جامعـــة دمشـــق
كليـــة الحقـــوق
الدراســات العليـــا
قسم القانون العام

رقـابة القضاء الإداري على تـطبيق قـاعدة تخصيص الأهداف

" دراسة مقارنـة "

بحث علمي قانوني أعد لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب

حسين عـايد العبّـاس

إشراف الدكتور

عيد قـريطم

المدرس في قسم القانون العام

العام الدراسي
١٤٤٠هـ/٢٠١٩م

استناداً إلى قرار مجلس البحث العلمي والدراسات العليا رقم /٣٧٣٠/ م. ب. د تاريخ ٢٠١٩/٧/٢٢ نوقشت هذه الرسالة بتاريخ ٢٠١٩/٨/٢١م.

وقد تألفت لجنة الحكم من السادة الأساتذة :

الدكتور سعيد نحيلي.....

الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة دمشق – عضواً.

الدكتور سنان عمار.....

المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة دمشق – عضواً.

الدكتور عيد قريطم .....

المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة دمشق – عضواً مشرفاً

((رَبَّنَا لَا تُزِغْ قُلُوبَنَا بَعْدَ إِذْ هَدَيْتَنَا وَهَبْ لَنَا مِنْ لَدُنْكَ رَحْمَةً إِنَّكَ أَنْتَ الْوَهَّابُ))

صدق الله العظيم (آل عمران: ٨)

الإهداء

إلى من أمرت ببرهما...من ضحيا لأجل أن أحيا في سعادة ونجاح....أمي وأبي

أطال الله في عمرهما ومتعهما بالصحة والعافية

إلى قلوب كبيرة لا تعرف إلا المحبة ....إلى الأيادي التي لم تتعب ولم تكل الدعاء....أخواتي وإخوتي وعماتي

أدامهم الله لي سنداً وعوناً

إلى من جمعني بهم القدر فانشرح بهم الصدر وسر بهم البصر....أصدقائي

وفقهم الله لما يحب ويرضى

إلى الجراح النبيلة والأرواح الطاهرة قديسي هذا الزمان ...شهداء الوطن

رحم الله أرواحهم الطاهرة

إلى الوطن الغالي.....وفاءً وعرفاناً....سورية الحبيبة

إليهم جميعاً أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع

الباحث

عملاً بقوله تعالى : ﴿لَئِنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ﴾ (إبراهيم:٧) فإنني أحمد الله تبارك في علاه الذي هداني وأنار الطريق أمامي ومنّ عليّ بإتمام هذه الرسالة.

وإيماناً بفضل الاعتراف بالجميل ، فإنني أتقدم بخالص الشكر والتقدير والامتنان إلى من سُعدت بالتتلمذ على يديه ولم أعرف عنه إلا التواضع وسعة الصدر السيد الدكتور عيد قريطم ، الذي شرفني بقبوله الإشراف على هذه الرسالة وغمرني بكرم خلقه وسماحته ، له مني أعظم آيات الشكر والثناء ، وأدامه الله ذخراً لطلبة العلم.

كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى السيد الأستاذ الدكتور سعيد نحيلي الذي نلت شرف التتلمذ على يديه ونهلت من وافر علمه وأفكاره ، وزادني الشرف بتكرمه قبول مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها ، جزاه الله خيراً ، ومتعه بموفور الصحة والعافية.

والشكر موصول إلى السيد الدكتور سنان عمار لتحمله عناء قراءة هذه الرسالة والمشاركة في مناقشتها والحكم عليها ، وله مني كل الاحترام والتقدير وجزاه الله عني خير الجزاء ، ومتعه بموفور الصحة والعافية .

كما أتوجه بجزيل الشكر إلى الصرح الأكاديمي العظيم جامعة دمشق بهيئتها الأكاديمية والعلمية والإدارية ، التي أتاحت لي فرصة البحث العلمي ، وأخص بالذكر كلية الحقوق وأساتذتي في قسم القانون العام ، متمنياً لهم المزيد من التقدم في طريق العلم والمعرفة.

وأخيراً أتوجه بأسمى معاني الشكر والامتنان إلى كل من أمد لي يد العون وساهم في إنجاز هذا العمل المتواضع.

الباحث

مقدمة :

يُساهم القضاء الإداري بدور في غاية الأهمية في مجال رقابة مشروعية الأعمال الإدارية وحماية حقوق وحريات الأفراد ، ويستمد القضاء الإداري هذه الأهمية باعتباره الجهاز الذي يفرض حكم القانون على جميع الأفراد والهيئات في الدولة أياً كان مركزها وموقعها وطبيعتها ، وهو ما يؤدي في النهاية إلى إقامة دولة القانون.

وإذا كان القانون الإداري بصفة خاصة ضرورياً لتنظيم علاقات الإدارات فيما بينها وكذلك علاقات الإدارة مع الأفراد ، فإن وجود القضاء الإداري يبدو كضرورة حتمية للفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها ، فالقضاء الإداري يعد من أهم المؤسسات القضائية المعاصرة لحماية مبدأ المشروعية وإرساء دعائم العدالة .

ومبدأ المشروعية يعني خضوع الحكام والمحكومين للقانون ، أو بمعنى آخر سيادة حكم القانون ، وبهذا المعنى يعد هذا المبدأ الضمان الحيوي والأساسي لحقوق الأفراد وحرياتهم ، غير أنه لا يكفي لتحقيق هذا المبدأ النص عليه في القوانين والدساتير ، ولكن تطبيقه يتطلب وسيلة فعالة تحققه على أرض الواقع ، وتتجلى هذه الوسيلة في وجود رقابة قضائية محكمة ودقيقة تشرف على أعمال الإدارة وتسعى لإيجاد التوازن بين سلطات الأخيرة التي يجسدها الصالح العام وبين حقوق الأفراد التي تمثل مصالحهم الشخصية.

وتبدو أهمية وجود هذه الرقابة أيضاً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار مدى اتساع نشاط الدولة في العصر الحديث ومدى خطورة هذا الاتساع على حقوق وحريات الأفراد ، ولا شك أن الرقابة القضائية بما تقوم عليه من حيادية وموضوعية تشكل الضمان الحقيقي لنفاذ مبدأ المشروعية وردّ خروج الإدارة على أحكام القانون.

ويمثل القرار الإداري وسيلة الإدارة في تسيير العمل الإداري بما يحقق الصالح العام ، وبناءً عليه فيمكن اعتباره أحد أهم وسائل الإدارة في ممارسة صلاحياتها واختصاصاتها ، ومن ثم كان لزاماً على الرقابة القضائية أن تشمل هذه الوسيلة الحساسة لضمان مشروعيتها والتأكد من توخيها المصلحة العامة ومراعاتها لتطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، وهذا الأمر لن يتحقق إلا إذا كانت تلك الرقابة محيطة بجميع أركان القرار الإداري.

فللقرار الإداري أركان لا يقوم بدونها ، فيتعين صدوره عن سلطة مختصة بالشكل الذي يحدده القانون ومستنداً إلى أسباب تبرره ومحل قائم ومشروع إضافة لإبتغاؤه مصلحة عامة ومطابقاً لقاعدة تخصيص الأهداف ، بحيث لو تخلف أحد هذه الأركان وصف القرار بعدم المشروعية ، الأمر الذي يجعل منه قراراً باطلاً يتعين على القضاء الإداري إلغاؤه بناءً على طلب مقدم من صاحب الشأن متى استوفت دعوى الإلغاء شروط قبولها .

وتعد دعوى الإلغاء الطريق القضائي لمراقبة مشروعية القرارات الإدارية لكونها الوسيلة الناجعة لتأمين احترام مبدأ سيادة القانون ، بحيث تؤسس هذه الدعوى على أحد العيوب التي تشوب القرار الإداري ، وهذه العيوب ترتبط بالأركان التي يقوم عليها القرار الإداري ، فمثلاً عيب عدم الاختصاص يشوب ركن الاختصاص ، وعيب مخالفة القانون يشوب ركن المحل ، وعيب الانحراف بالسلطة يشوب ركن الغاية ....إلخ.

ولن نتعرض بالدراسة هاهنا لجميع هذه الأركان أو لجميع العيوب التي تشوب تلك الأركان فهذا يخرج عن نطاق البحث وموضوعه ، ولكن الذي يلزمنا إيضاحه هو تحديد مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف والانحراف عن تطبيقها بصدد إصدار الإدارة

لقراراتها الإدارية ، ومن ثم عرض التطبيقات القضائية المتعلقة بالانحراف عن تطبيق هذه القاعدة ، وأخيراً بيان الآثار القانونية المترتبة على ثبوت انحراف الإدارة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف كأحد صور عيب الانحراف بالسلطة ، فعيب الانحراف بالسلطة كوجه من أوجه عدم المشروعية لا يكون فقط حين يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك ، بل يتحقق هذا العيب أيضاً إذا صدر القرار مخالفاً لروح القانون ، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع ، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين ، وفي هذه الحالة يجب ألَّا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب ، بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون له ، عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له ، فإذا خرج القرار عن هذه الغاية ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها ، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً.

وحيث إن الإدارة ليست حرة في اختيار الغاية من قرارتها بل عليها أن تلتزم بالغرض الذي حدده المشرع لكل اختصاص وضعه بين أيديها ، فإنها ملزمة أيضاً باتباع الوسائل التي أوجب القانون استعمالها لتحقيق هذه الغاية ، فإذا لم تحترم الإدارة هذه الإجراءات كان قرارها مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً لا يهم في ذلك أن تكون مخالفتها للإجراءات ناتجة عن ضرورة تفادي شكليات معقدة تعتقد أنها تعوقها في ممارسة اختصاصاتها بسهولة أو الاقتصاد في الوقت أو النفقات.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة بتوضيح مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف وأهميتها في إصدار القرارات الإدارية ، على اعتبار أنها أحد أهم المبادئ الجوهرية التي يجب على الإدارة احترامها والتقيد بها عند إصدارها للقرار الإداري ، وإلا كان جزاء مخالفتها إلغاء القرار لعيب الانحراف بالسلطة.

كما تبرز أهمية دراسة هذا الموضوع لما ينطوي عليه من خطورة على الصعيدين القانوني والعملي ، تتمثل هذه الخطورة من خلال تحايل الإدارة على القانون والالتفاف عليه ، ففي ثوب من المشروعية ترتكب الإدارة ما شاء لها من المخالفات القانونية ، بإصدارها لقرارات إدارية ظاهرها مطابق للمشروعية والقانون إلا أنها تشكل في جوهرها انتهاكاً له .

لذا تبدو الأهمية الكبرى لعيب الانحراف بالسلطة فمن خلالها يستطيع القاضي الإداري فرض رقابته على سلطة الإدارة التقديرية ، للتأكد من أنها لم تنحرف عن تحقيق الهدف المنشود ألا وهو المصلحة العامة بشكل عام ، أو لم تنحرف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف بشكل خاص.

كما تبرز أهمية هذا العيب في اعتباره أكثر عيوب القرار الإداري انتشاراً في الحياة العملية، لارتباطه بالسلطة التقديرية للإدارة ، حيث أدى ظهور هذا العيب إلى زيادة كبيرة في عدد دعاوى الإلغاء ، ولهذا نتطلع أن تكون هذه الدراسة إضافة حقيقية للمكتبة القانونية السورية وعوناً للباحثين والمعنيين بهذا الأمر.

إشكالية الدراسة:

كل طائفة من القرارات الإدارية لها هدف خاص يجب أن تتجه إليه الإدارة إلى جانب الهدف العام وهو تحقيق الصالح العام ، وبصورة عامة فإن كل اختصاص مُنِح لرجل إدارة إنما كان بقصد تحقيق هدف خاص تختلف درجة تحديده من حالة لأخرى ، وهو ما اصطلح الفقه على تسميته بقاعدة تخصيص الأهداف ، ولكن تحديد مفهوم هذه القاعدة وأهميتها ومسوغاتها وطرق القاضي الإداري في معرفة الهدف المخصص ، وصلاحياته في الإلغاء أو التعويض بمناسبة ممارسة دوره في الرقابة عليها ،هو ما دفعنا إلى طرح هذه الإشكالية والتي تبرز بشكل أدق من خلال الأسئلة التالية:

١- كيف يمارس القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسوريا دوره في الرقابة على قرارات الإدارة المنحرفة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ؟

٢- هل حدد القانون هدفاً خاصاً لكل طائفة من القرارات الإدارية إلى جانب الهدف العام وهو المصلحة العامة ، وما هي المبادئ والقواعد التي يمكن للقاضي الإداري الاستعانة بها في سبيل التعرف على أهداف ومقاصد المشرع لا سيما تلك الأهداف المخصصة؟

٣- إذا كان المدعي يتحمل عبء إثبات انحراف الإدارة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وفقاً للقاعدة العامة في الإثبات ، فالتساؤل هنا هل يمكن نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة ذاتها لإثبات صحة وسلامة الهدف المخصص الذي سعت إلى تحقيقه عند إصدارها للقرار الإداري؟

٤- ما هي الآثار القانونية المترتبة على إثبات انحراف القرار الإداري عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ؟ وهل يترتب عليه كل ما يترتب على باقي العيوب التي تنصبُّ على القرار الإداري فتجعله جديراً بالإلغاء ؟

٥- هل هنالك تلازم بين عدم المشروعية المترتبة على الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ومسؤولية الإدارة بالتعويض ؟

٦- من يلتزم بتعويض المضرور ؟ الإدارة أم الشخص الذي أصدر القرار المنحرف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، حيث تقتضي الإجابة على هذا التساؤل تحديد نوع الخطأ الذي ينتمي إليه الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، أهو خطأ شخصي يتحمل تبعته مصدر القرار الإداري ؟ أم هو خطأ مرفقي تتحمل تبعته الإدارة ؟

منهجية الدراسة:

سنعتمد في هذه الدارسة على الجمع بين المنهج التحليلي الوصفي والمنهج المقارن ، بهدف استجلاء الملامح والجوانب المختلفة لمشكلة البحث المتمثلة في انحراف القرار الإداري عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ودور القضاء الإداري السوري في الرقابة على تطبيقها ، ومقارنة هذا الدور مع دور كل من القضاء الإداري الفرنسي والمصري بصدد الرقابة على هذه القاعدة ، وإلقاء الضوء على ركائز الإلغاء والتعويض القضائي بوصفه أثر لحياد القرار عن غايته المحددة بنص القانون ، من خلال القراءة الموضوعية والتحليل العميق للتشريعات الوطنية والأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية في سورية والتشريعات المقارنة لدول أخرى وكيفية معالجتها من قبل محاكمها الإدارية .

خطة الدراسة:

تتطلب دراسة هذا الموضوع بيان الأحكام العامة لعيب الانحراف بالسلطة ومن ثم تحديد مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف وأوجه الانحراف عن تطبيقها بوصفها أحد صور عيب الانحراف بالسلطة ، ومن ثم بيان كيفية إثبات الانحراف عن تطبيق هذه القاعدة ، والآثار القانونية المترتبة على هذا الانحراف ، وذلك وفق المخطط التالي:

الفصل الأول : الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف كأحد صور عيب الانحراف بالسلطة

المبحث الأول: الأحكام العامة لعيب الانحراف بالسلطة

المطلب الأول : مفهوم عيب الانحراف بالسلطة وتمييزه عن أوجه عدم المشروعية الأخرى

المطلب الثاني: خصائص عيب الانحراف بالسلطة وأهميته وطبيعة الرقابة القضائية عليه

المبحث الثاني : ماهية قاعدة تخصيص الأهداف وأوجه الانحراف بالسلطة المتصلة بالانحراف عن تطبيقها

المطلب الأول: مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف ومسوغاتها وأهميتها في إصدار القرارات الإدارية

المطلب الثاني: أوجه الانحراف بالسلطة المتصلة بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

الفصل الثاني : إثبات انحراف القرار الإداري عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وآثاره القانونية

المبحث الأول: صعوبة ووسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

المطلب الأول : صعوبة وعبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الثاني : وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف.

المبحث الثاني : الآثار القانونية المترتبة على إثبات عيب الانحراف بالسلطة والخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف

المطلب الأول: إلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

المطلب الثاني: التعويض عن القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

الفصل الأول

الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف كأحد صور عيب الانحراف بالسلطة

عيب الانحراف بالسلطة هو العيب الذي يصيب الغاية التي استهدفها القرار الإداري ، والمقصود بالغاية كركن من أركان القرار هي الهدف أو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها من وراء اتخاذ القرار[١].

فالغاية بهذا المعنى تختلف عن النتيجة المباشرة للقرار ، أو الأثر القانوني المترتب عليه ، وهو ما يسمى بمحل القرار ، وهكذا فإن الغاية من إصدار قرار بترقية موظف تستهدف حسن سير المرافق العامة ، والغاية من لائحة المرور هي المحافظة على النظام العام.[٢]

وتأسيساً على ذلك يُعد الانحراف في استعمال السلطة أحد عيوب القرار الإداري المتصلة بركن هام فيه هو ركن الغاية ، والغاية التي يتعين تحقيقها من إصدار القرار وهي تحقيق الصالح العام ومراعاة الهدف الذي أراد القانون تحقيقه ، فلا يكفي أن يصدر القرار الإداري ممن يملك إصداره قانوناً ، ووفقاً لقواعد الشكل المقررة وألَّا

---

[١] د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، منشورات جامعة دمشق ، ٢٠١٠-٢٠١١ ، ص ٢٩٢.

[٢] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، الطبعة الثالثة ، منشورات جامعة عين شمس ، ١٩٧٨، ص٣٤.

يخالف القانون ، وإنما يجب أن يسعى مصدر القرار إلى تحقيق الغاية التي من أجلها منح سلطاته ، والخروج عن ذلك يعني الانحراف في استعمال السلطة[1].

وقد أشار المشرع السوري إلى عيب الانحراف بالسلطة كسبب للطعن بإلغاء القرار الإداري في المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة رقم /٥٥/ لعام /١٩٥٩/ " **يُشترط في إلغاء القرارات الادارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة**"، بينما أورد المشرع المصري ذكر عيب الانحراف بالسلطة كأحد أوجه عدم مشروعية القرار الإداري في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم /٤٧/ لعام /١٩٧٢/.

وللتعرف على عيب الانحراف بالسلطة ، فإن الأمر يستلزم أن نوضح الأحكام العامة لهذا العيب من مفهومه وأهميته وما يتسم به من خصائص تميزه عن أوجه الالغاء الأخرى ، ومن ثم بيان ماهية قاعدة تخصيص الأهداف والانحراف عنها كأحد صور هذا العيب ، وبيان أوجه الانحراف عن القاعدة المذكورة ، وسوف نتناول ذلك من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو الآتي :

المبحث الأول: الأحكام العامة لعيب الانحراف بالسلطة .

المبحث الثاني: ماهية قاعدة تخصيص الأهداف والانحراف عنها كأحد صور عيب الانحراف بالسلطة.

---

[1] د . شوقي كمال الدين الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، رسالة دكتوراه ، منشورات جامعة دمشق ، ٢٠٠٢ ، ص٣٥.

المبحث الأول

الأحكام العامة لعيب الانحراف بالسلطة

الانحراف في استعمال السلطة أو إساءة استعمالها هو عيب يصيب القرارات الإدارية إذا انحرف رجل الإدارة الذي أصدرها عن الهدف الذي حدده القانون لكل منها ، أو استهدف أغراضاً لا تتعلق بالصالح العام ، ولهذا العيب أهميته التي أكدت على احتفاظه بمكانته في فرض الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية[1] ، سنتعرض هنا إلى تحديد مفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة وتمييزه عما عداه من أوجه عدم المشروعية ، ثم تبيان خصائص هذا العيب وأهميته ، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول : مفهوم عيب الانحراف بالسلطة وتمييزه عن أوجه عدم المشروعية الأخرى.

المطلب الثاني: أهمية وخصائص عيب الانحراف بالسلطة وطبيعته القانونية.

[1] د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، منشورات الدار الجامعية ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص٣٠٢.

المطلب الأول

مفهوم عيب الانحراف بالسلطة وتمييزه عن أوجه عدم المشروعية الأخرى

إن السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها، إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة للمجتمع ، فإذا انحرفت الإدارة في استعمال هذه السلطة بإصدارها لقرارات تحقق أهدافاً تتعارض مع المصلحة العامة أو لتحقيق أهداف غير تلك التي من أجلها منحت سلطاتها فإن قرارها يكون مشوباً بعيب اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها ، ويُعد هذا العيب من أسباب الطعن بالإلغاء التي ترد على القرار الإداري[1].

لذلك كان لا بد من بيان المقصود باصطلاح عيب الانحراف بالسلطة ، وهو ما قد نال اهتمام غالبية الفقهاء والذين تفاوتوا في تحديد المصطلح المناسب للتعبير عن هذا العيب ، ومن ثم بيان الخصائص التي يتمتع بها هذا العيب والتي تميزه عن أوجه عدم المشروعية الأخرى.

وبناءً على ما تقدم فإن دراسة هذا المطلب سوف تنقسم إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: التعريف بعيب الانحراف بالسلطة.

الفرع الثاني: التمييز بين عيب الانحراف بالسلطة وأوجه الإلغاء الاخرى.

