم من وظائفهم دون ارتكاب أيه مخالفه بل دون اتباع الإجراءات التأديبية التي أوجبها المشرع وذلك لحمايه الموظف والدفاع عن حقوقه المشروعة وهذا الأمر لم يقتصر على العراق.

ففي فرنسا اثناء الحرب العالمية الأولى عام 1939 إلى 1945 قد اصدر القانون17 يوليو سنه 1940 والقانون 23 أكتوبر سنه 1940 وكذلك الأمر في مصر حيث اصدر المرسوم بالقانون رقم 130 لسنه 1952 ومن ثم المرسوم بالقانون رقم 181 لسنه 1952 والقانون رقم 600 لسنه 1953, أما الهدف من السلطة تطهيراً لمؤسسات الدولة ولم يكن إعطاء السلطة الإدارية الحق في أبعاد عدد من أعضائها على أساس اتخاذ الإجراءات التأديبية وإنما على أساس الفلسفات المختلفة للحكومة[51].

الانحراف بالإجراء له صور عده فقد تنحرف الإدارة عن الإجراءات المقررة قاصده من ذلك تحقيق نفع أو كسب مادي كما في حالة الانحراف بسلطه إصدار خط التنظيم

([50]) راجع الفصل الرابع من المادة (6) من قانون رقم (10) لسنة 2008 والتي تنص على أن "على الهيئة اتباع الإجراءات الآتية بحق المنتمين إلى صفوف حزب البعث والأجهزة القمعية قبل تاريخ 2003/4/9.

([51]) د. فؤاد محمد موسي عبد الكريم, فكره الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه الطعن لمجاوزه السلطة (دراسة مقارنه), مرجع سابق, ص253,245.

أو الانحراف بسلطه الاستيلاء الموقت أو نزع الملكية للمنفعة العامة كما قد تستعمل سلطات الضبط القضائي في غير ما أعدت له تحقيقاً لهذا الهدف.

أولا: الإساءة في استعمال السلطة والانحراف بها لتحقيق مصلحة مالية للإدارة:

قد تنشد احدى الجهات الإدارية المحلية الحصول على موارد لتغطيه أوجه نفقاتها المتزايدة دون اللجوء إلى الموازنة العامة للدولة فتقوم بإتباع مصادر جديده للإيرادات أو تزيد من حصيلة المصادر القائمة فعلاً ولا شك أن ابتغاء هذه الجهة زياده دخلها هدفه تحسين الخدمة التي تؤديها للمواطنين والأفراد وهي غايه مشروعة لتماشيها مع المصلحة العامة دون شك إلا أنها في سبيل ذلك قد تنحرف في استعمال السلطة المخولة لها وذلك باتباع أساليب لم يمنحها القانون حق استعمالها وذلك لعلمها بان تلك الوسائل تمكنها من الوصول إلى مآربها في سهولة ويسر[52].

ومن أوجه الانحراف في استعمال السلطة لتحقيق مصلحة الإدارة المالية:

1- استخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية:

أن الإدارة قد تلجأ إلى استخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصالح ماليه إلا أن الإدارة اذا استهدفت سلطاتها لتحقيق مصالح ماليه فإنها تكون مخالفه لقاعده تخصيص الأهداف ويكون قرارها باطلاً حتى ولو كان هدفها تحقيق المصلحة العامة لأن ذلك ينتهك قاعده تخصيص الأهداف وان سلطات الضبط الإداري مكلفه بحمايه الأمن العام أما اذا استهدفت الإدارة هذه السلطات من اجل زياده الموارد المالية للصالح العام فإن قرارها أيضاً يكون باطلاً لآنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها عن السلطة التي حددها القانون أو اذا استعمله مصدر القرار لتحقيق مصالح ماليه له أو لغيره فإن قراره أيضاً يكون باطلاً لأنه استخدمها ليس لقاعده تخصيص الأهداف وإنما استخدمها لتحقيق مصالح شخصيه[53].

ففي فرنسا يجوز لجهة الإدارة استخدام أسلوب الضبط الإداري لإدارة المال العام وصيانته وحمايته. ولذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي ببطلان تدبير ضابط استخدامها

([52]) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفه, دعوي إلغاء القرار الإداري "الأسباب والشروط", مرجع سابق, ص397.

([53]) د. مصطفى أبو زيد فهمي, القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المعارف، القاهرة، 1986، ص824.

(ISSN : 2537 - 0758)

لإدارة لمنع حق الإطلال وفتح نوافذ على جبانه عامة[54].

استقر القضاء الإداري الفرنسي على أن استخدام سلطه الضبط لتحقيق احد أغراض المصلحة المالية للإدارة يعد أو يمثل انحرافاً في استعمال السلطة حيث تمارس الإدارة سلطات الضبط الإداري من اجل تحقيق هدف خاص ومحدَّد وهو الحفاظ على النظام العام بعناصره المحدد "الأمن وللصحة والسكينة العامة" فإذا ما استخدمت هذه السلطات لتحقيق أغراض أخرى كانت قراراتها غير مشروعة وذلك لأنها مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة[55].

ولقد سار مجلس الدولة المصري على خطى نظيره الفرنسي في إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بالانحراف بالسلطة ممثلاً في مخالفه قاعده تخصيص الأهداف وذلك لابتغائها تحقيق مصالح ماليه حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الاتجاه حينما ألغت قرار ضبط صادر بإغلاق سوق خاص يوم الاثنين من كل أسبوع ليتحقق رواج لسوق عمومي[56].

وقد تساهل مجلس الدولة المصري في بعض الأحيان من إلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف لتحقيق مصالح ماليه من ذلك ما قررته محكمة القضاء الإداري بأنه: "...لما كان مبنى طلب إلغاء القرارين موضوع الدعوى ماليه خاصه للبلدية...وان هذه المصلحة المالية لا تعتبر غرضاً مشروعاً مما يبرر إنهاء أو سحب التراخيص بل هو غرض غير مشروع ينطوي على إساءه استعمال السلطة،....، فإن هذا الطلب يكون على غير أساس سليم من القانون لأن الأسباب المالية التي أدت إلى سحب التراخيص لامتناع المدعين عن دفع الإتاوة تدخل ضمن المصلحة العامة ومن ثم فإن المجلس البلدي إذا استهدف بإلغائها ان يستفيد ماليا ليتسنى له مواجهة نفقات إصلاح شوارع المدينة...أنما استهدف هدفاً مشروعاً وليس ثمة شك في ان موازنه الميزانية المحلية من

([54]) C.E,22mai 1914,Legras,R,Lebon, 621.

([55]) د. عادل السعيد أبو الخير, الضبط الإداري وحدوده, رسالة دكتوراه, كليه الحقوق, جامعه القاهرة, فرع بني سويف, 1993, ص623.

([56]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم 109 لسنه 20 ق20 ق جلسة 48/3/16.

أغراض المصلحة العامة"[57].

أما في القضاء العراقي فقد قضت محكمة القضاء الإداري من: "أن الدائرة الضريبة اللجوء لتطبيق قانون تحصيل الديون الحكومية رقم 56 لسنه 1977 لتحصيل الديون التي ذمة المدين لا ان تقوم بوضع إشارة الحجز على العقار لأن عملها هذا ينطوي على انحراف في استعمال السلطة".

ولمجلس شورى الدولة قرار في هذا الصدد الذى قضى فيه: "ان وحده الرشيد– التابعة لأمانه بغداد/المميز عليها– تمنع المميز من استغلال محلة وقامت بغلقه بحجه ان الشاغل السابق للمحل كان مديناً لها وحيث لا علاقه للمميز بالشاغل السابق للمحل وان لأمانه بغداد اتباع الطرق القانونية لاستحصال ديونها وفق قانون تحصيل الديون الحكومية رقم 56 لسنه 1977 لهذا يكون تصرف المميز عليه مخالفاً للقانون وفيه تعسف في استعمال السلطة"[58].

2– الانحراف بسلطة نزع الملكية لتحقيق مصلحة مالية:

منح المشرع للإدارة سلطه نزع ملكيه ما يملكه الأفراد من عقارات شريطه أن تكون لازمة للمنفعة العامة أو لحمايه مال عام وذلك بهدف تحقيق المصلحة أو المنفعة العامة مع دفع التعويض القانوني نظير ذلك.