---

[1] د. أحمد عودة الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، دراسة تطبيقية مقارنة ، عمان ، مطابع الدستور التجارية ، ١٩٨٩ ، ص ٣٨٩.

الفرع الأول

التعريف بعيب الانحراف السلطة

أولاً: التعريف الفقهي لعيب الانحراف السلطة:

تعددت التعريفات الفقهية لعيب الانحراف بالسلطة ، حيث كان الفقيه الفرنسي Aucoc هو أول من استعمل تعبير Détournement De pouvoir وعرفه بما يلي: ((**يوجد عيب الانحراف حينما يستعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية ، مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون ، ومع اتخاذه قراراً يدخل في اختصاصه ، ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى غير التي من أجلها منح هذه السلطات**))[1].

وعرفه لافاريير Laferrière باختصار قائلاً: ((**هو استعمال رجل الإدارة سلطته لتحقيق غرض غير الذي من أجله منح هذه السلطة**))[2].

وعرفه بونار Bonnard بأنه : ((**نوع من عدم المشروعية ينحصر في أن عملاً قانونياً يكون سليماً من جميع عناصره ماعدا عنصر الغرض المحدد**))[3].

---

[1] AUCOC CONFERECES SUR LE DROIT ADMINISTRATIF , 2 EDIT.T.I.P.49 (1878-1882).

مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي ، ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص٦٨.

[2] Laferrière , TRAITE DE LA JURISDICTION ADMINISTRATIVE PARIS 1896, T.II P.516.

مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي ، ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص٦٨.

[3] BONNARD (ROGER) , PRECES DE DROIT ADMINISTRATIF 4E EDITION L.G.D.G , PARIS , 1943, P.112

أما هوريو فقد عرفه بقوله: ((**ترتكب السلطة الإدارية عيب الانحراف حين تتخذ قراراً يدخل في نطاق اختصاصها ، مراعية فيه الشكل المقرر وغير مجانبة فيه لحرفية القانون مدفوعة بأغراض أخرى غير التي من اجلها منحت سلطاتها، أي لغرض أخر غير حماية المصلحة العامة، وخير المرفق الموضوع تحت إشرافها**))[1].

وعرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه: ((**استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به**))[2].

وقد عرفه الدكتور عبدالله طلبة بأنه : ((**انحراف الجهة الإدارية بالسلطة الممنوحة لها عن هدفها المقرر لها سعياً وراء غرض غير معترف لها به**))[3].

وعرفه الدكتور عبد الغني بسيوني عبدالله بقوله: ((**يقصد بعيب إساءة استعمال السلطة استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو ابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون**))[4].

وبدورنا نعرف هذا العيب على أنه : استعمال الإدارة لسلطاتها التي خولها إياها القانون لتحقيق أغراضاً أخرى ، غير التي حددها القانون لهذه السلطات ، سواء

---

[1] HAURIOU(M): PRECIS ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINSTRATIFS , PARIS ,1934 , P419.

[2] د . سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص٦٩.

[3] د. عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٢.

[4] د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٣ ، ص٢٨٥.

أكانت الأغراض المستهدفة مجانبة للمصلحة العامة ، أو خارجة فيها عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف .

وقد تعددت التسميات التي أطلقها الفقه للدلالة على انحراف الإدارة بسلطتها ، وتشعبت آراء الفقهاء في البحث عن أنسب التسميات للدلالة على عيب الانحراف الذي يصيب الغاية من القرار الإداري إلى عدة اتجاهات:

❖ **الاتجاه الأول : استخدام اصطلاح ((إساءة استعمال السلطة)):**

يرى أنصار هذا الاتجاه أن أكثر المصطلحات دلالة على هذا العيب هو ((إساءة استعمال السلطة)) ، لأن الإدارة إذا باشرت السلطة الممنوحة لها بقصد تحقيق غرض غير الذي قصده المشرع تكون قد أساءت استعمال سلطتها ، ويكون قرارها غير مشروع إذا ما توافرت فيه نية سيئة لدى مصدر القرار الإداري[1].

❖ **الاتجاه الثاني : استخدام اصطلاح ((الانحراف بالسلطة أو الانحراف في استعمال السلطة)):**

كان لهذا الاتجاه اعتراض على اصطلاح ((إساءة استعمال السلطة)) باعتباره لا ينطبق إلا على حالة واحدة من حالات الانحراف بالسلطة تتحقق إذا أساء رجل الإدارة استعمال السلطة فقصد بها هدفاً مجانباً للمصلحة العامة ، في حين أن اصطلاح ((الانحراف بالسلطة)) أوسع مدى من ذلك ، فهو يتسع ليشمل تلك الحالة إضافة إلى حالة حسن النية عندما يهدف رجل الإدارة إلى مراعاة المصلحة العامة ، ولكنه بالرغم

---

[1] د . محمد كامل ليلة ، الرقابة القضائية ومبادئ القانون الإداري ، المجلد الثاني ، (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة) ، الطبعة الأولى ، بيروت ، ص ١٢٠٠.

من ذلك يخدم هدفاً غير الذي أراده القانون ، ومن ثم فإن عيب الانحراف بالسلطة يؤخذ به سواء كانت إرادة مصدر القرار سيئة أم حسنة[1].

❖ **الاتجاه الثالث: الجمع بين اصطلاحي ((إساءة استعمال السلطة والانحراف بها))**:

ذهب هذا الاتجاه إلى الجمع بين التسمية التي استخدمها الاتجاه الأول وهي((إساءة استعمال السلطة)) والتسمية التي استخدمها الاتجاه الثاني ((الانحراف بالسلطة)) وذلك حتى يصبح هذا الاصطلاح جامعاً وشاملاً لجميع أوجه إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالقرار عن الغاية المخصصة له ، إذ أن الإدارة ليست حرة في اختيار الغاية من تصرفاتها ، بل يجب عليها أن تلتزم بالغرض العام الذي حدده لها القانون ألا وهو المصلحة العامة ، بالإضافة إلى التزامها بالغرض المخصص الذي ألزمها به القانون بحيث لو تجاوزت هذه الهدف ولو كانت حسنة النية أصبحت قرارتها مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها ، ذلك أن استخدام هذه التسمية يشمل جميع صور إساءة استعمال أو الانحراف بها، سواء كان ذلك عن قصد من الإدارة مصدرة القرار أو عن غير قصد منها..[2].

❖ **الاتجاه الرابع المؤيد لاستخدام اصطلاح ((عيب الغاية)) :**

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى الأخذ بتسمية ((عيب الغاية)) للدلالة على انحراف الإدارة بسلطاتها ، وذلك استناداً إلى الارتباط الوثيق بين الانحراف بالسلطة وركن

---

[1] د. محمد ميرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الجزء الأول ، مجلس الدولة وقضاء الإلغاء ، ١٩٨٩ ، ص ٤٣ ، د . أحمد عودة الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨٠.

[2] د . عثمان خليل عثمان ، القانون الإداري ومجلس الدولة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٥٠ ، ص ٢٤٤ ، د .عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٥.

الغاية في القرار الإداري ، وتأسيساً على ذلك يعرف الفقه الانحراف بالسلطة بأنه : ((العيب الذي يصيب الغاية التي استهدفها القرار الإداري، والغاية من القرار الإداري هي المصلحة العامة والهدف المخصص إن وجد))[1].

ومن خلال مقارنة الآراء الفقهية الأربعة السابقة ، نرى بأن الاتجاه الثاني الذي استخدم اصطلاح الانحراف بالسلطة هو الأكثر توفيقاً في تعبيره للدلالة على هذا العيب من عيوب القرار الإداري ، لتوافق هذا الاصطلاح مع مضمون هذا العيب الذي نحن بصدده من الناحية اللغوية حيث يعني الانحراف لغة الميل إلى الشيء أو الميل عنه [2]، واتسام هذا الاصطلاح بالشمول حيث يشمل الانحراف عن تحقيق الهدف سواء أكان هذا الهدف عاماً ((تحقيق المصلحة العامة)) ، أو هدفاً مخصصاً لبعض القرارات الإدارية مضافاً إلى الهدف العام ((تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف))، بالإضافة إلى عدم الربط بين الانحراف بالسلطة وسوء نية مصدر القرار ، وفي ذلك توافق مع طبيعة هذا العيب والذي لا يرتبط قيامه بالعمد وسوء النية ، حيث يتصور وقوعه في حال انحراف رجل الإدارة بقراره عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وتحقيقه لوجه من أوجه المصلحة العامة غير المنوط به تحقيقها.

ثانياً: التعريف القضائي بعيب الانحراف بالسلطة:

يبدو أن عيب الانحراف بالسلطة قد وجد طريقه إلى قضاء مجلس الدولة الفرنسي كعيب مستقل عن غيره من عيوب المشروعية وأحد وجوه الطعن بالإلغاء منذ عام

---

[1] د . إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني مجلس شورى الدولة ، مطبعة الدار الجامعية ، بدون سنة نشر ، ص ٦٥٢ ، د . فؤاد العطار ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٣ ، ص ٦٠٠.

[2] انظر في ذلك ، محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح، مكتبة لبنان ، ١٩٨٩ ، ص١١٦.

١٨٦٤ ، ذلك العام الذي أصدر فيه الامبراطور الفرنسي حكمه في ١٨٦٤/٤/٢٥ في مجلسه والذي ابتدع فيه عيب الانحراف بالسلطة كحالة جديدة من حالات طعن تجاوز السلطة بشكل واضح ولقد جاء في ذلك الحكم :

((.....ليس للمديرين تنظيم دخول العربات العامة أو الخاصة في الساحات التابعة لمحطات السكك الحديدية أو وقوفها فيها أو مرورها بها إلا لتحقيق غاية متعلقة بالضبط أو بمصلحة المرفق العام وليس لكفالة تنفيذ عقد بين شركة السكك الحديدية ومقاول عربات عامة....))[١].

واعتمد مجلس الدولة الفرنسي على ذلك الحكم فأصدر حكمين بالإلغاء لعيب الانحراف بالسلطة عام ١٨٧٥ في قضية paris et وقضية laumonnier – carriole وتتلخص وقائع الحكمين المشار إليهما بأنه في ٢ آب ١٩٧٢ أصدر المشرع الفرنسي قانوناً قرر بموجبه احتكار صناعة عود الثقاب ((لإضافة مورد مالي جديد للدولة)) وقرر نزع ملكية المصانع الخاصة القائمة عند نفاذه ومنح تعويض لأصحابها ، فقصر وزير المالية منح التعويض على المصانع القائمة على وجه مطابق للقانون بمعرفة لجنة خاصة شكلها لذلك ، دون تلك المصانع غير المرخصة أو التي انتهت رخصتها ولم تجدد قبل نفاذ القانون الجديد ، إذ اعتبر وجودها غير شرعي وقرر عدم منحها التعويض إلا على سبيل المنحة ، رفض أصحاب هذه المصانع ومنهم باريزيه ولومونييه– كاريول هذه المنحة فوجه وزير المالية منشوراً إلى المديرين طلب إليهم فيه اتخاذ إجراءات وتدابير وقرارات تقرر الوجود غير الشرعي للمصانع التي لم تجدد رخصها ، وأن يطلبوا من السلطة المختصة إغلاقها استناداً للقوانين واللوائح

[١] مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص٩٩.

المتعلقة بالمنشآت الخطرة والمقلقة للراحة وغير الصحية ((أي استعمال سلطات الضبط الإداري)) فطعن باريزينه ولومونييه– كاريول بهذه القرارات ووجد مجلس الدولة الفرنسي (.....**أن المدير إذ أمر بإغلاق مصنع ثقاب للسيد باريزيه بمقتضى سلطة الضبط .....لم يستهدف المصالح التي تستهدف تلك القوانين واللوائح تحقيقها وإنما تنصرف لتنفيذ تعليمات صادرة عن وزير المالية عقب قانون ٢أب/أغسطس١٨٢٧ وفي إطار مصلحة مالية للمرفق فيكون بذلك قد استعمل سلطات الضبط الثابتة له بالنسبة للمنشآت الخطرة والمقلقة للراحة أو غير الصحية لتحقيق غرض غير الذي عهدت به إليه لتحقيقه.... فيكون السيد باريزيه على حق في طلب إلغاء القرار المطعون فيه.....**)[١].

وتوالت أحكام مجلس الدولة الفرنسي بالإلغاء بعد ذلك استناداً لعيب الانحراف بالسلطة، فلقد ألغى قرار عمدة بمنع فرقة موسيقية من الخروج لمباشرة عملها في الطرق العامة إلا بعد الحصول على تصريح من المجلس القروي الذي تخضع لرئاسته ، ((**حيث قرر المجلس .....وبعد الاطلاع على ملف القضية أن قرار العمدة يهدف في الحقيقة إلى منع الفرقة الطاعنة من الخروج لعملها في شوارع القرية ، وذلك تحقيقاً لمصلحة فرقة أخرى محلية ، وبناءً على ذلك فإن الفرقة الطاعنة تكون محقة في اعتبار هذا القرار مشوباً بعيب الانحراف**))[٢] ، وحكمه بإلغاء قرار أحد العمد بحظر

---

[1] C.E 26 NOV.1875 , PARISET , REC ,934 . C.E 26 NOV.1875 , LAUMONNIE–CARRIOLE.

مشار إليها لدى د. سليمان الطماوي ، نظرية الانحراف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٧.

[2] C.E 14 MARS 1934 , DEMOISELLE RAULE , REC,P.337

مشار إليه لدى د . الطماوي ، المرجع السابق ، ص ١٢٦.

استعمال عربات النقل في البلدة كسوق للبيع لا لضمان المرور أو ضمان نظافة البضاعة بل لحماية التجارة المحلية[1].

ويتضح من استعراض هذه الأحكام أن القضاء الإداري الفرنسي قد درج على استخدام مصطلح الانحراف بالسلطة للدلالة على هذه العيب من عيوب القرار الإداري.

أما مجلس الدولة المصري فقد عني بتعريف عيب الانحراف بالسلطة وقد تضمنت أحكامه تعريفات عديدة لعيب الانحراف نذكر منها:

تعريف المحكمة الإدارية العليا المصرية ، التي عرفته في العديد من أحكامها ، ومنها حكمها في الطعن رقم ٥٩٨ للسنة القضائية الحادية عشرة لعام ١٩٦٩ الذي جاء فيه:

((إن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هما من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها ، بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت عن وجه المصلحة العامة التي يبتغيها القرار، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة ، وعلى هذا الأساس فإن عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض))[2].

---

[1] C.E 9 JUIN 1937 , BARBIER , REC ,P573.

مشار إليه لدى د . الطماوي ، المرجع السابق ، ص ١٢٦.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١١/٥٩٨/ق تاريخ ١٩٦٩/٥/٣، مشار إليه لدى د. شوقي كمال الدين الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سابق ، ص٤٩ .

وتعريف محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر عام ١٩٥٦: ((**إن الانحراف بالسلطة كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية لا يكون فقط حين يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك ، بل يتحقق هذا العيب أيضاً إذا صدر القرار مخالفاً لروح القانون ، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع ، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين ، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب ، بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون له ، عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له ، فإذا خرج القرار عن هذه الغاية ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها ، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً**))[١].

أما في سورية فقد درجت أحكام مجلس الدولة السوري على الإشارة إلى هذا العيب بعبارة الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها ، ومن ذلك ما أيدته المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم ٢٩ لعام ١٩٦٧ عندما أعلنت : ((١- **أن قرار الصرف من الخدمة الذي أقيمت دعوى الإلغاء ضده قبل صدور المرسوم التشريعي ذي الرقم ٧١ السنة ١٩٦٣ يبقى خاضعاً لرقابة مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري.....٤- إن المفروض واقعاً وقانوناً أن مجلس الوزراء عند ممارسته صلاحياته المخولة له بالمادة /٨٥/ من قانون الموظفين الأساسي بصرف موظف من الخدمة أن يستقي الأسباب المبررة لهذا الصرف من جهازه الإداري الفني ووزيره المختص ، فإذا ثبت**

[١] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في ١٩٥٦/٤/٢٢ ، المنشور في مجموعة أحكام المحكمة للسنة العاشرة ، ص٢٩٩ ، مشار إليه لدى د. الشماط ، المرجع السابق ، ص٤٩ .

بالدليل القاطع أن جهاز الإدارة الفني لم يتقدم بأي اقتراح أو مشروع بتسريح الموظف ، كما أن اقتراح الوزير المختص قد بني على أسباب شابها غلط في صحتها وثبت أنها لا تأتلف مع حقيقة الأمر والواقع ، فإن مرسوم التسريح يغدو مشوباً بعيب الانحراف لغلط في صحة الأسباب التي بني عليها))[1].

وبهذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية عام ١٩٦٠ بأن : ((**المادة ٨٥ من قانون الموظفين الأساسي وإن أطلقت يد الإدارة في صرف الموظفين من الخدمة إلا من استُثني منهم بنص خاص ، إلا أنه يشترط لذلك أن تكون هنالك دواعٍ قامت لدى الإدارة تبرر هذا الصرف من شأنها أن تكون متفقة مع الغاية التي تهدف إليها المصلحة العامة ، مثال: موظف أعيد إلى الخدمة تنفيذاً لحكم قضى بإلغاء قرار فصله وتم إعادة فصله من الخدمة بعد بضعة أيام ودون أن يكون قد قام بأي عمل من شأنه أن يكون مبرراً لفصله ، اعتبار هذا القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة))**[2].

وقد قضت دائرة فحص الطعون بتأييد حكم أو قرار المحكمة الإدارية بالقول :((.....**فانطوى قرار الفصل بذلك على تحدٍ لحكم المحكمة العليا الذي حاز قوة الأمر المقضي فوجب احترامه والنزول على حكمه ومقتضاه ، وإلا كان تصرف الإدارة بغير ذلك مخالفاً للقانون ومشوباً بإساءة استعمال السلطة))**[3].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٦٧ ، ص٢٠٦.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٥٩ ، ص٥٥٨.

[3] حكم المحكة الإدارية العليا السورية ، المنشور في المجموعة السابقة ص٥٥٩ وما يليها.

الفرع الثاني

التمييز بين عيب الانحراف بالسلطة وأوجه الإلغاء الأخرى

يُقصد بأوجه الإلغاء أو أسباب الإلغاء مختلف العيوب التي تصيب القرار الإداري وتجعله غير مشروع وتؤدي بالتالي إلى الحكم بإلغائه.

إن عيوب المشروعية متعددة بتعدد عناصر القرار الإداري ومتنوعة بتنوعها ، حيث أن كل عنصر من عناصر القرار الإداري الخمسة يمكن أن يكون سليماً أو مصاباً بخلل أو عيب ينال من مشروعيته ويجعله مشوباً ومستوجباً للإلغاء.

ولذلك يشترط لسلامة ومشروعية القرار الإداري أن يكون في الوقت ذاته مشروعاً في كل عناصره وسليماً من أي عيب قد يرد على أي من عناصره سواء في المحل أو الغاية أو الشكل أو الاختصاص أو السبب ، فقد يصدر القرار الإداري مشوباً بعدم المشروعية الشكلية متى صدر دون احترام الأركان الشكلية للقرارات الإدارية من اختصاص أو شكل ، وقد تشوبه عدم المشروعية الموضوعية والتي يوجدها الإخلال بالأركان الموضوعية من محل أو سبب أو غاية.

وتأسيساً على ما سبق فإن التمييز بين عيب الانحراف بالسلطة وأوجه الإلغاء الأخرى ، يقتضي تقسيم هذا الفرع إلى شقين على النحو الآتي:

أولاً: التمييز بين عيب الانحراف بالسلطة وعيوب المشروعية الخارجية:

تستلزم المشروعية الخارجية (الشكلية) للقرار الإداري أن تقوم سلطة مختصة بإصداره وفقاً للشكل المقرر قانوناً[1] ، ولذلك فإن عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل يمثلان

[1] د . عمر محمد الشوبكي ، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن ، مطبعة الهنداوي ، عمان ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ١٩٨١ ، ص٢١٧.

العيوب الشكلية للقرار الإداري ، وبناءً عليه سنتعرض بالدراسة إلى التمييز بين عيب الانحراف بالسلطة وعيب عدم الاختصاص ، ومن ثم التمييز بين عيب الانحراف بالسلطة وعيب الشكل وفقاً للآتي:

١) التمييز بين عيب الانحراف بالسلطة وعيب عدم الاختصاص:

الاختصاص في مجال إصدار القرارات الإدارية هو : الصلاحية أو الولاية المكانية والزمانية والموضوعية لإصدار قرارات أو أنواع معنية من القرارات الادارية[١].

ويوجد عيب الاختصاص، حينما يقوم رجل الإدارة بأداء عمل لم يعهد إليه به ، بل وضعه القانون في اختصاص فرد أو هيئة أخرى.