واذا كان للإدارة سلطه تقديريه في هذا الشأن إلا أنها تخضع لرقابه القضاء وذلك للتأكيد من استمراريه المنفعة العامة للمراد تحقيقها بتلك الوسائل وكذلك التأكيد من مدي لزوم العقارات المزمع نزع ملكيتها لتحقيق المنفعة العامة التي من أجلها لجأت الإدارة إلى ذلك الإجراء الاستثنائي.

فإذا كان ما قصدته الإدارة من وراء إصدار قرار نزع الملكية هو تحقيق نفع مالي لها فإنها بذلك تكون قد انحرفت عن قاعده تخصيص الأهداف ويكون قرارها الصادر

([57]) حكم محكمة القضاء الإداري ، الصادر في 27 ديسمبر، 1949، س9، ص184؛ د. سليمان محمد الطماوى، نظريه التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص345.

([58]) حكمي محكمة القضاء الإداري المرقمين على التوالي 100/ قضاء إداري/97، في 1997/12/19 وحكم مجلس شورى الدولة المرقم 28/إداري– تمييز/1997.

(ISSN : 2537 - 0758)

بنزع الملكية مشوباً إساءه استعمال السلطة.

ففي فرنسا تطبيقاً لذلك فقد الغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً إصداره محافظ كان الهدف منه تمكين البلدية من اكتساب بعض العقارات بطرق نزع الملكية بهدف إنشاء بعض المرافق البلدية الضرورية بها حيث الغى المجلس القرار استناداً إلى انه مشوب بالانحراف في استعمال السلطة حيث كان مرماه أو مقصده تحقيق مصلحه ماليه للبلدية لا يختص بتحقيقها[59].

وفي مصر فان سلطه الاستيلاء مقررة في التشريع المصري رقم 575 لسنه 1954 حيث قصرت المادة الثالثة من هذا القانون استعمال حق الاستيلاء على العقارات اللازمة للمنفعة العامة على قرار يصدر عن رئيس الجمهورية وان المادة (17) من ذات القانون أعطت للمحافظ سلطه إصدار قرار الاستيلاء المؤقت في الحالات الطارئة والمستعجلة ومنح القانون للإدارة سلطه نزع ملكية ما يملكه الأفراد من عقارات شريطه أن تكون لازمة للمنفعة العامة أو لحمايه مال عام وذلك بهدف خدمة الصالح العام مع دفع التعويض القانوني[60].

وتأكيداً لهذا المبدأ ألغت المحكمة الإدارية العليا قراراً صادراً من رئيس مجلس الوزراء والذي استصدرته احدى الجامعات بنزع ملكيه بعض الأفراد لاستكمال منشأتها الجامعية حيث ثبت أن الجامعة تصرفت في أراضي مملوكة في تاريخ سابق على تاريخ صدور قرار نزع الملكية من حيث ذهبت إلى أن في ذلك إساءه لاستعمال السلطة وتجاوزاً للغاية التي حدَّدها القانون ولما في ذلك من المساس بالملكية الخاصة مع تتكب للغاية التي قامت عليها فكره التضحية بالمصالح الشخصية لحساب المصلحة العامة[61].

3- الانحراف في استعمال السلطة بهدف الاستيلاء المؤقت:

يعتبر الاستيلاء إجراءً مؤقتا بطبيعته على خلاف نزع الملكية الذى هو إجراء دائم

([59]) C.E.,19/1/1977, Nairc, R,P. 703.

([60]) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه, دعوي إلغاء القرار الإداري "الأسباب والشروط", مرجع سابق، ص402.

([61]) المحكمة الإدارية العليا, الطعن رقم 606, لسنه 34ق في جلسة 1990/6/9م, مجموعه مبادئ السنه 35, العدد الثاني, المبدأ رقم 185, ص1913.

ويحتاج إلى إجراءات معقده وبطيئة وعليه تكون هذه الحالة من حالات مجانبه قاعده تخصيص الأهداف متمثلة في لجوء الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت بدلاً من إجراءات نزع الملكية الواجب اتباعها وذلك بقصد وضع يدها على عقار بصفه دائمة[62].

وقد الغي مجلس الدولة الفرنسي قراراً اتخذته احدى المدن بالاستيلاء المؤقت على قطعه ارض لإنشاء ملعب محلي عليها مستند في ذلك إلى أن المنشآت التي تريدها المدنية من الاستيلاء المؤقت لها صفة الدوام وبالتالي فإنه كان يتعين اللجوء إلى إجراء نزع الملكية أي عدم توافر الاتفاق الودي[63].

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية على هذا المبدأ في احد أحكامها حيث ذهبت إلى انه: "حيث أن المشرع حرص على وصف الاستيلاء بأنه موقت تميزاً له عن نزع الملكية ومن حيث أن الحكومة أصدرت القرار المطعون فيه بالاستيلاء موقتاً على أراضي المدعيات تمهيداً لنزع الملكية على ما جاء في دفاعها فان تجاهها واضح بأن وضع يدها منذ البداية بصفه دائمه...., وسبيل ذلك أنما يكون باستصدار مرسوم خاص بنزع الملكية أما الاتجاه إلى نظام الاستيلاء المؤقت فهو اتجاه غير سليم ويجافي ما استهدفه الشارع من هذا النظام ومن ثم فيكون قرار الإدارة في هذا الشأن مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة[64].

أما في التشريع العراقي فإن الاستيلاء الموقت مرهون بحدوث ظروف استثنائية أو طارئه تقوم به دوائر الدولة والقطاع العام بما لا يتجاوز السنتين وهو ما نصت عليه المادة 26 من قانون الاستملاك رقم 12 لسنه 1981 المعدل بالقانون رقم 6 الصادر في 1998/1/1 والتي تنص على أن: "لدوائر الدولة والقطاع الاشتراكي في الحالات الاستثنائية الطارئة كالفيضانات أو تفشي وباء ان تقرر الاستيلاء المؤقت على إي عقار مده تحدد بقرار الاستيلاء على لا تتجاوز سنتين من تاريخ إصدار القرار".

([62]) د. طارق فتح الله خضير, دعوي الإلغاء, دار النهضة العربية, القاهرة, 1997, ص210.

([63])C.E., 26/7/1976, Cansart de Cant , R , P, 543

([64]) محكمة القضاء الإداري, القضية رقم 336 لسنه 4 ق في جلسه 1950/6/13م, مجموعه مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري السنه الرابعة, ص881.

(ISSN : 2537 - 0758)

ومن أحكام القضاء العراقي في هذا الصدد حكم محكمة التميز الذى قضت فيه بأنه "..., لما كان الاستملاك هو نزع ملكيه العقار للمنفعة العامة ولقاء تعويض عادل يتعين بموجب قانون الاستملاك وقد عين قانون الاستملاك التي لها حق الاستملاك والإجراءات الخاصة بالاستملاك فلا يكون الميز متعسفاً في استعمال الصلاحيات التي خولها لها القانون لان الجواز الشرعي ينافي الضمان فمن استعمل حقه استعمالاً جائزاً لم يضمن ما ينشأ عنه من ضرر ماده 6 من القانون المدني العراقي..."[65].

ويري الباحث أذا ما لجأت الإدارة إلى استعمال وسيله غير التي أجاز المشرع استعمالها لنزع احد العقارات يعد هذا الأجراء الإداري إساءه باستعمال السلطة وانحرافاً بها.

4- الانحراف في استعمال السلطة بهدف إصدار خط التنظيم:

أعطي المشرع للإدارة سلطه إصدار خط التنظيم من اجل حدود الشوارع والطرق ومنع تجاوز الأفراد بتعديهم على الطريق العام وفي حاله دخول عقارات داخل نطاق التنظيم فإن الأفراد يقع عليهم التزام بعدم ترميها حتي ما تهدمت سهل على الإدارة ضمها إلى الطريق العام كما يلتزم الأفراد بعدم البناء على الأراضي الخالية الواقعة داخل حدود خط التنظيم إلا بعد الحصول على إذن بذلك.

وقد تستخدم الإدارة سلطتها في اصدر خط التنظيم كبديل لإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة الذى يكلفها مبالغ ماليه كبيره وتهدف الإدارة من ذلك إلى تحقيق نفع مادي حيث تستطيع ضم الأراضي التي تدخل في حدود هذا الخط دون أن تدفع سوي قيمه الأرض الخالية واذا أقدمت الإدارة على ذلك فان عملها يكون مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة لكونها حدت عن الهدف الذى منحت لأجله سلطة إصدار خط التنظيم وقصدت تحقيق نفع مادي وذلك عن طريق وسيله غير مقررة "الإكثار من إصدار خط التنظيم" مكان, وسيله أخرى مقررة وهي "نزع الملكيةللمنفعة العامة"[66].