ويمثل عيب عدم الاختصاص أهمية خاصة بين عيوب القرار الإداري، وذلك لارتباطه بفكرة الاختصاص التي تعد بمثابة الأساس الذي يقوم عليه القانون العام ، والتي تقررت بهدف تحقيق مصلحة الإدارة ومصلحة الأفراد معاً ، فمن ناحية الإدارة يستطيع كل عضو من أعضائها أن يتفرغ لنوع من الأعمال تجعله يجيده بمضي الزمن ، فيتحقق بذلك سرعة في إنجاز الأعمال الإدارية ، ومن ناحية مصلحة الأفراد أيضاً فهي تساعد على سهولة توجيه الإفراد في أقسام الإدارة المختلفة وتحديد المسؤوليات[٢].
ونظراً لما تتمتع به فكرة الاختصاص من أهمية ، فقد أدى ذلك إلى النظر لعيب عدم الاختصاص على أنه العيب الوحيد من عيوب القرار الاداري الذي يتعلق بالنظام العام ، ويترتب على تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام عدة نتائج تتمثل في:

---

[١] د . عمر محمد الشوبكي ، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن ، مرجع سبق ذكره، ص٢٠٠.

[٢] د . محمد محمد بدران ، رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٥ ، ص٨٨.

- ✓ يتعين على القاضي الإداري أو المحكمة إثارته من تلقاء نفسها وإن لم يتمسك به أو يثره الطاعن، كما يجوز الدفع به في أي مرحلة من مراحل الدعوى ولو لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا[١].
- ✓ لا يجوز للإدارة الاتفاق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص ، وذلك لأن هذه القواعد ليست مقررة لصالح الإدارة تتنازل عنها كلما شاءت ، ولكنها شرعت بقواعد قانونية ملزمة تحقيقاً للصالح العام[٢] .
- ✓ لا يجوز تصحيح القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص أو إقراره من السلطة المختصة بل يجب صدور قرار إداري جديد بإجراءات جديدة وتتوافر فيه شروط القرار الإداري الصحيح[٣].
- ✓ لا يجوز للإدارة مخالفة قواعد الاختصاص(بعذر الاستعجال) إلا في حالة الظروف الاستثنائية أو حالة من حالات الضرورة والتي تتطلب سرعة قصوى في التحرك واتخاذ القرارات الإدارية لمعالجتها وذلك كله تحت رقابة القضاء الإداري[٤] .

وفي سبيل تحديد العلاقة بين عيب الانحراف وعيب عدم الاختصاص ذهب جانب من الفقه الفرنسي (من بينهم الفقيه لافيريير) إلى أنه من الممكن أن يكون عيب الانحراف صورة من صور عيب عدم الاختصاص باعتبار أن العمل الإداري المشوب بعيب الانحراف يحتوي إلى حد ما على عيب عدم الاختصاص إن لم يكن في موضوعه ،

---

[١] د . محمد وليد العبادي ، قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة) ، الطبعة الأولى ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٥ ، ص ١٩٣.

[٢] د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٤ ، ص ٥٢٥.

[٣] د. عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٥٩.

[٤] د .أحمد عودة الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٨.

يكون بالنسبة للأغراض التي يتوخاها، وذلك لأن الانحراف بالسلطة عن الأهداف المشروعة هو ذاته خروج على قواعد الاختصاص[1].

وذهب جانب آخر من الفقه (من بينهم العلامة الفرنسي دوجي) إلى إدماج عيب الانحراف وعيب عدم الاختصاص إدماجاً تاماً على أساس أن الاختصاص هو قدرة الإدارة على أن تتصرف وفقاً لأشكال معينة في مجال محدد ولغرض مفروض، وأن الموظف يُعد خارجاً على قواعد الاختصاص عندما يخرج عن الشكل المعين ، وحينما يخالف حدود القانون، وحين يجانب الغرض الذي وضعه القانون لسلطاته وبالتالي هناك وحدة حقيقية بين عيب الانحراف ومخالفة قواعد الاختصاص[2].

وقد لاقى هذا الرأي انتقاداً فقهياً شديداً لجهة دمجه عيب الانحراف بالسلطة مع عيب عدم الاختصاص ، حيث بين العديد من الفقهاء (من بينهم الفقيه بونار) أن هذا التوسع في مفهوم عيب عدم الاختصاص من شأنه إدخال عيوب القرار الإداري جميعها في نطاقه ، سواء تعلقت بالشكل أو السبب أو الغاية ، بأن نقول أن رجل الإدارة غير مختص بإصدار القرار بشكل مخالف للقانون ، أو أنه غير مختص بأن يبني القرار على سبب غير حقيقي ، أو أنه غير مختص بأن يصدره مادام محله غير مشروع ، وفي هذا توسيع لنظرية الاختصاص لأكثر مما ينبغي ، وتحميلها فوق ما تتحمل ، وتجاهل مكانة وجوه الإلغاء الأخرى ، وإن كان من المفيد أن نقرب بين أوجه الإلغاء المختلفة لإعطاء القاضي المنوط به رقابة الإدارة أوسع سلطات ممكنة ، إلا أنه ليس من مصلحة البحث العلمي الدقيق أن تبسط نظرية ((الانحراف بالسلطة)) حتى نردها إلى مجرد مخالفة قواعد الاختصاص ، حيث لكل عيب من عيوب القرار الإداري ذاتيته

---

[1] د . سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص١٠٣.

[2] د . ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٢١.

الخاصة والتي تنبثق منها خصائصه مؤكدة تواجده على أرض الواقع والتي على أساسها يُقضى بإلغائه متى توافر أياً منها[1] .

وفي هذا المقام نؤيد ما ذهب إليه البعض بأنه لا يمكن التسليم بأن عيب الانحراف بالسلطة هو أحد صور عيب عدم الاختصاص ، أو القول بإدماج عيب الانحراف بالسلطة في عيب عدم الاختصاص وذلك للتمايز التام بينهما ، فمن ناحية أولى فإنه لو تم فحص العمل المشوب بعيب الانحراف فحصاً موضوعياً لوجد أنه صحيح في ذاته ولكن غير صحيح من حيث البواعث والأغراض التي يهدف إليها من أصدره ، في حين أن قواعد الاختصاص تقدر تقديراً موضوعياً ، فبالنسبة لعمل معين لا يمكن إلا أن يكون داخلاً في اختصاص عضو معين من أفراد الإدارة أو غير داخل في اختصاصه ، وبناءً عليه لا يمكن القول بأن عملاً ما داخلاً في اختصاص فرد معين وفقاً للمعيار الموضوعي ، وخارجاً عن اختصاصه وفقاً للمعيار الشخصي ، ولهذا فإن قواعد الإثبات تختلف في كليهما ، ومن ناحية ثانية القول بأن عضو الإدارة غير مختص بأداء عمل معين فإن ذلك لا يعني سوى أن هناك فرداً أو هيئة أخرى هي المختصة بهذا العمل، ولكن ليس هناك فرد أو هيئة تُعد مختصة بإتيان عيب الانحراف بالسلطة ، ومن ناحية ثالثة أيضاً فإن عيب عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام وبهذا يملك القاضي إثارته من تلقاء نفسه، ولو لم يتمسك به الطاعن في دعواه ، وذلك على عكس عيب الانحراف بالسلطة الذي لا يتعلق بالنظام العام، إضافة إلى أن عيب الانحراف لا يمكن تغطيته بالظروف الاستثنائية (لاسيما فيما يتعلق بأهم صوره وهي الحياد عن المصلحة العامة) وذلك بخلاف عيب عدم

[1] د . سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص١٠٤ ، د . محي الدين القيسي ، مبادئ القانون الإداري العام ، منشورات دار الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ١٩٩٩ ، ص ١٠٦.

الاختصاص والذي يمكن تغطيته بتلك الظروف في حال توافرت شروطها القانونية ، مع القول أخيراً بإمكانية وجود هذين العيبين معاً ، حينما يرتكب رجل الإدارة عملاً يخرج عن اختصاصه ليحقق غرضاً غير مشروع ، مع أن تصور ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال تصور قيام الترادف أو الاندماج بين عيب عدم الاختصاص وعيب الانحراف بالسلطة.

٢) التمييز بين عيب الانحراف بالسلطة وعيب الشكل:

الأصل أن جهة الإدارة لا تتقيد بشكل معين فيما تصدره من قرارات إدارية، ما لم يلزمها القانون بذلك ، فإذا نص القانون على شكل أو إجراء معين بالنسبة للقرار الإداري ، ففي هذه الحالة يتعين على جهة الإدارة مراعاة هذا الشكل ، أو استيفاء ذلك الإجراء الذي يتطلبه القانون لإصدار القرار، وبالتالي فإن عدم صدوره بهذا الشكل يعتبر عيب في شكل القرار الإداري مما يستوجب الطعن فيه بالإلغاء[١].

ويقصد بالشكل في القرار الإداري: المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار والإجراءات التي تتبع في إصداره ، وبمعنى أخر: هو مجموعة القواعد الإجرائية والشكلية التي فرض المشرع على الإدارة التزامها والتقيد بها قبل إصدار القرار الإداري[٢].

والإجراءات والشكليات ليست مجرد روتين أو عقبات أو قواعد إجرائية لا قيمة لها، حيث أن إلزام الإدارة باتباع إجراءات معينة قبيل إصدار قراراتها وفي قالب معين ليس هدفه التعقيد وإعاقة عمل الإدارة ونشاطها ، إنما تُفرض بغاية حماية مصلحة الأفراد ومصالح الإدارة في الوقت ذاته ، إذ أن استيفاء الإدارة للشكليات المطلوبة يتيح أمامها

---

[١] د. عثمان خليل عثمان ، القانون الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤١.

[٢] د. عبد الله طلبة – د. نجم الأحمد ، القانون الإداري ، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١١، ص٢٣٦.

المجال للتدبر والتروي والتمحيص والتدقيق بعيداً عن الارتجال والعجلة والسعي لإنفاذ وتطبيق القانون بمعناه الواسع وفي ذلك صيانة للمصلحة العامة وضمان لحسن سير المرافق العامة وأداء أعمالها بانتظام وإطراد ، ويشكل أيضاً بالمقابل ضماناً لحقوق وحريات الأفراد ضد احتمالات تعسف الإدارة ، وفي مواجهة الامتيازات الممنوحة لها بموجب سلطات القانون العام[1].

ويُعرف عيب الشكل أيضاً : بأنه عدم التزام الجهة الإدارية بالقواعد الشكلية والإجرائية واجبة الاتباع والتي تتطلبها القوانين واللوائح لإصدار القرار الإداري، وبذلك يكون القرار الإداري معيباً من ناحية الشكل ، إذا أهمل رجل الإدارة في اتخاذه أي إجراء شكلي تستلزمه القوانين أو اللوائح ، سواء كان هذا الإهمال كلياً أو جزئياً[2].

ويترتب على مخالفة القرار الإداري لقواعد الشكل والإجراءات التي فرضتها القوانين واللوائح بالنسبة لبعض القرارات الإدارية ، أن يصبح القرار معيباً في الشكل.

وتأكيداً لذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري السورية بقرارها رقم ٢٠٤ في القضية رقم ١ لعام ١٩٧٤ والذي جاء فيه: ((**إن اتخاذ الإدارة قراراً بغلق المدرسة لمخالفات مسلكية لا تدخل ضمن المخالفات المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٢٨ من قانون التعليم الخاص دون إنذار صاحب المدرسة أو القائم على**

[1] د. محمد يوسف الحسين– د. مهند نوح ، القانون الإداري ، منشورات جامعة دمشق ،٢٠١٢ ، ص١٥٦ .

[2] د . محمد ميرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٣٥.

إدارتها بوجوب تدارك المخالفات التي نسبتها للمدرسة ، قراراً صادراً قبل استكمال الإجراءات الجوهرية التي نص عليها القانون مما يجعله جديراً بالإلغاء))[1].

والجدير بالذكر هنا أن مخالفة قواعد الشكل والإجراءات لا تعيب القرار الإداري في جميع الأحوال ، إلا إذا نص القانون على ضرورة اتباع شكل خاص في إصدار القرار، أو كان الشكل الذي تم مخالفته جوهرياً ، فإذا كان الشكل أو الإجراء منصوصاً عليه قانوناً ولم يراعِ مصدر القرار ذلك ، فإن القضاء يقرر البطلان جزاء مخالفته، أما إذا لم يوجد نص ، فإن القاضي الإداري ينظر إلى أهمية هذا الإجراء أو الشكل ، فإذا كان جوهرياً (أي من شأنه أن يغير من مضمونه أو جوهر القرار) فإنه يقرر بطلانه ، أما إذا كان الإجراء أو الشكل ثانوياً أو غير جوهري فإن القاضي لن يقرر البطلان[2].

وللقضاء الإداري أحكام عديدة في هذا الخصوص ، من ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي ، فيما يتعلق بالإجراءات الثانوية التي لا تؤثر بسلامة القرار موضوعياً ، والتي تقررت لصالح الإدارة وليس للأفراد ، حيث رفض المجلس المذكور إلغاء القرار الخاص بتطوع أحد الأفراد في الجيش بسبب عدم إجراء الكشف الطبي عليه ، إذ اعتبر أن إجراء الكشف هو شكلية مفروضة لمصلحة القوات المسلحة وإن لوزير الحربية وحده حق التمسك به[3].

وبمثل ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها رقم ٣٦ /ف .ط/ لعام ١٩٦٨ الذي جاء فيه: ((**إن صدور قرار تعيين الموظف بعد مرور سنة على تاريخ**

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري السورية المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٧٤ ص٣٠٦ وما يليها.

[2] د. حنا نده ، القضاء الإداري في الأردن ، الطبعة الأولى ، ١٩٧٢ ص٣٩١.

[3] د. عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٨١.

إعلان أسماء الناجحين في المسابقة لا ينحدر به إلى درجة العدم ويتحصن هذا القرار بفوات ميعاد الطعن به ، ولو لم يقترن بتأشيرة ديوان المحاسبات))[1].

ومن ذلك أيضاً، القرارات الصادرة عن مجلس محلي لا تكون قابلة للإلغاء لمجرد كتابة ضبط الجلسة من قبل كاتب غير الذي عينه القانون ، لأن هذه المخالفة لا تأثيرها على المناقشة، وأن مجلس الدولة يتغاضى عن هذه المخالفة، لعدم تأثيرها على سلامة القرار موضوعياً ، ولأنها لم تقرر لمصلحة الأفراد[2].

أوجه التشابه والاختلاف بين كلا العيبين :

- يتشابه عيب الانحراف مع عيب الشكل في عدم تعلقهما بالنظام العام ، الأمر الذي يترتب عليه أن القاضي الإداري لا يملك إثارة أي عيب منهما من تلقاء نفسه، إنما يجب على المدعي التمسك بأي منهما وإثارته في دعواه[3].
- يبدو عيب الشكل والإجراءات في إهمال الشكليات المفترض مراعاتها قبيل إصدار القرار الإداري أو عند إصداره أو بعد ذلك ، أما عيب الانحراف بالسلطة فإنه يبدو أساساً في ثلاث صور أولها سعي الإدارة إلى تحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة ، كصدور القرار بدافع سياسي، وثانيها مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، وثالثها الانحراف بالسلطة (الانحراف بالإجراء)، وفي هذه الصورة الأخيرة قد يبدو للوهلة الأولى أن مفهوم عيب الانحراف بالسلطة قريب من مفهوم عيب الشكل ، مما قد يدفع بنا إلى

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٣٦ ر. ف. ط لعام ١٩٦٨ منشور في مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الادارية العليا لعام ١٩٦٨ – ص١٤٦.

[2] د. عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٨٢.

[3] د . يوسف سعد الله الخوري ، القانون الإداري العام ، الجزء الثاني ، القضاء الإداري ، مشروعية السلطة العامة ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٨ ، ص ١١٤.

الالتباس والخلط بينهما ، إلا أن سرعان ما يتبدد ذلك بقليل من التمحيص والتدقيق، ذلك أن عيب الشكل يتصل بإجراءات واجبة الاتباع منذ إصدار القرار الإداري ، مثل ضرورة أخذ الرأي مسبقاً، أو تمكين الموظف المسند إليه ارتكاب مخالفة مسلكية من الدفاع عن نفسه وبيان أقواله و أفعاله .

أما الانحراف بالإجراء فهو عيب يتمثل في أن الوسيلة المستخدمة لتحقيق الغاية غير مناسبة وهي في محل غير ما شرعت له ، وأن هناك وسائل أخرى لتحقيق هذه الغاية ، أوجب القانون استخدامها دون غيرها ، وهو أمر منقطع الصلة بعيب الشكل ، حيث من الممكن أن تكون الإجراءات الشكلية سليمة ولا عيب فيها ، ولكن تعلق القرار بأدوات استعملت في غير ما أعدت لها لتحقيق غاية معينة ، وهو ما يجعل القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة (الانحراف بالإجراء) ومستوجباً للإلغاء[1].

حيث أنه إذا كانت الإدارة حرة في اختيار الوسيلة التي تصل بها إلى هدف معين، بيد أن ذلك مشروط بألَّا يكون القانون قد فرض عليها وسيلة معنية للوصول إلى ذلك الهدف ، ويحدث في العمل ولأسباب عديدة ، أن تلجأ الإدارة إلى إحلال وسيلة مكان أخرى للوصول إلى هدف معين ، وهي إذ تفعل ذلك ترتكب نوعاً دقيقاً من صور عيب الانحراف بالسلطة ألا وهو (الانحراف بالإجراء) وهو ما سنبينه من خلال طرحنا للمثال الآتي:

تلجأ الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت على عقارات معينة متذرعة بحاجتها الملحة إليها قد تطول لعدة سنوات ولمدة طويلة (لمد شبكة أسلاك كهربائية مثلاً)، ومثل هذا القرار يكون مشوباً بالانحراف في استعمال الإجراءات ، كون الغاية منه ليست مؤقتة ولا

[1] د . الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٣٥.

طارئة بل هي متصلة بالنفع العام ، وأن قرار الاستيلاء المؤقت على هذه العقارات هو بحد ذاته إجراء غير قانوني للحصول على هذه العقارات ، وكان لابد لها من اتباع وسيلة أخرى تتفق مع الديمومة والنفع العام ألا وهي الاستملاك وما يحيط به من ضمانات لحقوق أصحاب العقارات المستولى عليها ، وبالتالي فإن الانحراف بالإجراء أمر يختلف عن عيب الشكل والإجراءات والذي قد يتمثل في إصدار قرار الاستيلاء على العقارات / دون إجراء كشف فني مثلاً– أو تقدير مدى ملاءمة هذه العقارات للغاية التي ستخصص لها مثلاً – أو صدور قرار الاستملاك لهذه العقارات دون تضمينه ما يشير إلى الإعلان بأنها تُعد ذات نفع عام/، فيما يتمثل عيب الانحراف بالإجراء بقيام الإدارة بالاستيلاء على تلك العقارات ، بدلاً من اتباع وسيلة نزع الملكية للنفع العام (الاستملاك)[1].

- إن عيب الانحراف بالسلطة هو عيب المشروعية المرتبط والمنصب على الغاية من القرار، وهو عيب يتصل بالنوايا والبواعث الخفية لدى رجل الإدارة ، مما يجعل الرقابة القضائية عليه رقابة شخصية ، لانصبابها على بواعث مصدر القرار النفسية والذهنية ، بينما يمثل عيب الشكل أحد عيوب المشروعية التي تصيب القرار الإداري نتيجةً لعدم مراعاة القواعد والإجراءات الشكلية المقررة في القوانين واللوائح، مما يجعل الرقابة القضائية عليه رقابة موضوعية لانصبابها على عناصر شكلية استلزم المشرع لصحة القرار توافرها[2].

[1] د . توفيق بو عشبة ، مبادئ القانون الإداري التونسي ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، القضاء الإداري ، المدرسة القومية للإدارة ، تونس ، الطبعة الثانية ، ص ٥٧١.

[2] د . محمد ميرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٣٧.

وقد انعكس ذلك على مدى إمكانية إثبات كل من عيبي الانحراف بالسلطة والشكل في القرار الإداري ، ففي كثير من الأحيان يصعب التوصل إلى إثبات عيب الانحراف بالسلطة ، لأن ذلك يتطلب التعرف على أفكار رجل الإدارة وما دار في خلده ، والدوافع والبواعث الشخصية التي حدت به إلى إصدار القرار المطعون فيه ، في حين أن الأمر يكون أهون وأيسر بالنسبة لعيب الشكل باعتباره أكثر العيوب ظهوراً ووضوحاً وأسهلها مراقبة ، حيث يمكن التوصل إلى إثباته بمجرد التأكد من عدم توافر واتخاذ الإجراءات التي يتطلبها القانون[1].

- إذاً نظرية الظروف الاستثنائية وما تقتضيه من توسع في سلطات الإدارة بقصد تمكينها من حماية المصلحة العامة ، لا يمكن لها تغطية عيب الانحراف في استعمال السلطة، على اعتبار أن قبول التضحية بالمصلحة العامة أمام استثنائية الظرف يهدم الأساس القانوني لسلطات الإدارة نفسها ، والتي لم تمنح لها أصلاً إلا لتحقيقها في كل وقت وتحت أي ظرف – وخاصة في الظروف الاستثنائية التي ينبغي فيها أن تسعى الإدارة بكل ما تملك إلى الحفاظ على هذه المصلحة وليس التضحية بها، أما الأمر على خلاف ذلك بالنسبة لعيب الشكل، حيث أن أغفال الإدارة لبعض الشكليات حين إصدارها للقرار الإداري تحت وطأة ظروف استثنائية اضطرتها إلى ذلك ، لا يبطل القرار استناداً إلى فكرة المشروعية المتسعة التي أوجدتها تلك الظروف[2].

---

[1] د . محسن خليل ، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، بيروت، ١٩٧٨ ، ٥٤٣.

[2] د . مصطفى كامل ، المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ١٩٥٤، ص٣٠٢.

ثانياً: التمييز بين عيب الانحراف بالسلطة والعيوب الموضوعية للقرار الإداري:

تتطلب المشروعية الموضوعية للقرار الإداري أن يكون محل القرار الإداري موافقاً للقانون ، وأن يقوم على حالة واقعية أو قانونية صحيحة ، وأن تكون غايته تحقيق المصلحة العامة أو الهدف المخصص له ، وعلى ذلك تتمثل العيوب الموضوعية للقرار الإداري في عيب المحل "عيب مخالفة القانون" وعيب السبب ، وعيب الانحراف بالسلطة ، وبناءً عليه سنتعرض في هذا المقام إلى التمييز بين عيب الانحراف بالسلطة وعيب مخالفة القانون ، ومن ثم التمييز بين عيب الانحراف بالسلطة وعيب السبب وفقاً للآتي:

١) التمييز بين عيب الانحراف بالسلطة وعيب مخالفة القانون:

يرتبط عيب مخالفة القانون بركن المحل في القرار الإداري ، المتمثل في الأثر القانوني المترتب على هذا القرار ، وذلك إذا كان هذا الأثر الذي أحدثه القرار مخالفاً لأي قاعدة قانونية أياً كان مصدرها ، فإن هذا القرار يكون معيباً بعيب مخالفة القانون ، وعلى ذلك فإن عيب مخالفة القانون كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري يقصد به : ذلك العيب الذي يشوب القرار الإداري في محله المتمثل في الأثر المباشر لهذا القرار، والذي ينبغي لهذا المحل أن يكون ممكناً(ألَّا يكون مستحيلاً أو غير قابل للوجود) وأن يكون جائزاً قانوناً ومشروعاً (ويستمد القرار الإداري مشروعيته من المنظومة التشريعية السائدة في الدولة)[١] .

[١] د. أحمد عودة الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٥ .

ولقد عرف قانون مجلس الدولة في كل من سوريا ومصر عيب مخالفة القانون : بأنه مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها[١].

وذهب الفقه الإداري إلى أن اصطلاح عيب مخالفة القانون هو اصطلاح مرن وواسع جداً ، وبمعنى أدق لا هو بالجامع ولا هو بالمانع ، فهو أضيق من اللازم ، لأن هذا العيب لا يقتصر على مخالفة القانون بمعناه الضيق ، ولكنه يشمل مخالفة كل قاعدة قانونية أياً كان مصدرها (اللوائح والقرارات والقواعد العرفية والمبادئ القضائية...إلخ) ، وهو أوسع من اللازم أيضاً ، بحيث لو أخذ به على إطلاقه لشمل جميع أوجه الالغاء الأخرى ، وذلك لأن القانون هو الذي يحدد قواعد الشكل ، وقواعد الاختصاص ، والغرض الذي يجب أن يستهدفه القرار[٢].

ويتجلى عيب مخالفة الإدارة للقواعد القانونية في ثلاث صور أو أشكال وهي : المخالفة المباشرة للقواعد القانونية ، الخطأ في تفسير القواعد القانونية وهو ما يسمى بالخطأ القانوني ، والخطأ في تطبيق القاعدة القانونية التي بني عليها القرار الإداري وهو ما يسمى بالخطأ في تقدير الوقائع[٣].

فمن حيث المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية فهي تتحقق عندما تتجاهل الإدارة قاعدة قانونية ملزمة لها ، وتتصرف بصورة مخالفة لها ، وهذه المخالفة قد تكون إيجابية عندما تصدر الإدارة قراراً في موضوع ممنوع عليها التصدي له ، إلا وفقاً لما تقضي به

---

[١] انظر المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لعام ١٩٧٢ – وكذلك المادة ٨ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ والتي تنص على ما يلي: ((يشترط في الطلبات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً وسادساً وثامناً وتاسعاً: أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة)).

[٢] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص١٠٤.

[٣] عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٨٥.

النصوص القانونية ، وقد تكون سلبية عندما ترفض الإدارة اتخاذ قرار مفروض عليها اتخاذه بموجب القانون [١]، أما الخطأ في تطبيق القانون فإنه يحدث عندما تقوم الإدارة بتطبيق القانون على حالة غير الحالة التي قصد المشرع تطبيقه عليها، أو تطبيق النص القانوني على حالة معينة رغم عدم توافر الشروط اللازمة لتطبيقه[٢] ، وبالنسبة للخطأ في تفسير أو تأويل القاعدة القانونية ، فإنه يتمثل في قيام الإدارة بتأويل القاعدة القانونية وحملها خطأً على معنى غير الذي قصده المشرع عند إقراره هذه القاعدة، وغالباً ما يكون مرجع هذا الخطأ غموض النص وعدم وضوحه واحتماله للتأويل[٣].

وعلى هذا فإن مناط عيب مخالفة القانون أو مخالفة القاعدة القانونية تمييزاً له عن عيب مخالفة روح القانون (الانحراف بالسلطة) هو أن تتصرف الإدارة بناءً على سلطاتها المقيدة أو المحددة لا بموجب سلطاتها التقديرية– أي الحرية الممنوحة للإدارة لاختيار فحوى قرارها أي محله في الحالات التي لم يفرض عليها القانون اتخاذ إجراء معين– أي أن يكون المشرع قد ألزمها سلفاً بإجراء معين لمواجهة موقف محدد وتحقيق غرض محدد ، دون إعطائها أي سلطة تقديرية في ذلك ، فإذا ما هي خالفت أوامر المشرع وحكمه كان قرارها مشوباً في محله بعيب مخالفة القاعدة القانونية الذي نحن بصدده[٤].

---

[١] د .عمر محمد الشوبكي ، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٠٧.

[٢] د. محمود حافظ ، القضاء الإداري، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ ، الطبعة السابعة ، ص ٦٤٥.

[٣] د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الثاني ، الطبعة الرابعة ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٧٩ ، ص ٥٦١.

[٤] د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، رسالة أعدت لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٤٩١.

وعلى هذا يمكننا القول بأن عيب مخالفة القانون لا يُثار إلا إذا كان فحوى القرار مفروضاً على الإدارة ومثال ذلك : الحالة التي يوجب فيها القانون منح رخصة معينة لمن يستوفي شروطاً معينة ، فهنا وبمجرد أن يستوفي هذا الشخص هذه الشروط ، فإنه يفرض على الإدارة فرضاً أن تمنحه الرخصة ، فإن أصدرت الإدارة قرارها برفض منح الرخصة ، كان قرارها مشوباً في محله وواجب الإلغاء ، وتكون في ذلك قد تصرفت بموجب سلطاتها المقيدة بالنصوص القانونية الناظمة لأحكام منح التراخيص ، أما إذا كان القانون يخولها سلطات تقديرية تسمح لها بالتقدير والاختيار بين الموافقة على منح الترخيص أو حجبه عن صاحب العلاقة المحقق للشروط المطلوبة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة ، فإن قرارها بالرفض مع توفر شروط قبوله لن يكون مشوباً بعيب مخالفة القانون ، لأن القانون يخولها التقدير والاختيار في ذلك ، ولكن من الممكن أن يكون قرارها عرضة للإلغاء بعيب آخر حال تحققه هو عيب الانحراف بالسلطة ، إذا كانت قد رفضت منح الترخيص المذكور لا لأن المصلحة العامة تقتضي ذلك ، وإنما بدافع الانتقام الشخصي من طالب الترخيص أو لسبب أخر سياسي أو ديني أو حزبي.

أوجه التشابه والاختلاف بين كلا العيبين :

- يتفق عيب الانحراف مع عيب مخالفة القانون في ارتباطهما بالمشروعية الموضوعية أو الداخلية للقرار الإداري ، على عكس عيبي عدم الاختصاص والشكل واللذين يتعلقان بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري ، ومن ثم فإن الرقابة القضائية بشأنهما تنصبُّ على فحص المشروعية الموضوعية[1].

[1] د . سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص١٠٥.

- ويبرز التشابه أيضاً من خلال تلاقي عنصر المحل في القرار الإداري (الذي يتصل به عيب مخالفة القانون) مع عنصر الغرض (الذي يتصل به عيب الانحراف بالسلطة) ، حيث تمثل عناصر السبب والمحل والغاية ، العناصر المادية للعمل القانوني ، ولذلك فإن الطبيعة القانونية واحدة في هذه الحالات ، ولهذا يمكن اعتبار العيب فيها مخالفة للقانون في درجات متفاوتة ، فالعيب يكون ظاهراً ملموساً حينما ينصبُّ على المحل وتكون السلطة مقيدة ، ويكون خفياً مستتراً حينما ينصبُّ على الغرض أو السبب ، لأن المخالفة لا تنصب على حرفية القانون ولكنها تتركز على مخالفة روحه[1].

وفي تحديد لمحكمة القضاء الإداري المصرية لأوجه التباين بين عيبي الانحراف بالسلطة ومخالفة القانون أو عيب المحل ذهبت إلى أن" **سوء استعمال السلطة الذي يعيب القرار الإداري ، هو توجه إرادة مصدره إلى الخروج عن روح القانون وغاياته وأهدافه ، وتسخير السلطة التي وضعها القانون بين يديه في تحقيق أغراض ومآرب بعيدة عن الصالح العام ، فإساءة استعمال السلطة عمل إرادي من جانب مصدر القرار تتوافر فيه العناصر المتقدمة ، أما إذا كان حسن القصد سليم الطوية وانساق في تكوين آرائه وراء أحد أعوانه سيئ النية ، أو أمدَّه ببيانات خاطئة حصل منها قراره ، فإن وجه الطعن فيه يندرج تحت الخطأ في القانون ، بقيام القرار على وقائع غير صحيحة أو مدسوسة أو مُدلَّس بها**[2].

---

[1] د . سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، المرجع السابق ، ص١٠٦.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، جلسة ١٩٥٠/٦/٨، مجموعة أحكام السنة الرابعة ، ص ٨٧٠ ، مشار إليه لدى د. مصطفى كامل ، المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري ، مرجع سبق ذكره ص ٢٩٥.

وتعليقاً على هذا نرى أن هذا الحكم اشترط لقيام عيب الانحراف بالسلطة توافر سوء النية لدى مصدر القرار، بالرغم من و قوع عيب الانحراف بالسلطة حتى مع توافر حسن النية وابتغاء الصالح العام ، كما في حالة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وهو ما أغفلته المحكمة بحكمها المذكور.

- ويتداخل عيب الانحراف مع عيب مخالفة القانون على قدر السلطة الممنوحة للإدارة ، فإذا كانت سلطة الإدارة تقديرية ، فإننا نكون بصدد عيب الانحراف ولا نواجه عيب مخالفة القانون ، وبالتالي فبالنسبة لمحل العمل الإداري يوجد عيبان بحسب الأحوال ، عيب مخالفة القانون إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة ، وعيب الانحراف بالسلطة إذا كانت سلطة الإدارة تقديرية[١].

ونرى هنا بأنه ليس هناك ما يمنع أن يكون القرار الإداري مشوباً بالعيبين معاً في آن واحد ، وذلك عندما تتعمد الإدارة مخالفة نصوص (عيب مخالفة القانون) وترمي من وراء ذلك إلى تحقيق غايات بعيدة عن المصلحة العامة أو خروجاً عن قاعدة تخصيص الأهداف (عيب الانحراف بالسلطة) وإن ذلك لا يلغي كل الحدود والفواصل بين هذين العيبين من عيوب المشروعية ، حيث يبقى لكل منهما مقوماته وعناصره الأساسية ومعاييره التي تميزه عن الآخر ، بيد أن وجودهما معاً في نفس القرار، ترجح كفة عيب مخالفة القانون، حيث يتنازل عيب الانحراف (ذو الصفة الاحتياطية) عن دوره الفاعل في إلغاء القرار الإداري في هذه الحالة ليفسح المجال أمام الطاعن لإلغائه استناداً إلى عيب مخالفة القانون الأكثر ظهوراً والأشد وضوحاً و الأيسر إثباتاً وتحديداً.

---

[١] د . سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، المرجع السابق ، ص١٠٧.

- كما يتفق كلا العيبين في عدم تعلُّقهما بالنظام العام ، ومن ثم فلا يجوز للقاضي الإداري التعرض لأي منهما من تلقاء نفسه ، وهو بصدد فحص مشروعية القرار الإداري في معرض الدعوى المقامة أمامه ، ولكن هذا التداخل والتشابه بين عيبي الانحراف بالسلطة وعيب مخالفة القانون لا يعني التطابق والتماثل بينهما، وذلك لأن الظروف الاستثنائية إذا كانت لا تغطي عيب الانحراف بالسلطة ، حيث لا يجوز للإدارة التعلل بهذه الظروف لتبرير انحرافها بسلطتها ، وذلك بخلاف عيب مخالفة القانون الذي من الممكن تغطيته بالظروف الاستثنائية، والتي يكون بوسع الإدارة بموجبها أن تحوِّل القرار غير المشروع لمخالفته القانون إلى قرار سليم استناداً لتلك الظروف ، فالقرار الإداري الذي يوقف تطبيق قانون ما يكون باطلاً لمخالفته / مبدأ تدرج القواعد القانونية / ولكن مثل هذا القرار من الممكن أن يُعتبر صحيح إذا ما صدر في ظل ظروف استثنائية [١].

٢) التمييز بين عيب الانحراف بالسلطة وعيب السبب:

يجب أن يقوم القرار الإداري على حالة واقعية أو قانونية سابقة وخارجة عن القرار تبرر إصداره ، وتمثل الباعث لاتخاذه ، ولا يكون القرار الإداري صحيحاً ، إلا إذا كان له سبب صحيح يستند إليه[٢].

ويقصد بعيب السبب: عدم مشروعية سبب القرار الإداري ، إما لعدم وجود الحالة الواقعية أو القانونية الباعثة على إصداره ، أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي

---

[١] د. محمد كامل ليلة ، الرقابة القضائية ومبادئ القانون الإداري ، المجلد الثاني ، (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٣٧.

[٢] د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٣ ، ص ٢٥٣.

بني عليها القرار ، أو عدم التناسب بين أسباب القرار وموضوعه ، ومعنى ذلك أن تكون الواقعة التي قام عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني[١].

وتمثل رقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري ضمانة من أهم الضمانات الأساسية للتحقق من مشروعية تصرفات الإدارة من جهة ، وضماناً لحقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى[٢].

وإنَّ عيب السبب كأحد أوجه الإلغاء في القرار الإداري ، لم يتقرر بمقتضى نص تشريعي في فرنسا ، بل جاء نتيجة تطور في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، الذي بدأ يلغي القرارات الإدارية في الحالات التي لا تكون فيها الإدارة منحرفة في استعمال سلطاتها، إلا أنه لا يجد فيما تستند إليه الإدارة من أسباب ، ما يسوغ إصدار القرار الإداري المشكو منه، وشكل ذلك في حينه تطوراً كبيراً وتقدماً باهراً في قضائه، بدأ يؤثر في مجال عيب الانحراف بالسلطة ، الأمر الذي لوحظ معه الإقلال من أحكام الإلغاء استناداً إلى عيب الانحراف ، والاعتماد بشكل أكبر على عيب السبب، حيث بدأ مجلس الدولة الفرنسي يعتبر عيب السبب عيباً مستقلاً من عيوب المشروعية ، التي تصيب القرار الإداري ووجهاً من أوجه إلغائه يعتمد عليه استقلالاً لإلغاء القرار المشوب به ، مستعملاً أحد التعابير التالية / إما انعدام الأسباب أو انعدام السبب القانوني أو لادعاء الإدارة على خلاف الواقع[٣].

---

[١] د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٨ ، ص٤٠٣.

[٢] د. أحمد عودة الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، ص ٢٢٢.

[٣] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص١٠٩.

ومن ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية جومل ، بإلغاء قرار الإدارة برفض منح ترخيص بناء تقدم به أحد مالكي العقارات ، حيث اعتبرت الإدارة أن البناء المزمع إشادته سوف يلحق أضراراً بالصفة الأثرية لميدان بوفو المجاور، وقد انتهى الحكم إلى اعتبار الموقع غير متمتع بالصفة الأثرية وألغى قرار الإدارة برفض منح التراخيص[1].

كذلك في سورية ومصر فإن قانون مجلس الدولة في هاتين الدولتين لم ينص صراحة على عيب السبب ، بل اعتبر أن مرجع الطعن بإلغاء القرارات الإدارية يجب أن يكون لعيب في الشكل أو الاختصاص أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

أوجه التشابه والاختلاف بين كلا العيبين :

- يكاد وجود تطابق ما بين عيبي الانحراف بالسلطة والسبب في بعض الأحيان، حيث توجد علاقة وثيقة بين عنصري السبب والغاية في القرار الإداري ، تعكس تقارباً شديداً بين عيبي المشروعية اللذين يصيبا القرار الاداري في أسبابه وغاياته ، وذلك أن رجل الإدارة عندما يصل إلى مرحلة اتخاذ القرار ، فإنه يكون مدفوعاً بدافع السبب في إصدار القرار ، والغاية التي يرومها منه في الوقت ذاته ، وهو ما يحدث حين تلتقي الحالة الواقعية أو القانونية التي تمثل سبب القرار بالغاية النهائية منه ، فقيام أحداث شغب تخلُّ بالنظام العام وتهدد الإخلال به ، تشكل سبباً يدفع سلطات الضبط الإداري

---

[1] C.E GOMEL 4 AVRIL .1914.S.1917.3,25

مشار إليه لدى د . الطماوي ، المرجع السابق ، ص ١٠٨.

للتحرك ، وتتدخل الإدارة لمواجهتها بهدف منع الإخلال بالنظام العام أو إعادته بعد الإخلال به[1] .

- ويتفق عيب الانحراف مع عيب السبب في عدم تغطية أي منهما بالظروف الاستثنائية ، فوجود هذه الظروف لا تمحو بأي حال من الأحوال عدم المشروعية التي تلحق القرار الإداري ، نتيجة عيب في غرضه أو سببه ، لأن الإدارة حتى في ظل وجود هذه الظروف تكون ملزمة بالأسباب التي نص عليها القانون ، وبأن يكون لهذه الأسباب وجودها الحقيقي ، وتكييفها القانوني السليم وألَّا يكون قرارها غير مشروع ، ومتفق مع الصالح العام ، ومن ثم فإن تحقيق الصالح العام الذي تهدده هذه الظروف لا يبرر بأي حال خلو القرار من أسبابه أو انعدامها ، كما يتفق كلا العيبين في عدم تعلُّقهما بالنظام العام ، وبذلك لا يكون بوسع القاضي التعرض لأيّ منهما من تلقاء نفسه دون إثارته من قبل الطاعن[2].

- وعلى الرغم من هذا التشابه بين كلا العيبين ، إلا أنه يوجد العديد من الاختلافات بينهما ، حيث لكل منهما الطبيعة القانونية المختلفة عن الآخر، فلعيب الانحراف بالسلطة طابع نفساني يتصل بذهنية مصدر القرار ويتعلق بنيته عند إصداره ، أما عيب السبب فهو ذو طابع موضوعي غير شخصي يتصل بالواقع والقانون[3] ، كما كما يختلفان في المعيار المميز لكل منهما في قياس عدم المشروعية ، حيث أن المعيار المميز للانحراف بالسلطة ، هو قياس مدى تطابق النوايا لدى كل من المشرع ورجل الإدارة وهو معيار شخصي لاتصاله بالنوايا والبواعث الخفية، وخاصةً عندما

---

[1] د. حسين عثمان محمد عثمان ، دروس في قانون القضاء الإداري في لبنان وفرنسا ومصر ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٩١ ، ص ٣١٧.

[2] د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٣.

[3] د . محمد محمد بدران ، رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٧.

يترك المشرع للإدارة حرية تقديرية واسعة في اختيار أهدافها في إطار المصلحة العامة ، أما معيار عيب السبب فهو موضوعي يقوم على التعرف للوقائع أو الحالات المادية التي تذرعت بها الإدارة في إصدار قراراتها[١].

- كما يثور الاختلاف بينهما من حيث مناط كل منهما ، وذلك في أن عيب الانحراف بالسلطة يُعد ملازماً لسلطة الإدارة التقديرية في إصدار القرارات الإدارية ، في حين أن عيب السبب يقوم في حال سلطة الإدارة المقيدة في إطار إصدارها لقراراتها الادارية [٢]، كما يختلفان في المجال الزمني لكل منهما ، حيث أن المجال الزمني لقيام عيب السبب في الواقع أو القانون ، هو مجال متقدم يسبق صدور القرار نفسه ، في حين يتأخر المجال الزمني لعيب الانحراف بالسلطة ليغطي المرحلة الأخيرة من عملية إصدار القرار الإداري المتمثلة بتحقيق الغاية منه ، وهي المحطة الأخيرة له [٣]، كما يثور الخلاف بينهما في الصور والحالات التي يقومان بها، حيث يتجلى عيب الانحراف بالسلطة في ثلاث حالات هي / استهداف الإدارة لغاية بعيدة عن المصلحة العامة ، وخروجها على قاعدة تخصيص الأهداف بالسعي لهدف غير منوط بها تحقيقه ، وحالة الانحراف بالإجراءات الواجب اتباعها لتحقيق الغرض النهائي من القرار/ ، في حين يتجلى عيب السبب في صور وحالات مختلفة عن ذلك وهي حالات/ انعدام الأسباب المادية والقانونية أو عدم صحتها ، وحالة عدم الملاءمة بين القرار وأسبابه المادية أو القانونية في بعض الحالات الاستثنائية المتعلقة غالباً بالحريات العامة ،

---

[١] د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥١٥.