([65]) قرار محكمة التميز, في 1967/9/18 مجله القانون المقارن, العدد الثاني, مجله العدد الثاني, السنه 1968, ص206, 207.

([66]) د. عبدالعزيز عبدالمنعم خليفه, دعوي إلغاء القرار الإداري "الأسباب والشروط" مرجع سابق، ص408, د. احمد راشد سيف الحجلان, الانحراف عن قاعده تخصيص الأهداف باعتبارها احدى

وقد الغي مجلس الدولة الفرنسي قرارات الإدارة التي ثبت له أنها استعاضت فيها عن إجراء نزاع الملكية للمنفعة العامة.

ومن قضائه في هذا الشأن انه "حيث ان جهة الإدارة تهدف إلى افتتاح طريق جديد فإنه يترتب عليه عدم إمكانيه تطبيق ارتفاق خطه التنظيم وإن اكتساب ملكيه الأرض الضرورية لهذا الغرض يتم بواسطه نزاع الملكية"[67].

ويثار تساؤل في هذا الخصوص ما هو المعيار يمكن الركون إليه لتحديد متي يجوز لجهة الإدارة ان تلجأ إلى إجراء خط التنظيم؟ ومتي يتعين عليها اللجوء إلى نزع الملكية؟ وللإجابة على هذا التساؤل فقد ذهب رأي في الفقه إلى: انه مما لا شك فيه ان المعيار الذى يمكن الأخذ به هنا هو طبيعة الغرض المستهدف من العملية الإدارية وذلك لأن خطه التنظيم تقررت من اجل رسم حدود الشوارع منع الأفراد من التجاوز أو التعدي على الطريق العام فإذا قصدت الجهة الإدارية ذلك كان عملها مشروعاً أما اذا استهدفت الجهة الإدارية افتتاح طريق جديد فإنه يتعين عليها اللجوء لاستخدام إجراء نزاع الملكية فإن هي استعاضت عنه بإجراء خط التنظيم يكون قرارها مشوباً بالإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها[68].

حالات الانحراف بالسلطة في القانون الكويتي "دراسة مقارنه" كليه الحقوق, جامعه عين شمس 1437هـ, 2016م, ص162, 163.

([67]) C.E., 31/5/1938, Recareux, R., p. 503.

([68]) د. فؤاد محمد موسي عبد الكريم، فكره الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزه السلطة دراسة مقارنه، مرجع سابق، ص٣١٨.

(ISSN : 2537 - 0758)

الخاتمة

بعد أن انتهينا من عرضنا في هذه الدراسة لموضوع **أوجه عيب إساءة استعمال السلطة ودور القاضي الإداري في بيانها والحد منها** (دراسة مقارنة) من استعراض لجوانب البحث تبين لنا أن عيب إساءة استعمال السلطة الذى يصيب القرار الإداري مازال يحتفظ بمكانته أحد أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري باعتباره أخطر عيوب القرار الإداري على حقوق الأفراد وحرياتهم وعلى الإدارة في حد ذاتها لما ينتج عنه من زعزعة للثقة الواجب توافرها بين الأفراد والإدارة ولا يتحقق هذا العيب إلا إذا أثبت أن الإدارة قد انحرفت بسلطتها عن الهدف الذى من أجله منحت السلطة، ذلك أن السلطة التي تتمتع بها الإدارة غاية في حد ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالصالح العام فإذا أساءت الإدارة في استعمال سلطتها بإصدار القرارات لتحقيق أهداف تتعارض مع المصلحة العامة فإن قرارها يكون مشوباً بعيب الإساءة في استعمال السلطة.

وختاماً وبعد أن فرغنا من هذه الدراسة لموضوع **أوجه عيب إساءة استعمال السلطة ودور القاضي الإداري في بيانها والحد منها** (دراسة مقارنة) نختم الدراسة بخلاصة تتضمن أهم النتائج التي وصلنا إليها من خلال البحث نشفعها بجملة من التوصيات لتعم الفائدة وذلك على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

1- دور القاضي الإداري في الحد من إساءة استعمال السلطة هي رقابة مشروعية وليست ملائمة إلا أن القاضي الإداري عند عرض النزاع عليه فإنه يتأكد من أن السلطة الإدارية قد طبقت القانون ويترك جانب الملائمة للإدارة مصدرة القرار الإداري لأنها تملك حرية واسعة من تكيف أوضاعها القانونية على عكس النظام الفرنسي فإنه يأخذ برقابة الملائمة.

2- ثبت لنا من الدراسة أن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها يتصل بعنصر الغاية في القرار الإداري فإذا ما استخدم رجل الإدارة سلطته الممنوحة له من أجل تحقيق الصالح العام أو الهدف المخصص بموجب القانون يكون قد أساء استعمال السلطة وحاد عن الهدف الواجب عليه تحقيقه.

3- توصلت الدراسة إلى أن أوجه عيب إساءة استعمال السلطة ودور القاضي الإداري

في بيانها والحد منها هو من أدق أنواع الرقابة وعسيره لأن القاضي في هذه الحالة يبحث في نوايا منشئ القرار ويعمل على تقديرها لكن التطور الذى تشهده ساحة القضاء أصبح بموجبه أن القاضي الإداري يستطيع الكشف عن هذا العيب باستخدام وسائل الإثبات.

4- توصلت الدراسة أن لعيب إساءة استعمال السلطة صورتان الصورة الأولى تتمثل في الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة ولهذا الصورة عدة أوجه منها: الرقابة على الإساءة بالسلطة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيره والرقابة على الإساءة بالسلطة بقصد الانحراف والرقابة على الإساءة بالسلطة لدوافع سياسية أو حزبية والرقابة على الإساءة بالسلطة بهدف الغش. أما الصورة الثانية فتتمثل في الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ولها وجهان: الأول خطأ رجل الإدارة في تحديد مدى الأهداف المنوط بالموظف تحقيقها والثاني أوجه إساءة استعمال الموظف الإداري لوسائل تحقيق الأهداف (الانحراف بالإجراء).

5- في حال انحرفت الإدارة وخالفت تخصيص الهدف المحدد لها بموجب القانون فلا يشترط توافر القصد لدى القائم على إصدار القرار الإداري.

6- بينت الدراسة اتفاق موقف الفقه والقضاء في العراق ودول المقارنة على أن المقصود من كل قرار إداري هو تحقيق الصالح العام أي مصلحة المجتمع وفى حال تعارض المصلحة العامة مع المصلحة الخاصة للأفراد فعلى الإدارة تبنى مصلحة الأفراد، وأن تحقيق هدف من القرار الإداري غير الهدف المحدد للإدارة تحقيقه ولو كان يحقق مصلحة عامة يعتبر تجاوز للسلطة المحددة وإساءة في استعمالها ومخالف لقاعدة تخصيص الأهداف.

ثانياً : التوصيات :

في نهاية هذه الرسالة فإن الباحث يوصى بما يلى:

1- مادام أن دور القاضي الإداري في الحد من إساءة استعمال السلطة هو رقابة مشروعية فإنه يجب توفير كافة المتطلبات لتحقيق هذه الغاية وأهمها تحقيق المصلحة العامة.

(ISSN : 2537 - 0758)

2- ضرورة أن تبتغى الإدارة العدالة عند إصدارها القرارات الإدارية وتحقيق المصلحة العامة والأهداف المخصصة لها بموجب القانون كما أن تحقيق مصلحة المجتمع في أن ينال الموظف المسيء عقابه بالحق دون إفراط أو تفريط وتحقيق مصلحة المرفق العام في عدم الإبقاء على الموظف الفاسد.

3- على الجهات الإدارية حين منح رجل الإدارة سلطة إصدار القرارات الإدارية تعيين من يتصف بالنزاهة والحيدة والشفافية والموضوعية وذلك لضمان تحقيق المصلحة العامة وعدم الميل بالقرارات الإدارية لتحقيق مصالح شخصية أو ذاتية.

4- على السلطة الإدارية الرقابية إخضاع رجل الإدارة من يملك إصدار القرار الإداري إلى الأجهزة الرقابية المختصة في الدولة شريطة أن لا تؤثر تلك الرقابة على سير المرفق العام.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المراجع العربية:

(أ) الكتب:

1- سامي جمال الدين, الوسيط في دعوي إلغاء القرارات الإدارية، منشآه المعارف، الإسكندرية، ط1، 2004.