[٢] د . الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٣.

[٣] د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ٩١.

وقرارات الضبط الإداري/[1] كما ويختلفان من حيث إثبات كل منهما وطبيعة الإثبات فهي حين يتطلب إثبات انحراف الإدارة في استعمال سلطاتها ، البحث والغوص في نوايا رجل الإدارة ، وهو أمر دقيق جداً وعسير وغير متحقق في معظم الأحيان ، نجد أن إثبات عيب السبب ينصبُّ على التثبت من حدوث الوقائع المادية وتكييفها القانوني السليم وأحياناً الملاءمة بين القرار وأسبابه في إطار ضيق ومحدود ، وهو ما يجعل عبء الإثبات بالنسبة لعيب السبب سهل نوعاً ما ، لاستناده إلى ظروف وحالات موضوعية واضحة وظاهرة ، بالمقارنة مع عبء الإثبات بالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة لتطلبه تقصي النوايا الشخصية والتوجهات الذاتية لرجل الإدارة[2].

أخيراً لا بد أن نبين أن اعتماد مجلس الدولة الفرنسي على عيب السبب في إلغاء القرار الإداري وهو ما بيناه في موضعه ، لا ينتقص من قيمة وأهمية نظرية الانحراف بالسلطة ، حيث تبقى الرقابة القضائية على هذا العيب قمة من قمم الرقابة وذروة تستحق الثناء والتقدير، إذ تُشكل الملجأ الأخير للطاعن المضرور لتحصيل حقوقه من انحراف الإدارة بسلطاتها ، عندما ترتكب الانحراف بثوب من المشروعية الظاهرة ، بحيث تستخدم أحكام ونصوص القانون لمخالفة روحه، مما يجعل عيب الانحراف بالسلطة من أشد العيوب خفاءً وأكثرها خبثاً ويجعل من رقابته عنواناً في حماية المشروعية القانونية.

---

[1] د . عبد الفتاح حسن ، القضاء الإداري ، الجزء الأول ، مكتبة الجلاء الجديدة ، المنصورة ، ١٩٧٨ ، ٣١٠.

[2] د . محسن خليل ، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٤٧.

المطلب الثاني

خصائص عيب الانحراف بالسلطة وأهميته وطبيعة الرقابة القضائية عليه

نتناول في هذا المطلب الخصائص التي يتميز بها عيب الانحراف بالسلطة ، وأهمية هذا العيب وطبيعة الرقابة القضائية عليه ، ويقتضي ذلك تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: خصائص عيب الانحراف بالسلطة.

الفرع الثاني: أهمية عيب الانحراف بالسلطة.

الفرع الثالث: طبيعة الرقابة القضائية على عيب الانحراف بالسلطة.

الفرع الأول

خصائص عيب الانحراف بالسلطة

ينفرد عيب الانحراف بالسلطة بخصائص ذاتية عديدة ، تجعل منه عيباً قائماً بذاته تميزه عما سواه من أوجه عدم المشروعية ، من صفة احتياطية ، وسمة قصدية ، مع اقترانه بسلطة الإدارة التقديرية ، وارتباطه بركن الغاية من القرار الإداري ، إضافة لعدم تغطيته بالظروف الاستثنائية وعدم تعلُّقه بالنظام العام ، وسنقوم بالتعرف على هذه الخصائص تباعاً على النحو الآتي:

أولاً: الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة:

يُعد عيب الانحراف بالسلطة وجهاً احتياطياً للإلغاء ، ويرجع ذلك إلى طبيعة عيب الانحراف وصعوبة مهمة القاضي في البحث عنه، لأن هذا العيب لا ينصبُّ على عناصر موضوعية ، وإنما ينصب على عناصر شخصية وذاتية ، تتصل برجل الإدارة مصدر القرار الإداري ، وهذه الميزة أو الصفة تعني أن القاضي الإداري يبدأ ببحث العيوب الأخرى ، التي يستند إليها الطاعن في دعواه ، فإذا ثبت وجود عيب آخر حكم بإلغاء القرار الإداري دون الحاجة للبحث في عيب الانحراف بالسلطة ، فإذا كان القرار الإداري مشوباً بعيب في الشكل أو المحل أو السبب أو لم تُراعَ فيه قواعد الاختصاص ، بالإضافة إلى عيب الانحراف فإن القاضي الإداري يستطيع أن يقضي بإلغاء ذلك القرار بناءً على أحد تلك العيوب ، ولا يلجأ إلى عيب الانحراف إلا إذا كان هو العيب الوحيد الذي يشوب القرار [1]، ومن ذلك ما جاء في حكم المحكمة العليا الليبية الصادر

[1] د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، القضاء الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٧ ، ص٣٩٤.

في نيسان عام ١٩٧٠ الذي يوضح هذا المعنى بجلاء حيث قضى :((**إن القرار الإداري المطعون فيه يكون مخالفاً للقانون وخاطئاً" في تطبيقه وتأويله مما يتعين إلغاؤه ، وفي هذا كل الغناء عن مواجهة وجه الطعن بالانحراف في استعمال السلطة ، ذلك أنه من المقرر في الفقه والقضاء الإداري أنه إذا عيب القرار الإداري بأي عيب آخر عدا الانحراف ، فإن القضاء الإداري يبدأ بفحص العيب الآخر ، فإذا انتهى إلى توافره قضى بإلغاء القرار ، دون الحاجة إلى التعرض لعيب الأغراض وليس للطاعن أن يتضرر من عدم التعرض لعيب الانحراف مادام قد وصل إلى مبتغاه**))[١].

كما ذهب الفقه الفرنسي إلى تأكيد الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة ، استناداً إلى خطورة واتساع نطاق الرقابة على السبب في القضاء الفرنسي ، حيث أنها أيسر كثيراً في الإثبات (على اعتبار أن السبب هو حالة أو واقعة مادية أو قانونية قابلة للقياس والتقدير ، على العكس من الغاية التي عمادها قصد ونية وبواعث نفسية ، الأمر الذي يجعل مهمة التعرف على الغاية التي قصد القرار تحقيقها وتقدير مشروعيتها ومدى تطابقها مع أهداف المشرع وتحقيقها لتطلعاته ، أمر غاية في الصعوبة والدقة) وقد أدى ذلك فضلاً عن جعل عيب الانحراف بالسلطة عيب احتياطي إلى تقليص التطبيقات القضائية لهذا العيب بصورة ملحوظة [٢] .

وقد جاء في مطول دي لوبادير لعام ١٩٦٣ ص٤٩٧ بند ٩٠٧ دفاعاً عن نظرية الانحراف ، ضد من يقول بانهيار وتراجع نظرية الانحراف بالسلطة ((**بالرغم من قلة أحكام المجلس في موضوع إساءة استعمال السلطة بشكل ملحوظ وكبير وبنسبة**

---

[١] مشار إليه لدى د. صبيح بشير مسكوني ، القضاء الإداري الليبي ، دراسة مقارنة ، منشورات جامعة بنغازي ، ص ٤١٩.

[٢] د . محمد ميرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣١٦– د. الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٠.

كبيرة عما كان عليه في الماضي ، فإن ذلك لا يعني انهيار الفكرة ، وإنما ترجع إلى ظهور أوجه جديدة للإلغاء أيسر في بحثها من عيب إساءة استعمال السلطة ، وتؤدي نفس الغرض ، وعلى ذلك فإن المسألة لا تُعد مجرد تفضيل وجه على آخر وإحلاله محله والاستناد إليه بدلاً منه ، إنها سياسة قضائية تقوم على المفاضلة والملاءمة واختيار أيسر السبل لتحقيق الهدف وهو حماية المشروعية))[1].

وقد أقر القانون السوري وشقيقه المصري اعتبار عيب الانحراف بالسلطة المرجع الأخير بين عيوب المشروعية الأخرى ، التي يمكن أن تشوب مشروعية القرار الإداري ، حيث نصت المادة /٩/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩:((**يشترط في الطلبات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وخامساً وسادساً وسابعاً وثامناً وتاسعاً، أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة))**[2].

ولا ينبغي ولا يجوز أن يفهم أن المقصود بهذا الترتيب وهذه الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة انتقاص من أهميته أو التقليل من فاعليته ، بل هو على العكس من أشنع عيوب المشروعية وأشدها إيلاماً وأكثرها انتشاراً ، حيث تشكل رقابته ذروة وقمة من قمم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، وملاذ الافراد الأخير وأداتهم المهمة الوحيدة التي يمتلكونها للدفاع عن حقوقهم في مواجهة الإدارة المنحرفة باستعمال سلطاتها .

---

[1] DE LAUBADERE (ANDRE) , TRAITE ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINSTRATIFS , PARIS 1963 , P.497.

[2] قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩.

ولقد برر جانب من الفقه السمة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة بصعوبة إثبات هذا العيب بالمقارنة مع غيره من العيوب الأخرى المؤدية لإلغاء القرار الإداري ، ذلك أن العمل المشوب به هو عمل سليم في جميع نواحيه الظاهرة ، إلا أن مصدره لم يتوخَّ الصالح العام أو لم يهدف إلى تحقيق الغرض المحدد للسلطة الممنوحة له ، ومن ثم فإن إثبات الانحراف بالسلطة يتطلب البحث عن نية مصدر القرار ودخائل نفسه ، وهذا أمر يصعب على القاضي القيام به ، حيث علل الفقه الصفة هذه بأنه أمرا اقتضه السياسة القضائية لتيسير الوصول إلى تحقيق العدالة بوسائل أكثر موضوعية وأسهل في الإثبات ، ولعل الحكمة من إصباغ الصفة الاحتياطية على هذا العيب تكمن أيضاً ، في التسهيل على الأفراد المضرورين من القرار الإداري في إثبات خرق المشروعية والذي هو أكثر صعوبة ودقة في الانحراف بالسلطة بسبب خفائه وذاتيته من جهة ، وكذلك حرصاً من المشرع على احترام الإدارة وتقدير جهودها في إدارة وتسيير المرافق العامة من جهة أخرى ، حيث أن الحكم به في مواجهة الإدارة ينال من مهابتها لدى الأفراد ويزعزع ثقتهم فيها ، لهذا فإن القضاء لا يلجأ إلى هذا العيب إلا مضطراً، إذا كان أن المضرور من القرار الإداري يمكنه الوصول إلى النتائج نفسها التي يحققها ثبوت الانحراف عن طريق آخر عندما يكون ذلك ممكناً [1].

وبالرغم من أن غالبية الفقه أكدت خاصية احتياطية عيب الانحراف بالسلطة إلا أن هناك من يرى أصالة هذا العيب ، وذلك بانتقاده للاعتبارات التي ساقها مؤيدو فكرة إسباغ الصفة الاحتياطية بعيب الانحراف والتي كان أبرزها أنه عيب قصدي يصعب

---

[1] ومن هذا الاتجاه في فرنسا هوريو ووالتر :

- HAURIOU(M): PRECIS ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINSTRATIFS , PARIS ,1934 , P 73 ET IIE EDITION , P .420.

إثباته ، حيث يرى هذا الاتجاه أن عنصر المصلحة العامة مسألة موضوعية تماماً ، ويجب أن تتحقق فعلاً في كل نشاط إداري استقلالاً عن حسن نية رجل الإدارة ، وأنه إذا كانت الغاية تبدأ بقصدها النفسي فإنها تنتهي إلى تحقيق موضوعي لفكرة المصلحة العامة ، فالانحراف هو الحد الخارجي لنشاط الإدارة، وكلما كان القرار لا يؤدي إلى خدمة الصالح العام كان مشوباً بالانحراف ، دونما حاجة إلى التعمق في بحث نوايا الإدارة ومقاصدها [1]، وقد دعم هذا الفقه رأيه بحكم أصدره مجلس الدولة الفرنسي ١٩٥٧/٢/٢ في قضية constaing حيث جاء فيه :((...**دون حاجة لفحص أوجه الطعن الأخرى، يتبين من التحقيقات أن الوزير قد استعمل سلطته في غير الغرض الذي من أجله استودعه القانون هذه السلطة**))[2].

ونحن بدورنا نؤيد ما انتهى إليه الاتجاه الثاني من الفقه وندعو ونناشد مجلسنا – مجلس الدولة السوري– إلى التخلي عن فكرة احتياطية عيب الانحراف بالسلطة عند فحص مشروعية القرار الإداري ، حيث أن إلغاء القرار الإداري ، استناداً للانحراف بالسلطة فيه ما يساعد على حسن سير الإدارة ، وفيه نوع من التوجيه للإدارة بمعنها من تكرار المخالفة في المستقبل ، ومؤشر على أخلاقيات الإدارة ، وإعلاءً لمبدأ المشروعية وإرساءً لقواعده ، باعتباره غاية سامية لا يجوز التضحية بها لمجرد التخوف من تأثر هيبة الإدارة بإلغاء القرار الذي انحرف مصدره عن غاية إصداره ، فالإدانة في هذه الحالة ليست للإدارة ، وإنما لموظف لا يمثلها سوى في قراراته المطابقة للمشروعية دون تلك المخالفة لها والتي يمثل بها ذاته وأهواءه ، لذا يتعين

---

[1] د . محمد مصطفى حسن ، الاتجاهات الحديثة في نظرية الانحراف بالسلطة ، بحث قانوني منشور في مجلة قضايا الحكومة المصرية لسنة ٢٠٠١ ، العدد الثالث ، ص ١١ وما بعدها .

[2] حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٥٧/٢/٢ في قضية constaing ، مشار إليه لدى د. سامي جمال الدين ، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩١ ، ص ٢٨١.

أن يتحمل وحده وزرها ، لا أن يمنح حماية تحت ستار المحافظة على هيبة الإدارة ، أما مسألة صعوبة إثبات هذا العيب والتعويل عليها كمبرر لإسباغ صفة الاحتياط عليه، فهي صعوبة نسبية وليست مطلقة ، حيث أنه إذا كان إثبات الانحراف عن المصلحة العامة أمر يصعب الوصول إليه لاتصاله بنية مصدر القرار ، فإن إثبات وجه الانحراف الآخر (الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ، الانحراف بالإجراء) أمر ميسور ، لأن إثبات الانحراف في هذه الحالة موضوعي ، حيث يكفي لإثبات الانحراف في الحالة الأخيرة مقارنة الهدف الذي منح لأجله رجل الإدارة سلطة إصدار القرار ، والهدف الذي قصد تحقيقه ، فإذا تطابقا كان الهدف مشروعاً ، وإن اختلفا كان القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة .

ثانياً: الصفة القصدية لعيب الانحراف بالسلطة :

يُعتبر عيب الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية ، قوامه أن يكون لدى رجل الإدارة عند إصداره لقراره قصد الانحراف ، وهو بهذا المعنى يتطلب من الإدارة إرادة واعية ومقصودة لتحقيق هدف خلافاً لما يتطلبه القانون[١] ، وهذا يعني أن رجل الإدارة ، وهو يصدر قراره كان يعلم بانحراف قراره عن الهدف الذي حدده القانون له ومنحه السلطة بالاستناد إليه وكان يقصد ذلك أيضاً ، وبهذا يشترط لقيام عيب الانحراف بالسلطة أن يعلم رجل الإدارة بخروج قراره عن المصلحة العامة أو مخالفته للغرض الذي حدده القانون أو أنه لا يطبق الإجراءات المقررة قانوناً لتحقيق هذا الغرض ، وأن يريد ارتكاب هذه المخالفة [٢].

---

[١] د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩٤.

[٢] د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦١٤.

فعيب الانحراف بالسلطة يتصل بالنية والقصد وليس بالنتائج ، بمعنى أنه لا يكفي لتحقيقه أن يؤدي القرار إلى نتائج تتعارض مع الصالح العام أو الهدف الذي قصده المشرّع ، بل يلزم أن تكون الإدارة قد قصدت الوصول إلى تلك النتائج ، وتقدير نية رجل الإدارة وعلاقتها بالنتائج الضارة التي هدفت إليها مسألة يفصل فيها القضاء[١].

بيد أن هناك جانب أخر من الفقه ذهب للقول إلى أن المعول عليه في التحقق من وجود الانحراف هو مدى التطابق بين نية مصدر القرار ونية المشرع وهدفه من منح رجل الإدارة /مصدر القرار/ السلطة في إصداره ، ووفقاً لهذا التحديد فإن كانت النيتان متطابقتين متماثلتين انعدم وجود الانحراف بالسلطة ، أما إذا كانت نية مصدر القرار وهي العنصر المتغير تختلف عن نية المشرع وهي العنصر الثابت ، فإن الانحراف قائم في القرار الإداري المطعون فيه، ويتوجب حينئذ إلغاؤه ، ومن أجل ذلك يتعين على القاضي الإداري سبر أغوار نية مصدر القرار وتحديدها ومن ثم تحديد نية المشرع وفي خطوة ثالثة تقدير مدى تطابق النيتين[٢] .

وفي هذا المقام يُثار التساؤل هل يمكن تحقق عيب الانحراف بالسلطة دون توافر قصد الانحراف لدى مصدر القرار ؟

انقسم الفقه كما سبق وأن بينا أعلاه في هذا الشأن إلى اتجاهين : حيث ذهب الاتجاه الأول : إلى القول بارتباط عيب الانحراف بالسلطة الوثيق بالقصد لدى رجل الإدارة ،

---

[١] د. أحمد عودة الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، دراسة تطبيقية مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨١.

[٢] د. حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٧ ، ص ٥٥٨.

وإلى عدم تحقق هذا العيب مهما كانت الأضرار الناتجة عن القرار الإداري ، في حال انتفاء هذا القصد[1].

في حين ذهب الاتجاه الآخر من الفقه للقول : بأن عيب الانحراف بالسلطة ، وبالرغم من اتصاله بالدوافع النفسية لدى رجل الإدارة ، فإنه لا يختلط بالعمد في جميع الأحوال ، ولا يرتبط إطلاقاً بسوء النية ، حيث أن الانحراف بالسلطة قد يقع من غير قصد وبدون سوء نية ، وذلك في كثير من الحالات التي تكون فيها الإدارة حسنة النية لا تقصد سوى تحقيق الصالح العام ، ولكن تصرفها مازال معيباً بالانحراف بالسلطة لخروجه عن قاعدة تخصيص الأهداف[2]

وبدورنا نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الثاني من الفقه ، ونبين بأن هذا الاتجاه يتماشى مع طبيعة عيب الانحراف بالسلطة في ارتباطه بسلطة الإدارة التقديرية ، ذلك الارتباط الذي يتنافى مع اشتراط توافر سوء النية لقيام هذا العيب ، فقد لا يتحقق رجل الإدارة من الهدف المخصص الذي يتوافق مع ما منحه القانون من سلطة لتحقيقه ، ويتجه بحسن نية إلى تحقيق غرض آخر من أغراض الصالح العام، وهنا يقع الانحراف بالسلطة في صورته الثانية ، والمتمثلة بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ، بالرغم من توافر حسن النية لدى مصدر القرار الإداري.

---

[1] د . محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص٥٨٣– د. محمد ميرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الجزء الأول ، مجلس الدولة وقضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٥.

[2] د . محمد كامل ليلة ، الرقابة القضائية ومبادئ القانون الإداري ، المجلد الثاني ، (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٣٨ – د. صبيح بشير مسكوني ، القضاء الإداري الليبي ، دراسة مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤١٨.

ثالثاً: اقتران عيب الانحراف بالسلطة بسلطة الإدارة التقديرية:

تكون سلطة الإدارة تقديرية عندما يترك لها المشرع قدراً من حرية الاختيار ، بين أن تتخذ الإجراء أو التصرف أو لا تتخذه ، أو أن يترك لها حرية اختيار الوقت المناسب أو السبب الملائم لإصدار قرارتها وتحديد الشكل تبعاً لما ترتأيه ، أما إذا لم يترك لها المشرع أي من الاختيارات السابقة بحيث يلزمها بحدود واجبة الاتباع عند إصدارها لقراراتها ، تكون حينئذ سلطتها مقيدة[1].

وإذا كانت السلطة التقديرية لازمة للإدارة في عصرنا الحاضر لكي تتمكن من إنجاز مسؤولياتها وممارسة وظائفها ، فإن انحرافها بممارسة هذه السلطة يُعد أمر خطير جداً ، نظراً لما يؤدي إليه من عواقب وخيمة تضر بالمصلحة العامة ، وبحسن سير المرافق العامة وبحقوق وحريات الأفراد ، ومن هنا كان لا بد من العمل على تفادي وقوع الإدارة في ذلك المنحدر الخطير، عن طريق وضع القيود التشريعية ، وفرض الرقابة القضائية عليها لدى ممارستها لتلك السلطة ضماناً لعدم تعسفها في استخدامها[2].