2- سليمان محمد الطماوي, القضاء الإداري الكتاب الأول, قضاء الإلغاء, 1976.

3- سليمان محمد الطماوي, نظريه التعسف في استعمال السلطة, دار الفكر العربي، القاهرة، 1978.

4- طارق فتح الله خضير, دعوي الإلغاء, دار النهضة العربية, القاهرة, 1997.

5- طعيمه الجرف, مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون, ط3, دار النهضة العربيه, 1976.

6- عبد العزيز عبد المنعم خليفه, أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري, ط1, دار الفكر الجامعي, الإسكندرية, 2002.

7- عبد العزيز عبد المنعم خليفه, دعوى إلغاء القرار الإداري وطلبات وقف تنفيذه، دار محمود، القاهرة 2015.

8- عبد العزيز عبد المنعم خليفه، أسباب قبول دعوي إلغاء القرار الإداري, منشأه المعارف,

الإسكندرية, 2011.

9- عبد العزيز عبد المنعم خليفه، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، 2009.

10-عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، دعوي الإلغاء, الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1993.

11-عصام عبد الوهاب البرزنجي, السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية, دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.

12-غازي فيصل مهدى, تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام, ط 1, بغداد, 2004.

13-فؤاد محمد موسي عبد الكريم, فكره الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه الطعن لمجاوزه السلطة (دراسة مقارنه), دار النهضة العربية, القاهرة, 1997.

14-ماجد راغب الحلو, القضاء الإداري, دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985.

15-محمد الشافعي أبو راس, القضاء الإداري, بدون دار نشر, 1981.

16-محمد عبد اللطيف, قانون القضاء الإداري, الكتاب الثاني, دعوي الإلغاء, دار النهضة العربية, 2002.

17-محمد كمال الدين منير, القرار الإداري وقضاء التعويض, القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية, طبعه المنظمة للتنمية الإدارية, المملكة العربية السعودية, 1426هـ-2005م.

18-محمود حلمي, القضاء الإداري، بدون دار نشر, 1977.

19-محمود عاطف البنا, الوسيط في القضاء الإداري, ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999.

20-مصطفى أبو زيد فهمي, القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء, دار المعارف، القاهرة، 1986.

21-مصطفي أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء (شروط القبول- أوجه الإلغاء)، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ٢٠٠١.

22-مصطفي أبوزيد فهمي, القضاء الإداري ومجلس الدولة, ط4, بدون دار نشر, 1979.

23-مني رمضان محمد بطيخ، مسئوليه الإدارة عن أوجه بطلان السبب والغاية في القرار

(ISSN : 2537 - 0758)

الإداري دراسة مقارنه، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.

24-يوسف حسين محمد البشير، مبدأ المشروعية والمنازعات الإدارية، أم درمان، ٢٠٠٩م.

25-فؤاد محمد موسي عبدالكريم, نظريه الانحراف في استعمال الإجراء الإداري "دراسة مقارنه", دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.

(ب) الرسائل العلمية:

1- أحمد راشد سيف الحجيلان, الانحراف عن قاعده تخصيص الأهداف باعتبارها احدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الكويتي "دراسة مقارنه" كليه الحقوق, جامعه عين شمس 1437هـ, 2016م.

2- بدر محمد عادل محمد, الرقابة القضائية علي القرارات الإدارية في مملكة البحرين "دراسه مقارنه", رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2008.

3- جمال احمد محمود حسانين, عيب الغاية في القرار الإداري, رسالة دكتوراه، كلية الشريعة والقانون، القاهرة، 1427هـ/2006م.

4- عادل السعيد أبو الخير, الضبط الإداري وحدوده, رسالة دكتوراه, كليه الحقوق, جامعه القاهرة, فرع بني سويف, 1993.

(ج) المجلات والدوريات:

1- محمد مصطفي حسن, الاتجاهات الجديدة في نظريه التعسف في استعمال السلطة, مجله إدارة قضايا الحكومة, العدد الثالث, السنه 23, 1979.

ثانيا: المراجع الأجنبية:

1- Jean Paul costa,l'exécutiondes decisions juridictionnelles, op. Cit, p69.