وإن كانت الحالة العامة تقضي بتمتع الإدارة بسلطة تقديرية قد لا يخلو منها قرار من قراراتها ، فإنها ملزمة بممارسة هذه السلطة التقديرية في حدود مصلحة المرفق الموضوع تحت إشرافها ، وبما يتلاءم مع طبيعة السلطات الممنوحة أو المخولة لها أو بالوسائل القانونية المتاح لها استخدامها فيما أعدت له ، وكل ذلك في إطار المصلحة

---

[1] BONNARD (ROGER) , PRECES DE DROIT ADMINISTRATIF 4E EDITION L.G.D.G , PARIS , 1943 , P .280.

[2] د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣١.

العامة ، فإن لم تفعل كانت منحرفة في استعمال هذه السلطات ، وكانت قرارتها المشوبة بهذا الانحراف عرضة للإلغاء أو التعويض أو كليهما [١].

وتذهب غالبية الفقه إلى أن انحراف الإدارة في استعمال سلطاتها لا يتصور إلا حيث تكون للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ أو عدم اتخاذ القرار، على اعتبار أن هذه السلطة تترك لرجل الإدارة قدراً من الحرية في التدخل أو عدم التدخل (الامتناع) ، وفي اختيار الوقت الذي يراه مناسباً للتدخل ، مع حريتها في تقدير خطورة الوقائع وأهميتها وما يناسبها من وسائل مشروعة ، إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة ، وإنما هي مقيدة بضرورة استهداف الصالح العام أو الغرض الذي حدده المشرع للقرار الإداري ، فعيب الانحراف بالسلطة هو عيب متعلق بأهداف الإدارة إذا كانت سلطتها تقديرية ، فإذا ما كنا بصدد اختصاص مقيد ، فإن العيوب التي تلحق بالقرار هي عيوب مخالفة الشكل وعدم الاختصاص ومخالفة القانون ، ولا يُثار بعيب الانحراف في هذه الحالة ، لأنه يفترض افتراضاً لا يقبل إثبات العكس ، أن الأهداف الإدارية تتحقق باستمرار إذا اقتصر رجل الإدارة على تنفيذ الواجبات القانونية تنفيذاً دقيقاً[٢].

في حين يرى جانب آخر من الفقه أن الانحراف بالسلطة يمكن تصوره في حال تصرف الإدارة بناءً على السلطة المقيدة ، وإن كانت فرصة الانحراف بالسلطة أمام مصدر

---

[١] د . إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني مجلس شورى الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٣.

[٢] د. محمود سامي جمال الدين ، القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة ، دراسة مقارنة بين دولة الإمارات ومصر وفرنسا ، مقال منشور في مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الإمارات ، العدد الثالث ، ١٩٨٩ ، ص ٣٤٨ -٣٤٩ – ٣٥٠ – د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٦ – د . محمد محمد بدران ، رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، الجزء الأول ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٦.

القرار تزداد في مجال السلطة التقديرية ، إلا أن ذلك لا يمنع من وجود الانحراف في مجال الاختصاص المقيد ، ومثال ذلك تعمد الإدارة إلى تأخير إصدار قرار إداري يوجب القانون إصداره ، بهدف الإضرار بمن تعلقت مصلحته بهذا القرار أو بقصد حرمانه من الاستفادة منه بالشكل المفترض بسبب التأخير بإصداره[1].

ونحن بدورنا نؤيد ما ذهب إليه الجانب الأول من الفقه على اعتبار أن السلطة التقديرية التي تترخص بها الإدارة هي الموطن الأساسي لعيب الانحراف بالسلطة ، حيث أن أثر عيب الانحراف بالسلطة المتمثل بعدم مشروعية القرار لا يظهر إلا في حالة السلطة التقديرية ، فالعمل الذي تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في ممارسته ، هو الذي يمكن أن يظهر فيه عيب الانحراف بالسلطة ، وذلك نتيجةً لقيام رجل الإدارة بالانحراف بالسلطة التقديرية التي منحها له المشرع لكي يحقق بها هدفاً معيناً فيلجأ لتحقيق هدفٍ آخر ، فعيب الانحراف بالسلطة هو عيب في الاختيار ، حيث أن الإدارة بدلاً من السعي إلى تحقيق الغاية المحددة لاختصاصاتها أو للصالح العام ، فإنها تختار السعي لتحقيق هدف آخر ، وهذا يعني بالنتيجة أن الإدارة كانت سيئة الاختيار في قراراتها ، ونظراً لتمتعها بالاختيار فهي إذن تمتعت بقدر من الحرية في التصرف ، لذلك فإن عيب الانحراف بالسلطة هو عيب ملازم في الغالب من الأحوال لفكرة السلطة التقديرية ، أما في مباشرة الإدارة لسلطاتها المقيدة فإن الأمر لا يخرج عن أحد فرضين : فإما أن تلتزم الإدارة حدود القانون وتراعي شروطه في مباشرة صلاحياتها فيصدر القرار صحيحاً غير مشوب بأي عيب ، لأن الإدارة لم تفعل أكثر

---

[1] د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص٣٠٢ – د. محمد ميرغني خيري ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الجزء الأول ، مجلس الدولة وقضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص٣٤٧.

من النزول عند أحكام القانون وخضعت لأوامره ، وإما أن تخالف هذه الأحكام فتكون قراراتها مشوبة بعيب مخالفة القانون .

رابعاً : ارتباط عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية في القرار الإداري:

يتعلق عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية من القرار الإداري ، (والغاية من القرار الإداري هي الهدف أو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها من وراء إصداره لقراره) ، وعلى اعتبار أن الغاية ركن جوهري للقرار الإداري ، فإن تخلف هذا الركن يجعلنا وجهاً لوجه أمام عيب الغاية الذي هو عيب الانحراف بالسلطة ، فهذا العيب يتحقق إذا ما انحرفت الإدارة مصدرة القرار عن غاية تحقيق المصلحة العامة أو عن الغاية المعينة بالذات بنص القانون ، فهذا العيب إذنً تعبير عن الانحراف عن غاية القرار الإداري[١].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الإدارة ليس لها مطلق الحرية في تحديد الغاية من قراراتها ، ولا أن تطلق العنان لنفسها ولتصوراتها في اختيار هدف القرار الذي يصدر عنها ، بل عليها أن تتقيد بأحكام القانون ، فالقرار الإداري ليس غاية في ذاته ، بل هو وسيلة لتحقيق أهداف معينة بذاتها ، فالإدارة مقيدة أولاً بغاية عامة يتعين مراعاتها في جلّ قراراتها وأنشطتها ألا وهي تحقيق المصلحة العامة ، ومن ثم فهي ملزمة بتحقيق الأهداف العامة التي أنشأ المرفق العام من أجلها والتي يحددها القانون أو قرار إنشاء ذلك المرفق ، وأخيراً هي ملزمة بتحقيق الهدف الخاص الذي عينه القانون لإصدار

[١] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، الطبعة الثالثة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٨.

القرار والذي يرتبط حتماً بالهدفين السابقين ، فإن هي حادت عن هذه الأهداف ، عُدّ قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة[1].

وبرأينا فقد ترتب على ارتباط عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية من القرار الإداري جعل هذا العيب يرتبط بنفسية مصدر القرار مما يؤدي بالنتيجة إلى صعوبة إثباته ، لما يتطلبه هذا الإثبات من الغوص في أعماق رجل الإدارة للكشف عن نواياه التي دفعته للتصرف ، وعلى ذلك فإن مهمة القاضي لا تنحصر في رقابة المشروعية الخارجية ، ولا حتى في رقابة المشروعية الموضوعية للقرار المعطون فيه ، بل تمتد إلى رقابة البواعث الخفية والدوافع المستورة التي حملت رجل الإدارة على التصرف.

خامساً: عدم تعلق عيب الانحراف بالسلطة بالنظام العام:

يرى غالبية الفقه أن عيب الانحراف بالسلطة لا يتعلق بالنظام العام شأنه في ذلك شأن عيوب عدم المشروعية الأخرى ، ماعدا عيب عدم الاختصاص ، وعلى ذلك سار مجلس الدولة الفرنسي الذي لا يعتبر عيب الانحراف بالسلطة من متعلقات لنظام العام[2]. وقد ترتب على ذلك الأمر عدة نتائج قانونية مهمة **أولها** : لا يملك مجلس الدولة حق إثارة مسألة الانحراف بالسلطة من تلقاء ذاته مالم يثره الخصوم ، فكثيراً ما يتمنع مجلس الدولة عن إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة ، بسبب عدم إثارة هذا العيب في عريضة الدعوى ، إما سهواً أو إهمالاً ، الأمر الذي دفع

---

[1] د . مصطفى كامل ، المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٨ – د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ٤٩١.

[2] د . صبيح بشير مسكوني ، القضاء الإداري في الجمهورية العربية الليبية ، دراسة مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤١٨.

بعض الفقهاء إلى مناشدة مجلس الدولة الفرنسي التساهل حيال هذه المسألة ، واعتبار عيب الانحراف بالسلطة من متعلقات النظام العام[١].

ثانيها: ينبغي إثارة الطعن بالانحراف بالسلطة في المرحلة الأولى من مراحل الدعوى ، وخلال الميعاد القانوني المقرر لإقامة دعوى الإلغاء ، **ثالثها :** إمكانية صاحب الشأن التنازل عن الطعن المتعلق بهذا العيب ، باعتبار أن القرار المشوب بعيب الانحراف بالسلطة يُشكل اعتداءً مادياً على حقوق خاصة يجوز الاتفاق على مخالفتها ، سواءً أكان تنازله بمقابل أو بغير مقابل أو بحصوله على قرار آخر يعوض ما سلبه القرار المنحرف ، ويعيد له حقوقه ومصالحه المشروعة[٢].

غير أننا نعتقد باستحالة حدوث ذلك من الوجهة القانونية ، حيث وإن كان عيب الانحراف بالسلطة غير متعلق بالنظام العام ، إلا أن له طبيعة خاصة تجعله أوثق بهذا النظام ومقتضياته ، وإن انحراف الإدارة بسلطاتها عن المصلحة العامة أو عن قاعدة تخصيص الأهداف يسلب قراراتها الشرعية ويهدد بشكل أو بآخر النظام العام القائم .

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى اعتبار عيب الانحراف بالسلطة ، هو من متعلقات النظام العام ، بحيث يمكن للقاضي الإداري إثارته من تلقاء ذاته ، وذلك لاعتبارات عملية تتعلق بخطورة عيب الانحراف بالسلطة ، ولوقوعه في الغالب من الأحوال بصورة قصدية رتبت اعتداءً على حرية وحقوق الأفراد ، وأن توفير حماية أكثر

---

[1] VOIR WELTER : THESE DE DOCTORAL : LE CONTROLE JURIDICTIONNL DE LA MORALITRA ADMINISTRATIF , 1939 , P.470

[٢] د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص٨٤٠.

للأفراد ضد انحراف الإدارة بسلطاتها لا يكون إلا بإعطاء القضاء سلطة التعرض لقرارات الإدارة المنحرفة من تلقاء ذاته ، وبذلك صون لحقوق وحريات الأفراد من جهة ، وإلزام الإدارة بتوخي الحذر والدقة عند إصدارها لقرارتها من جهة أخرى[1].

ونحن من جانبنا نقف مع الاتجاه المؤيد لفكرة اعتبار هذا العيب من متعلقات النظام العام ، وذلك نظراً للاعتبارات والمبررات التي ساقها ، والتي نراها جديرة بالتأييد وإنّ مناشدتنا لمجلس الدولة السوري بتبني هذا الرأي تكاد تتفق مع مناشدتنا له بالتخلي عن فكرة احتياطية عيب الانحراف بالسلطة ، حيث أن تعرض القاضي من تلقاء ذاته لهذا العيب في حال وجوده ، ليس فيه ما يخل بمبدأ نزاهة القاضي وحياده ومحاباته للطاعن على حساب الإدارة (كما يسوق البعض) ، وإنما تصديه لهذا العيب أشبه بإلزام الإدارة بالقانون ، وضرورة خضوعها الكامل لأحكامه ونصوصه ، وفيه أيضاً إعلاءٌ لمبدأ المشروعية وضمانٌ لحقوق وحريات الأفراد ضد تعسف الإدارة وعنتها ، وهذه الأمور تكاد تندرج في صلب عمل القضاء ومبادئ نزاهته وحياده.

سادساً: عدم تغطية الظروف الاستثنائية لعيب الانحراف بالسلطة:

تُعد نظرية الظروف الاستثنائية قيداً أو استثناءً يرد على مبدأ الشرعية ، وتستمد هذه النظرية مدلولها من القاعدة الرومانية التي تقول " **أن سلام الشعب فوق القانون** " ، وقد ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية لكي يسمح باعتبار القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة هذه الظروف مشروعة ، رغم ما يشوبها من عيوب تجعلها غير مشروعة في الظروف العادية ، وبذلك يكون المجلس قد عَمِل على توسيع نطاق مبدأ المشروعية في الظروف الاستثنائية ، ليستوعب ما

[1] د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص٦٦٢.

تصدره الإدارة من قرارات لمواجهة هذه الظروف وإضفاء صفة المشروعية عليها بالرغم من عدم مشروعيتها[١] .

ويشترط لإعمال نظرية الظروف الاستثنائية وجود حالة تمثل خطراً جسيماً يهدد المصلحة العامة، أو يعوق سير المرافق العامة ، بحيث لا تستطيع الإدارة دفع هذا الخطر بإتباع قواعد الشرعية العادية ، ويجب أن تكون الإجراءات المتخذة من جانب الإدارة بهدف حماية المصلحة العامة ، وذلك بتأمين النظام العام والمرافق العامة ودفع الخطر المحدق بها[٢] ، فهي عبارة عن ظروف طارئة توسع من مجال الشرعية العادية لتُنشئ ما يسمى بشرعية استثنائية مع بقاء الرقابة القضائية ، والظروف الاستثنائية بما تفرضه أحياناً من ضرورة التحلل من كثير من ضوابط الشرعية العادية ، لا يمكن للإدارة تحت وطأة هذه الظروف أن تبرر انحرافها بسلطتها بحجة هذه الظروف ، فلا يجوز لها إطلاقاً الخروج عن المصلحة العامة تحت ستار هذه الظروف ، حيث من الواضح أنه إذ كان من الممكن للإدارة التحلل من بعض قواعد الشرعية ، بالنسبة لأركان الشكل والمحل والاختصاص في القرار الإداري في ظل قيام ظروف استثنائية ، بحيث يكون إخلالها بتلك الأركان مشروعاً لالتصاقه بظروف استثنائية ، فإن ذلك لا يسري في حال انحراف الإدارة بسلطتها ، الذي لا يكون مبرراً حتى في ظل الظروف الاستثنائية[٣].

---

[١] د . رمضان محمد بطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري ، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ص ١٢٠ .

[٢] د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٧.

[٣] د. أحمد مدحت علي ، نظرية الظروف الاستثنائية ، الهيئة المصرية للكتاب ، ١٩٧٨ ، ص ١٦.

ونحن بدورنا نؤيد ما تقدم ونبين بأن انحراف الإدارة بسلطاتها يمثل انتهاكاً للمصلحة العامة ، ونظرية الظروف الاستثنائية هي حامية لتلك المصلحة ، لهذا الاعتبار فإن عيب الانحراف بالسلطة لا يمكن تغطيته بنظرية الظروف الاستثنائية أو الطارئة .

الفرع الثاني

أهمية عيب الانحراف بالسلطة

يتمتع عيب الانحراف بالسلطة بأهمية خاصة من الناحيتين القانونية والعملية ، فمن الناحية القانونية يرتبط هذا العيب بهدف العمل الإداري في مجال السلطة التقديرية للإدارة ، أما من الناحية العملية فتعتبر الرقابة على غاية القرار الإداري من أدق أنواع الرقابة على عيوب القرار الإداري ، وذلك لأن مهمة القاضي الإداري فيها تكون صعبة ، بحيث أنها لا تنحصر في رقابة المشروعية الخارجية أو الظاهرية ولا حتى في رقابة المشروعية الموضوعية ، وإنما تمتد إلى البحث عن الهدف أو الغرض الحقيقي الذي دفع الإدارة إلى اتخاذ قراراها ، سواء بعيداً عن المصلحة العامة أو خالفت فيه الهدف الذي حدده لها المشرع[1] .

أولاً: الأهمية القانونية لعيب الانحراف بالسلطة:

تكمن الأهمية القانونية لعيب الانحراف بالسلطة ، لارتباطه الوثيق بغاية القرار الإداري في مجال السلطة التقديرية ، حيث أنه من المستقر عليه فقهاً وقضاءً ، أن السلطة التقديرية التي تترخص بها الإدارة هي الموطن الأساسي لعيب الانحراف بالسلطة ، فإذا كانت سلطة الإدارة محددة واختصاصها مقيداً ، فإن عيب الانحراف بالسلطة لا يثور بل لا يمكن تصوره ، فالعمل الذي تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في ممارسته ، هو الذي يمكن أن يظهر فيه عيب الانحراف بالسلطة ، نتيجة قيام رجل الإدارة بالانحراف بالسلطة التقديرية التي منحها له المشرع لكي يحقق هدفاً معيناً ، فيلجأ إلى تحقيق

[1] د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص٦٦١.

هدف آخر[1]، وعند هذه النقطة تبدو أهمية هذا العيب القانونية ، فإن كان لا بد من إعطاء سلطة تقديرية للإدارة ، لكي تتمكن من إنجاز مسؤولياتها الخطيرة ووظائفها المشعبة ، فإن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال أن تقوم الإدارة بممارسة سلطتها التقديرية دون أية قيود أو حدود ، لما في ذلك من عواقب وخيمة تضر بالمصلحة العامة وبحسن سير المرافق العامة وبحقوق وحريات الأفراد ، ومن هنا ظهرت أهمية الاستناد إلى عيب الانحراف بالسلطة ، باعتباره قيداً على السلطة التقديرية للإدارة وبمثابة سهماً في كنانة الطاعن يخوله له المشرع للدفاع عن حقوقه وحرياته ، تجاه تعسف الإدارة وانحرافاتها في استعمال سلطاتها [2].

كما وتتجلى الأهمية القانونية لعيب الانحراف بالسلطة في أنه يعتبر مظهراً لاتساع نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، فهي لا تتيح للقاضي أن يخضع الأغراض التي تتوخاها الإدارة إلى الرقابة فحسب ، بل أنها تتيح له أن يمد هذه الرقابة إلى ما يدور في نفس رجل الإدارة من بواعث وما يجيش في صدره من دوافع وهو يتخذ قراره ، لهذا فقد أشاد بها الفقهاء الفرنسيون في جميع الأوقات إشادة تقرب من الافتخار، ذلك أن نظرية الانحراف بالسلطة هي من صنع قضائهم ووليدة مجلس دولتهم ، ومن ذلك ما كتبه المسيو "ebren" في رسالته عن ((عيب الانحراف)) المقدمة إلى جامعة ليون ، سنة /١٩٠١/ **يقول " إن هذا التقدم الأخير ، هو عمل في غاية الأصالة للقضاء الإداري الفرنسي ، ولن نجد له- مهما بحثنا - مثيلاً في الدول الأخرى ،**

---

[1] د . محمد محمد بدران ، رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، الجزء الأول ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٦.

[2] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٥.

فهذه النظرية وليدة العبقرية ، تسمح لنا في أن نصل بالعمل الإداري إلى أشد العيوب خفاءً وأكبرها خطراً ، ألا وهو التعسف أو الانحراف"[1]

ثانياً: الأهمية العملية لعيب الانحراف بالسلطة:

لعيب الانحراف بالسلطة أهميته من الناحية العملية ، حيث أن (في رقابة القاضي الإداري لمشروعية الغاية من القرارات الإدارية ، ومدى تلبيتها للمصلحة العامة وانسجامها معها ، ومع الأهداف المنوط تحقيقها بالإدارة المعنية ، ومدى تطابقها وملاءمتها للإجراءات الواجبة الاتباع) كل هذا أدى بدوره إلى اتساع نطاق الرقابة على هذا العيب في الواقع العملي ، كما أن خفاء هذا العيب وصعوبة إثباته أو الكشف عنه ، أدى إلى إقدام رجال الإدارة على ارتكاب هذا العيب وهي في مأمن (عند اعتقادها) من إقدام القضاء على إلغاء قرارها ، وبناءً على ذلك باتت تمس حقوق وحريات الافراد فيما تصدره من قرارات تكون سليمة في كل عناصرها وأركانها الأخرى – عدا ركن الغاية – فتكون وفي ثوب من المشروعية الظاهرة مستخدمة القانون لمخالفة روحه وإهدار الحقوق والحريات ، إن وجود كل هذه الاعتبارات أدى إلى اتساع نطاق عيب الانحراف بالسلطة وزيادة تطبيقاته في الحياة العملية[2] .

ثالثاً: موقف الفقه من أهمية عيب الانحراف بالسلطة:

بالرغم من أهمية عيب الانحراف بالسلطة من الناحتين القانونية والعملية ، إلا أن الفقه انقسم حول تأكيد أو عدم تأكيد أهميته إلى اتجاهين:

---

[1] مشار إليه لدى د . الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥.

[2] د. محمود حافظ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٤٩.

حيث يرى الاتجاه الأول تضاؤل أهمية عيب الانحراف بالسلطة ويرد ذلك إلى ظهور الرقابة ونموها على أسباب القرار الإداري ، وهو الذي يفسر تقلص الدور الذي يؤديه عيب الانحراف بالسلطة[1] ، وقد ذهب الفقيه "**JEAN RIVERO**" إلى القول : **((إلى أن فكرة الانحراف بالسلطة فقدت أهميتها السابقة وسلطانها القديم عندما كانت وجهاً رئيسياً من أوجه الإلغاء ، حيث لم يكن السبب مأخوذاً به على نحو ما هو الآن ، فلما بدأ القضاء يركز على عيب السبب ويوليه اهتماماً كبيراً طغى على عيب الانحراف بالسلطة وأصبح من السهل أن يحل محله ويغني عنه))**[2].

وقد ذهب الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه الجليل ((نظرية التعسف في استعمال السلطة)) إلى تأييد هذا الاتجاه والتقليل من أهمية عيب الانحراف بالسلطة ، وذلك لدقة هذا العيب وصعوبة إثباته ولخطورة القضاء استناداً إليه بالنسبة للإدارة ، إذ أن الحكم عليها بأنها تعسفت بسلطتها ينال من مهابتها لدى الأفراد ويزعزع ثقتهم فيها يضاف إلى ذلك ظهور عيب السبب[3].

في حين ذهب الاتجاه الآخر من الفقه إلى تأكيد واستمرار أهمية عيب الانحراف بالسلطة على اعتبار أن هذا الوجه من أوجه الإلغاء يجدي حين لا تجدي العيوب الأخرى ، وهذا يتضح في حالة السلطة التقديرية ، حيث يصعب الاستناد إلى العيوب الأخرى ، فإن الانحراف في استعمال السلطة يسعفنا ليكون أساساً للطعن بالإلغاء ، ذلك أنه أياً كان مدى السلطة التقديرية التي يعترف بها القانون للإدارة ، فإن أمراً واحداً لا يمكن أبداً أن يكون محلاً للسلطة التقديرية وهو الهدف أو الباعث ، حيث أن سلطة

---

[1] د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٧١.

[2] RVERO (JEAN) , DROIT ADMINSTRATIF 9E EDITON DALLOZE 1980 , P.17.

[3] د .الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٣٦ .

الإدارة بالنسبة للهدف دائماً مقيدة ، كما أكد هذا الاتجاه على أن الفضل يرجع لعيب الانحراف بالسلطة في تمكين مجلس الدولة من فرض رقابته على تصرفات الإدارة ، وذلك لتمتع عيب الانحراف بأهمية خاصة تثبت جدواها في استخلاص عدم المشروعية حين يتعذر استخلاصها بأسلوب موضوعي[١] ، فمثلاً : إذا قامت الإدارة بإنشاء وظيفة معينة ، دون أن يكون هنالك من سبب واضح لإنشائها ، إلا إتاحة الفرصة لشخص معين للاستفادة منها على حساب المصلحة العامة ، ففي هذه الحالة فإن قرار الإنشاء سليم من ناحية الاختصاص لصدوره عن سلطة مختصة ، ومراعٍ لقواعد الشكل المقررة قانوناً وقد راعت هذه السلطة القوانين واللوائح في إنشاء هذه الوظيفة ، ومن ثم فإن اللجوء إلى الرقابة الموضوعية في مثل هذه الحالة لإلغاء القرار الإداري لن يكون مجدياً ، ولذلك لا بد من اللجوء إلى رقابة الانحراف بالسلطة في تحقيق المبتغى وهو إلغاء القرار الإداري[٢].

ونحن من جانبنا نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الثاني من الفقه بتأكيده على استمرار أهمية عيب الانحراف بالسلطة واحتفاظه بمكانته كوجه من أوجه الطعن بإلغاء القرارات الإدارية ، وذلك لأن القول بإلغاء القرار الإداري للانحراف بالسلطة من شأنه النيل من هيبة الإدارة واهتزاز ثقة الأفراد فيها ، هو قول لا يمكن الركون إليه في التقليل من أهمية عيب الانحراف بالسلطة ، حيث لا تأثير لذلك على هيبة الإدارة ، لأن من ينحرف بسلطته موظف يمثل الإدارة في أعماله المتفقة مع القانون ، أما أخطاؤه فهو يمثل فيها شخصه ، ويتحمل وحده عواقب أهوائه التي أخرجته عن

---

[١] د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٣٦.

[٢] د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرع سبق ذكره ، ص ٥٠٥.

تطبيق القانون ، ومن ثم فلا يجوز حمايته بل يجب فضحه وعدم التستر عليه- بحجة حماية هيبة الإدارة- لأن حماية المشروعية وقتها أو حينئذً مقدمة على أي اعتبار.

كما نرى أن القول بصعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة والركون إليها للتقليل من أهمية هذا العيب هو أمر في غير محله ، حيثُ أنها وإن وجدت في وجه الانحراف المتعلق بالحياد عن المصلحة العامة لتطلب إثباته فحص نوايا مصدر القرار ، فإنها على العكس من ذلك بالنسبة لإثبات وجه الانحراف بالسلطة المتعلق بالانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ، حيث أن المعول عليه في التحقق من وجود الانحراف (في الحالة الأخيرة) هو مدى التطابق بين نية مصدر القرار ونية المشرع وهدفه من منح رجل الإدارة مصدر القرار السلطة في إصداره ولا عبرة لحسن أو سوء نية مصدر القرار ، طالما أن نيته مغايرة وغير مطابقة لنية المشرع ويكون الانحراف حينئذً متحققاً في الحالتين.

أما فيما يتعلق بالقول بأن القضاء بدأ يركز على عيب السبب ويوليه اهتماماً كبيراً طغى على عيب الانحراف بالسلطة وأصبح من السهل أن يحل محله ويغني عنه ، فلا بد لنا بدورنا أن نؤكد على أن لكل من عيبي السبب (انعدام الأسباب) والانحراف بالسلطة مجاله الخاص وقوامه وشروط تحققه ومعياره المميز الخاص به ، وإنما يرتبطان بصلات وثيقة ويتقاربان بالضرورة بحكم اتصال وتقارب عنصري السبب والغاية في كل قرار إداري ، إلا أن هذه الروابط والصلات القوية لا تجعل منهما عيباً واحداً ، حيث يبقى لكل منهما دائرة عمل خاصة ومهمة خاصة ، ولا يمكن الاستعاضة عن عيب الانحراف بالسلطة بعيب السبب ، وإنما يجب الإبقاء عليه والالتجاء إليه ، إذا لم يوجد في القرار عيب آخر من عيوب المشروعية يصلح

أساساً لإلغائه ، حيث نرى أن رقابة ركن الغاية في إطار عيب الانحراف بالسلطة ، هي قمة من قمم الرقابة القضائية تستحق الثناء والاحترام وقد تكون الوسيلة الوحيدة أمام المضرور من القرار الإداري للدفاع عن حقوقه ومصالحه المشروعة التي تمسها الإدارة بقراراتها غير المشروعة .

الفرع الثالث

طبيعة الرقابة القضائية على عيب الانحراف بالسلطة

يعتبر عيب الانحراف بالسلطة – على خلاف عيوب القرار الإداري الأخرى – عيب خفي مستتر ومن العسير الكشف عنه وإظهاره ، فهو عيب يستقر في بواعث الإدارة الخفية ودوافعها الباطنة وأغراضها الحقيقية ، ونتيجة لذلك فهو يتمتع بصفة شخصية إذا ما اعتبرنا البواعث المختلفة التي تدفع إليه والأهداف المتعددة التي تخالف المصلحة العامة ، التي قد ترمي الإدارة إلى تحقيقها ، وهو أيضاً يتمتع بصفة موضوعية إذا ما نظرنا إلى الهدف أو الأهداف التي حددها المشرع والتي لا تتغير من قرار لآخر بالنسبة لاستعمال سلطة معنية [1].

وبناءً عليه يمكن القول بأن عيب الانحراف في استعمال السلطة يتميز بطبيعة مزدوجة ، فهو ذو طبيعة شخصية ، نظراً لارتباطه بالنوايا والبواعث التي تدفع رجل الإدارة إلى إصدار قراره ، وهو يتمتع بطبيعة موضوعية ، بالنظر إلى الهدف الذي حدده القانون للإدارة وأعطاها سلطاتها لتوخيه ، وكان لزاماً أن نتطرق إلى طبيعة هذا العيب ، وذلك للتعرف على طبيعة الرقابة التي يخضع لها عيب الانحراف بالسلطة وليثور لدنيا التساؤل الآتي: **ماهي طبيعة الرقابة على عيب الانحراف بالسلطة ، هل تندرج في مجال رقابة الجانب الخلقي لأعمال الإدارة أم أنها تندرج في مجال الرقابة القانونية أي رقابة مشروعية أعمال الإدارة ؟ انقسم الفقه في شأن تحديد طبيعة الرقابة التي يخضع لها عيب الانحراف بالسلطة إلى اتجاهين:**

---

[1] د .عمر عبد الرحمن البوريني ، عيب الانحراف بالسلطة (ماهيته –أساسه – حالاته) في ضوء اجتهاد محكمة العدل الأردنية ، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ، العدد الرابع ، السنة ٣١ ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٩٩.

أحدهما يرى أن هذه الرقابة تندرج في مجال رقابة الجانب الشرعي أو القانوني من أعمال الإدارة ، أما الآخر فيرى أن رقابة عيب الانحراف تجاوز فكرة الشرعية أو القانونية لتتدرج في مجال أفسح وأعمق ، وهو ما يسميه برقابة الجانب الخلقي لأعمال الإدارة ، ويترتب على هذا التحديد نتيجة هامة مؤداها أنه لو ثبت أن عيب الانحراف بالسلطة يدخل في رقابة الجانب الخلقي لأعمال الإدارة ، لما كان للمحاكم القضائية أن تمد إليه رقابتها، حيث أنها مكلفة بفحص مشروعية الأعمال الإدارية ، ومطابقتها للقانون ، لا لقواعد الأخلاق ولو نعتت هذه الأخلاق بأنها إدارية [١].

وقبل الخوض في الاتجاهات الفقهية التي شرحت وعللت طبيعة الرقابة القضائية على عيب الانحراف بالسلطة ، لا بد من أن نبين إلى أن تميز عيب الانحراف بالسلطة عن بقية عيوب الإلغاء الأخرى ، لاسيما في أنه عيب خفي مستتر ، والقرار الذي يشوبه هذا العيب سليم في باقي نواحيه ، فهو عمل ظاهره السلامة وباطنه العيب ، جعل الفقهاء حين يذكرون هذا العيب يستعملون لغة أقرب إلى الأخلاق منها إلى القانون ، بالإضافة إلى أنه ملازم للسلطة التقديرية ، فكان نتيجة لتلك الصفات والميزات فيه ، ما دفع بعض الفقهاء إلى التشكك في طبيعة الرقابة على عيب الانحراف وإدراجه في مجال الرقابة الخلقية لأعمال الإدارة[٢] .

أولاً: الاتجاه الأول: الرقابة القضائية على عيب الانحراف بالسلطة رقابة خلقية :

"إن هذا المصطلح من صنع العميد والفقيه الفرنسي ((هوريو)) حيث انطلق بفكرته هذه من التفريق بين فكرتي ((التجاوز في استعمال السلطة)) و ((مخالفة القانون أو

[١] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٦.

[٢] د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٧.

رقابة مشروعية أعمال الإدارة)) ، حيث أن مصدر الشرعية ينحصر عند ((هوريو)) في رد مصادر القانون جمعيها إلى مصدر واحد وهو التشريع ، مع احترام مبدأ التدرج بين القواعد القانونية ، ومن ثم فإن مبدأ المشروعي هو بوليس النظام القانوني وليس بوليس القضاء أو الإدارة ، في حين أن ((مبدأ التجاوز في استعمال السلطة)) هو بوليس القضاء والإدارة ، فهو نوع من الجريمة التأديبية التي لا تتركب ضد القانون التشريعي ولكن ضد قواعد الوظيفة أو المهنة ، وإن هذا المبدأ أوسع بكثير من مبدأ الشرعية ، حيث أنه ينبع من الأخلاق التي هي أوسع بكثير من القانون ، وبناءً عليه فإن مبدأ الشرعية عند ((هوريو)) هو إخضاع جميع القواعد القانونية للقانون ، ومبدأ تجاوز السلطة يعني إخضاع جميع الأعمال الإدارية للتوجيهات والقواعد الوظيفية التي تتولد في نطاق الإدارة ، ووفقاً لذلك فإن العيوب التي تخضع لمبدأ الشرعية هي عيب الشكل وعدم الاختصاص ومخالفة القانون ، بينما تختص فكرة التجاوز في استعمال السلطة بعيب الانحراف والخطأ المتعلق بالوقائع"[1].

وتأييداً لهدا الاتجاه ذهب البعض من الفقه الفرنسي (ومن بينهم المسيو والتر) إلى القول بأن الرقابة القضائية على أهداف الإدارة ، ليس أساسها أن الغرض المستهدف يتعارض مع قصد المشرع ، وإنما (ونتيجة للظروف التي أحاطت بإصدار القرار المطعون فيه) فإنه يكون متعارضاً مع المبادئ التي يستلزمها حسن الإدارة ، وتبعاً لذلك فإن هذه الرقابة لا يقصد منها رد الإدارة المتمردة إلى حظيرة القانون بقدر ما

[1] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٠.

يقصد منها تحسين سير النظام الإداري ، باستبقائه في نطاق القواعد التأديبية الخاصة به[1] .

ثانياً: الاتجاه الثاني :الرقابة القضائية على عيب الانحراف بالسلطة رقابة مشروعية:

عارض ما ذهب إليه الاتجاه الأول أغلبية الفقه استناداً إلى العديد من الاعتبارات ، وذلك بتأكيدهم على أن الرقابة على عيب الانحراف بالسلطة تنتمي إلى رقابة المشروعية ، وذلك نظراً لأن فكرة الأخلاق الإدارية تتسم بعدم التحديد وعدم الدقة ، فضلاً عن غموضها الشديد ، وبأنها لا تصلح للتطبيق في حالات كثيرة (مثال ذلك: استقر القضاء على أن قرار الإدارة يعتبر موصوماً بعدم المشروعية لعيب الانحراف بالسلطة إذا كان يستهدف غرضاً آخر غير الذي حدده المشرع حتى ولو كان محققاً للمصلحة العامة) وبالتالي فإن ذلك يتنافى مع فكرة الأخلاق الإدارية[2] .

كما أن الانحراف يقوم على مخالفة ركن الغاية التي دائماً ما يحددها المشرع ، فإذا ما خالفت الإدارة هذا التحديد فهي تخالف روح القانون وعملها يعتبر غير مشروع ، وعليه فإن عيب الانحراف إذا لم يكن فيه مخالفة واضحة لحرفية النص ، فإنه وبلا شك يخرج على روح النص ومقتضاه ، كما أنه وفي حال سلمنا بأن القاضي الإداري يستطيع أن

---

[1] WELTER (HENRI) : LE CONTROLE JURIDICTIONNL DE LA MORALITRA ADMINISTRATIF , NANCY , 1939 , P.151.

[2]RAPHAEL ALIBERT , LE CONTROLE JURIDICTIONNL DE ADMINISTRATIF , 1926 , P. 36.

مشار إليه لدى د.الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص٩٨.

يلجأ إلى قواعد الأخلاق في حالة انعدام النص ، فإن هذه القواعد لمجرد أن يطبقها القاضي الإداري تصبح مبدأً قانونياً[1].

كما أن حماية القضاء الإداري للأفراد من تعسف الإدارة وانحرافها بسلطاتها ، ماهي إلا رقابة مشروعية وحماية لهذا المبدأ ، حيث أن إصدار الإدارة لقرارتها المعيبة بهذا العيب يمثل مخالفة للهدف الذي من أجله مُنحت سلطاتها ، وفي ذلك هدم لركن أساسي من أركان القرار الإداري ، وبالتالي تكون عمدت إلى مخالفة القانون وخرجت عن مقتضاه[2].

بعد أن تناولنا مواقف الفقه حول طبيعة الرقابة القضائية على عيب الانحراف بالسلطة ، واستعرضنا أسانيد كل اتجاه ، فإننا نؤيد الاتجاه الثاني فيما ذهب إليه من اعتبار الرقابة القضائية على عيب الانحراف بالسلطة هي رقابة مشروعية وذلك لقوة براهينه وعظمة أحاجيه وتمشيها مع الواقع القانوني ، ونرى أن رقابة الانحراف بالسلطة هي رقابة قانون قولاً واحداً وتنتمي لرقابة المشروعية ، حيث أنه رغم اتصال هذا العيب بالبواعث النفسية التي صدر القرار من وحيه ، فإنه لا يختلط حتماً بالتعمد المقصود ، ولا يرتبط إطلاقاً بسوء النية ، فهو يشمل الكثير من الحالات التي تكون فيها الإدارة حسنة النية ، وذلك حين لا تقصد من عملها غرضاً آخر غير الصالح العام ، ولكن تصرفها ما يزال مع ذلك معيباً لخروجها على قاعدة تخصيص الأهداف ، فإذا ما استندنا تجاه هذه الحالات إلى الرأي القائل بالرقابة الخلقية على هذا العيب لامتنع على القضاء إلغاء العديد من القرارات الإدارية التي تتضمن انحرافاً

---

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٣٩.

[2] د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٧.

بالسلطة ، ولنجح رجال الإدارة في الانحراف بسلطتهم كما يشاؤون ، طالما أن نواياهم الداخلية مختفية وراء قرارات تبدو في ظاهرها سليمة قانوناً ، مما يحرم على القضاء الإداري من المساس بها.

المبحث الثاني

ماهية قاعدة تخصيص الأهداف وأوجه الانحراف بالسلطة المتصلة بالانحراف عن تطبيقها

إن الغاية ركن جوهري للقرار الإداري ، وإن تخلفه يجعلنا وجهاً لوجه أمام عيب الغاية الذي هو عيب الانحراف بالسلطة الذي نحن بصدده ، فالسلطة لم تمنح للإدارة إلا من أجل تحقيق المصلحة العامة ، وإن غاية كل قرار إداري ينبغي أن تكون تحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع ، أو تحقيق الأهداف المخصصة المخولة تحقيقها للإدارة العامة المعنية ، فإذا سعت الإدارة إلى تحقيق غايات أخرى غير المصلحة العامة بأن تعمل لأهداف شخصية أو حزبية أو سياسية أو دينية أو بقصد الانتقام .... ، فإنها تكون قد انحرفت بالسلطة المخولة لها عن الغاية التي منحت من أجلها وهي المصلحة العامة ، وعمدت إلى تحقيق مصالح أخرى غيرها، ويكون قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ومتوجباً للإلغاء .

ومن ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في شأن المدارس الكاثوليكية في بلدة جرافنستان ، وتتلخص وقائع القضية بأن المحافظ في مقاطعة جنوب الراين ، أصدر قراراً بإلغاء صفة الكثلكة عن المدارس الحكومية في تلك البلدة ، فقام مجلس المحافظة احتجاجاً على القرار بإنشاء مدرسة كاثوليكية حرة ، عن طريق إصدار بعض القرارات المختلفة بمنح إعانات لتلك المدرسة ، لتمكينها من البقاء والحلول محل المدرسة الحكومية الملغاة ، ولدى نظر مجلس الدولة الفرنسي للطعن بهذه القرارات قرر إلغاءها وجاء في حكمه (.....**لو سلّمنا بأن مجلس المحافظة ..... يملك أن يمنح إعانات للمدارس الحرة في مصلحة التعليم ، فإن من الثابت أن القرارات المطعون فيها ، قد أصدرها**

مجلس المحافظة لا لتحقيق تلك الغاية ، بل كمظهر لاحتجاجه على إلغاء صفة الكثلكة عن المدرسة الحكومية القائمة ببلدة جرافنستان ، وبناءً على ذلك فهو في الحقيقة بمثابة مظاهرة سياسية ، وبالتالي يكون مشوباً بعيب التجاوز في استعمال السلطة...)[1].

ويستوي في ذلك أيضاً أن تعمل الإدارة إلى تحقيق أهداف أخرى غير الموكل إليها تحقيقها وإن كانت تمثل جانباً من المصلحة العامة ، إذ إن القانون قد يحدد صراحةً أو ضمناً ، نصاً أو فحوى ، أهدافاً خاصة لكل قطاع من قطاعات الإدارة العامة ، عليها أن تسعى إلى تحقيقها وحدها دون غيرها مستعملة ما يخولها إياه القانون من سلطات وصلاحيات ، فإن سعت إلى تحقيق هدف آخر كانت منحرفة في استعمال سلطاتها [2].

وكمثال ذلك : فإن سلطات الضبط الإداري مُنحت للإدارة من أجل تحقيق النظام العام بمدلولاته الثلاث الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، فإذا استعملت هذه السلطات لحل نزاع بين الأفراد أو لتحقيق أهداف مالية بحتة للإدارة فإن ذلك يكون أو يُعد انحرافاً بالسلطة ، أو ما يسمى (الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف).

ويتحقق الانحراف أيضاً عند تستعمل الإدارة سلطاتها لتحقيق هدف من قائمة الأهداف المخصصة لها المتوجب عليها تحقيقها ، ولكن باتباع وسائل وإجراءات ، غير تلك التي أوجب القانون استخدامها لتحقيق مثل هذه الأهداف وهو ما يسمى (الانحراف

---

[1] C. E .12 avril 1935 , commission départementale du Bas – Rhin , S.1935 ,3,81,NOTE J.R

مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٩.

[2] د. أحمد عودة الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، دراسة تطبيقية مقارنة ، ص ٣٨٨.

بالإجراءات)[1] .والمثال التقليدي على حالة الانحراف بالإجراءات هو استعمال سلطتها في الاستيلاء المؤقت على العقارات (الممنوحة لها لغايات خاصة وبحدود ضيقة لإقامة مشاريع مستعجلة ولأمد قصير) واستعمالها لهذه السلطة (الاستيلاء) لإقامة مشروع ذي نفع عام وذي صفة دائمة فيه ، كإنشاء مشفى عام على هذا العقار، والتي من الواجب من أجل إقامتها على عقار أحد الأفراد اتباع وسيلة الاستملاك للمنفعة العامة وليس الاستيلاء المؤقت على العقارات ، وكذلك في حالة إساءة استخدام سلطات نقل الموظفين لا لتحقيق مصلحة العمل ، بل لتوقيع عقاب على الموظف بدلاً من مواجهته بما تنسب إليه الإدارة ارتكابه من مخالفات ، تمهيداً لإحالته على المحاكمة التأديبية ، أو بدلاً من اتباع الإجراءات التأديبية المتوجب اتباعها لمعاقبته .

وبعد قيامنا بهذا العرض لصور عيب الانحراف بالسلطة ، سنقوم في هذا المبحث بالتطرق لمفهوم قاعدة تخصيص الأهداف وأهميتها في إصدار القرارات الإدارية ومسوغاتها ، ومن ثم سنتناول أوجه الانحراف بالسلطة المتصلة بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول : مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف وأهميتها .

المطلب الثاني: أوجه الانحراف بالسلطة المتصلة بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف.

[1] مارسو لون ورفاقه ترجمة أحمد يسري ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، مصر ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩١ ، ص ٤١.

المطلب الأول

مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف وأهميتها في إصدار القرارات الإدارية

يخضع رجل الإدارة شأنه في ذلك شأن سائر أفراد الإدارة لقاعدة عامة وهي ألا يهدف في جميع أعماله إلا إلى تحقيق مصلحة عامة ، فإذا ما خرج عن هذا المبدأ وسعى إلى تحقيق نفع شخصي أو اتباع نزوة من نزواته فإنه يفقد صفته كفرد من أفراد الإدارة ويصبح عمله اعتداءً مادياً ، لا يتمتع بأي صفة من صفات الأعمال الإدارية ، وهذا القيد العام مفروض دائماً وبلا حاجة إلى نص ، ولكن حدود المصلحة العامة واسعة جداً وليس من مصلحة حسن الإدارة أن يترك العضو حراً تمام الحرية داخل نطاق فكرة الصالح العام ، بل يجب أن يحدد له الأغراض العامة التي يجب أن يحققها دون غيرها ، وهذا ما يفعله المشرع عادة ، فهو لا يكتفي بهذا القيد العام المستمد من فكرة المصلحة العامة ، بل إنه حين يضع بين يدي عضو الإدارة اختصاصاً معيناً فإنه يحدد له الغرض المخصص، الذي يجب عليه أن يسعى إلى إخراجه إلى حيز الوجود دون غيره ، غير أن الصعوبة تكمن هنا في كيفية الوصول إلى الهدف المحدد الذي يجب على عضو الإدارة أن يحققه دون غيره[١].

وبناءً على ما سبق، سنتطرق في هذا المطلب إلى **الحديث عن نشأة قاعدة تخصيص الأهداف وتطورها وأهميتها (الفرع الأول)**، ومن ثم **طرق القاضي الإداري في تحديد ومعرفة الهدف المخصص من القرارات الإدارية (الفرع الثاني)**.

---

[١] د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٢-٢٦٣ وأيضاً د . محمد كامل ليلة ، الرقابة القضائية ومبادئ القانون الإداري ، المجلد الثاني ، (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة) ، مرجع سبق ذكره ، ص١٢٠٤.

الفرع الأول

التعريف بقاعدة تخصيص الأهداف وأهميتها

أولاً : نشأة القاعدة وتطورها :

تُعد قاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية من المبادئ الجوهرية التي يجب على الإدارة احترامها والتقيد بها عند إصدارها للقرار الإداري ، وإلا كان جزاء مخالفتها إلغاء القرار لعيب الانحراف بالسلطة[1].

ووفقاً لهذه القاعدة فرجل الإدارة مقيد عند إصداره لقراره بما حدده له القانون من أهداف أو تحقيق وجه من أوجه المصلحة العامة ، فمن أجل بلوغ هذا الهدف منح القانون لرجل الإدارة سلطة إصدار القرار ، فإذا ما استخدم رجل الإدارة هذه السلطة للوصول إلى هدف آخر ، ولو كان يهدف لتحقيق المصلحة العامة ، فإن قراره يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ومستوجباً للإلغاء[2] .

ومثال ذلك: أن المشرع قد حدد الهدف من سلطات الضبط الإداري وهي المحافظة على النظام العام ، أي المحافظة على الأمن والسكينة والصحة العامة ، فإذا استعملت الإدارة سلطاتها في هذا الخصوص لغير تحقيق هذه الأهداف ، كان قرارها مشوباً

---

[1] د. أحمد عبد القادر الحسيني ، بحث بعنوان " انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي " ، دراسة مقارنة ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة كركوك ، العدد الثالث عشر ، ٢٠١٥ ، ص ٣.

[2] د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر ، ٢٠١٠ ، ١٩٣.

بعيب الانحراف بالسلطة حتى وإن كانت تستهدف بها تحقيق أغراض لا تتنافى مع الصالح العام[١].

ويعود الفضل في إبراز هذه القاعدة إلى مجلس الدولة الفرنسي الذي قام باكتشافها والإعلان عنها وعن إلزاميتها بشكل صريح وعدّها مبدأً قانونياً تلتزم به هيئات الحكم في الدولة ، ومن بينها الإدارة ما دام لم يرد نص قانوني بخلاف ذلك[٢].

وقد وجدت هذه القاعدة تطبيقاً لها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي دأب على إلغاء قرارات الإدارة متى ثبت لديه خروجها عن تحقيق الهدف المخصص ، حيث قضى بإلغاء قرار المحافظ والصادر بتقرير المنفعة العامة لقطعة أرض مملوكة للسيد "Baron" وذلك للانحراف بالسلطة ، حيث تبين للمجلس من الظروف المحيطة بالدعوى أن ما أعلنته البلدية من ضرورة المحافظة على الطابع الهادئ للمنطقة السكنية المجاورة للأرض المذكورة ليس من الأهداف التي يتقرر لأجلها نزع الملكية للمنفعة العامة[٣].

---

[١] د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠٥.

[2] ANDRE MAURIN , DROIT ADMINISTRATIF , EDITION SIREY , PARIS , TROISIEME EDITION , 2004 , P.26.

[3] C.E 16/11/1972 , SIEUR BARON .R. P.176

مشار إليه د . عادل السعيد أبو الخير ، الضبط الإداري وحدوده ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٦٢٤.

كما قضى بإلغاء قرار المحافظ الصادر بتقرير المنفعة العامة للأرض المملوكة للسيد "Schawartz" لإنشاء ملاهٍ وحمام سباحة ، ذلك أن القرار لا يهدف إلى المحافظة على الصحة العامة ، وإنما يهدف إلى تطور أنشطة الترفيه الخاصة بالبلدية[1].

ولقد أكدت أحكام مجلس الدولة المصري على هذا الاتجاه ، حيث رأت محكمة القضاء الإداري المصرية أن عيب الانحراف يعتبر متحققاً أيضاً إذا صدر القرار مخالفاً لروح القانون ، حتى ولو كانت الإدارة تهدف من ورائه تحقيق النفع العام ، وقررت أنه : ((**وإن كان السبب الذي يبدو أن الجامعة استندت إليه في إخراج المدعي من وظائف التدريس بها إلى وظائف الكادر العام ، هو فيما يظهر أنه لم يحصل على درجة الدكتوراه، إلا أن الواضح من مناقشات المجلس الأعلى للجامعات ، أن السبب الحقيقي ليس عدم أهلية المدعي لشغله وظيفة أستاذ مساعد بكلية طب الأسنان لمجرد عدم حصوله على الدكتوراه ، وإنما هو القول بفقدان الانسجام بينه وبين بعض زملائه في الكلية ، وكانت النية متجهة في الأصل لنقله إلى جامعة الاسكندرية.... وعليه وفي ضوء ما تقدم جميعه يكون القرار القاضي بنقل المدعي من وظيفته بهيئة التدريس بجامعة القاهرة إلى وظيفته أخصّائي بوزارة الصحة ، مشوباً بإساءة في استعمال السلطة مما يتعين إلغاؤه**))[2].

هذا وقد كان لمحكمة القضاء الإداري المصرية منذ البداية موقف واضح في هذا الشأن حيث ذهبت إلى أنه لا يجوز اتخاذ أي من التدابير أو الإجراءات التي يجيزها

---

[1] C. E 3/10/1980 , SCHAWARTZ .R . P .353. ، مشار إليه لدى د . عادل السعيد أبو الخير .المرجع السابق ، ص ٦٢٥

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم ١٤٩٤ تاريخ ١٩٦٠/١٢/٢١ المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية في ال١٥ سنة ، السنة الأولى القضائية البند ٢٨٢ ص.٢٣٨٢.

الشارع لتحقيق هدف آخر مغاير للهدف الأساسي الذي قصد إليه الشارع ، ولو كان هذا الهدف محققاً للصالح العام بمعناه الشامل وذلك تطبيقاً لقاعدة أصولية اصطلح على تسميتها "بقاعدة تخصيص الأهداف"، ومن ذلك ما جاء في حيثيات حكم محكمة القضاء الإداري المصرية : ((**إن الانحراف في استعمال السلطة كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية ، لا يكون فقط حين يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك ، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع ، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين ، وفي هذه الحالة يجب أولاً ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب ، بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار ، عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له ، فإذا خرج القرار عن هذه الغاية ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة في ذاتها كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً**))[1].

وإذا كانت أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية منذ البداية قد استطردت على إدخال انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف ضمن صور وحالات عيب الانحراف بالسلطة ، إلا أن قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية قد مرّ في هذا الشأن بمرحلتين: حيث لم تسلم الأخيرة بدايةً بما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري المصرية واعتبرت أن عيب الانحراف بالسلطة لا يعتبر متحققاً إلا في حالة خروج القرار عن غاية المصلحة العامة واشترطت توفر العمد وسوء النية لدى مصدر

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم ١٣٨٦ تاريخ ١٩٦٠/١/١٢منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في ١٥ سنة ، الجزء الثالث ، البند ٢٧٨، ص٢٩٣.

القرار الإداري[1] ، إلا أن هذا التضييق لنطاق عيب الانحراف وقصره على حالة وحيدة وهي حالة الخروج عن المصلحة العامة لم يلقَ استجابة لدى معظم الفقهاء ، على اعتبار أن عيب الانحراف بالسلطة يقوم مع حسن النية إذا خالفت الإدارة تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، وهذا ما جعل المحكمة تعدل عن أحكامها السابقة ، حيث جاء في حكم لها لسنة ١٩٨٠ ما يلي: ((**إذا ماعين المشرع غاية محددة فإنه لا يجوز لمصدر القرار أن يستهدف غيرها ، ولو كانت هذه الغاية تحقق الصالح العام**))[2].

وقضت أيضاً بعدم شرعية قرار ضبط بإغلاق سوق خاصة يوم الأثنين من كل أسبوع لتحقيق رواج سوق في مجلس قروي وسطي الذي أصابه الركود[3].

وأخيراً قضت بانعدام قرار ضبط تضمنه ترخيص سوق عمومي يستهدف مصلحة مالية بتخويل المرخص له تحصيل مقابل إشغال الطريق العام للمجلس المحلي[4].

وبناءً عليه فإن أي اختصاص إداري يمنح لصاحبه من أجل تحقيق هدف محدد وبالتالي فإن مخالفة هذا الهدف والسعي لتحقيق أهداف أخرى لم ينط بالموظف العام تحقيقها يجعل القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ، وإن كان هذا الهدف من القرار هو الصالح العام .

---

[1] حكمي المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعنان ٩٧٣/ ٩٨٤ لسنة ٦ ق جلسة ١٩٦٤/٥/٢المنشور في المجموعة العشرية ص١١٨.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن ١٠٠٩ ، لسنة ٢٠ق ، جلسة ١٩٨٠/١٢/١٦ ، المنشور في المجموعة العشرية ، ص١٢٤ .

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم ٧٤ ، لسنة ١٤ ق ، جلسة ١٩٨٧/١/٢٨ ، المنشور في المجموعة العشرية ، ص ١٢١.

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم ٣٣٧ لسنة ٦ق ، جلسة ١٤ /١٩٨٣/١١، المنشور في المجموعة العشرية ، ص ١٢٥.

ولقد أكدت أحكام مجلس الدولة السوري العديدة على هذا الاتجاه ، ومن ذلك حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١٨٧ في القضية ٣٥٥ لعام ١٩٧٢ الذي جاء فيه : ((**ومن حيث أن الثابت بالوقائع أن جزء العقار المستملك إنما استملك لمنفعة العقار رقم ٢٠٣١ من المنطقة العقارية.....وكانت المادة الأولى ، من مرسوم الاستملاك قد حددت الغاية من الاستملاك أنها دمج الجزء المستملك ، وكان من الثابت أن العقار ٢٠٣١ هو عقار مشيد وأن الاستملاك على ما نوهت به مذكرة الجهة المدعى عليها، إنما كانت لغاية تنظيمية وتفادياً لتشويه الشكل الهندسي للعقار ٢٠٣١ أي لمنفعة العقار المذكور.... فإن الاستملاك المحدد بالمرسوم المطعون فيه يكون قد خرج عن الغاية التي حددها المشرع لعدم تعلقه بالمشاريع العمرانية المنصوص عنها قانوناً، مما يجعل المرسوم المطعون مشوباً بعيب الانحراف...))**[١].

ولعل في هذا الحكم توضيحاً شافياً لا يحتاج إلى شرح ، بأن رجل الإدارة مُنح سلطات معينة لتحقيق هدف معين في إطار المصلحة العامة من خلال ما يصدره من قرارات إدارية ، وعليه ألَّا يسعى لتحقيق أهداف أخرى وإن كانت تحقق الصالح العام بمعناه المطلق ، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع ، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين، وفي هذه الحالة يجب ألَّا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب ، بل الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري

---

[١] انظر الحكم المشار إليه والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٧٢ ، ص٥٨ ، وأكدت المحكمة الإدارية العليا على هذا الحكم عند نظر الطعن فيه قائلة: (..... ومن حيث أن الاستملاك الذي يقوم على تجريد المالكين من أملاكهم الخاصة لم يشرع أصلاً إلا للنفع العام ولغايات تنظيمية بحته ، فإذا ما استعمل هذا السلاح بيد الحكومة لغير الغاية المحددة في القانون الأساسي كان هدفاً للطعن والإلغاء...)وانظر حكمها رقم ١٤٥ في الطعن رقم ٢٣٨ لسنة ١٩٧٣ ، المنشور في المجموعة السابقة ص٦٠ .

بالغاية المخصصة التي رسمت له ، فإذا خرج القرار عن هذه الغاية ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة في ذاتها، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً.

ثانياً : التعريف بقاعدة تخصيص الأهداف وأهميتها :

حاول الفقه الإداري المقارن تحديد مفهوم الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف كأحد صور عيب الانحراف بالسلطة ، بوضع تعريفات عديدة متشابهة في المضمون وإن اختلفت في تعابيرها اللغوية ، حيث كانت أغلب التعريفات لهذه القاعدة بصدد الحديث أو التعريف بعيب الانحراف بالسلطة لتمييزه عن العيوب الأخرى التي تشوب القرار الإداري ، حيث عرفها الفقيه الفرنسي هوريو بقوله : ((**ترتكب السلطة الإدارية عيب الانحراف حين تتخذ قراراً يدخل في اختصاصها ، مراعية فيه الشكل المقرر وغير مجانبة فيه لحرفية القانون ، مدفوعة بأغراض أخرى غير التي من أجلها منحت سلطاتها ، أي لغرض آخر غير حماية المصلحة العامة ، وخير المرفق الموضوع تحت إشرافها**)) [١] ، حيث يتبين من هذا التعريف أن العميد هوريو قد أشار إلى قاعدة تخصيص الأهداف عندما بيّن أن السلطة الإدارية ترتكب عيب الانحراف بابتغائها أهدافاً غير التي منحت لأجلها سلطاتها سواء أكانت تلك الأهداف مخالفة للمصلحة العامة أو مجانبة فيها لقاعدة تخصيص الأهداف ، ولقد جسد العميد هوريو تعريفه لهذه القاعدة إزاء تعليقه على حكم مجلس الدولة الفرنسي (mangras) إذ يقول: ((**في حياتنا الاجتماعية ، لابد لكل منظمة من غرض وهذا شرط جوهري ، وعليه فلا يكون لأي هيئة جماعية ، ولا لأية شركة أو جمعية أو مؤسسة أن توجد من غير هذا الهدف المحدد ، وإن المشرع ليلزمها بوسيلة أو بأخرى بالإعلان عن**

---

[1]٢) HAURIOU(M): PRECIS ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINSTRATIFS , PARIS ,1934 , P .36.

هذا الغرض ، ويجب ألا تعامل المنظمات الإدارية معاملة أخرى في هذا الصدد ، فكلمة تكونت حملت في طيات تكوينها أغراضها وأهدافها ، إذا لم يكن أُعلن عن هذه الأهداف والأغراض في نظامها التأسيسي الذي تقره القوانين واللوائح ، وعلى ذلك فإن هذا الهدف أو الأهداف المحددة للوظيفة الإدارية هي في نفس الوقت حدود للسلطات الممنوحة للإدارة ، بحيث يمكننا أن نقول في بعض الحالات أن الإدارة قد انحرفت باختصاصاتها عن الأهداف المحددة لها وهو ما يكون نظرية الانحراف بالسلطة))[1].

أما الفقيه الفرنسي رولان فقد أشار إلى مضامين هذه القاعدة أيضاً بصدد وضعه تعريفاً لعيب الانحراف بالسلطة بقوله : **((يرتكب رجل الإدارة عيب الانحراف حينما يستعمل سلطاته متمشياً مع حرفية القانون ، ولكنه يرمي في الحقيقة إلى تحقيق هدف آخر غير الذي من أجله منح هذه السلطات ، حتى ولو لم يكن في تحقيق هذا الغرض ما يدعو إلى الغرابة))**[2].

كذلك حاول الفقه الإداري المقارن المصري إعطاء تعريف لقاعدة تخصيص الأهداف ، حيث عرفها الدكتور "عبد العزيز عبد المنعم خليفة" :**((بأنها القاعدة التي تقضي وجوب استهداف الإدارة في قراراتها الإدارية للأهداف المخصصة التي عيّنها المشرع في المجالات المحددة لها ، ويكون القرار الإداري مشوباً بالانحراف بالسلطة في هذه الحالة ، كلما كان الباعث على اتخاذه هو تحقيق هدف غير الذي أراده الشرع حين منح الإدارة السلطة في اتخاذ هذا القرار بالذات ، ولا يهم بعد ذلك أن يتثبت أن**

---

[1]2) HAURIOU(M): PRECIS ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINSTRATIFS , PARIS ,1934 , P.37.

[2] مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٩.

الإدارة كانت تهدف من القرار الذي اتخذته تحقيق المصلحة العامة ، مادامت هذه المصلحة غير المصلحة التي حددها المشرع))[1].

كما عرفها الدكتور ماجد راغب الحلو : ((**بأنها تحديد المشرع لأهداف خاصة وبالتالي لا يجوز لرجل أن يسعى إلى تحقيق غيره ، ولو كان الهدف الذي يسعى إليه محققاً للمصلحة العامة ، وعليه فإن مخالفة رجل الإدارة لهذا التخصيص يكون قد ارتكب خطأ ويجعل قراره معيباً بعيب الانحراف بالسلطة))**[2].

أما الفقيه الكبير سليمان الطماوي فقد عرفها: ((**بأنها خطأ العضو الإداري في مدى الأهداف المنوط به تحقيقها أو إلى كيفية استعمال الوسائل التي وضعها القانون بين يديه لتحقيق أهداف معينة ، وعليه فإن عيب الانحراف بالسلطة في وجهه الثاني المتحقق بالخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف أو انحراف القرار عنها يتحقق برأيه بإحدى صورتين : الأولى: أن يكون الغرض الذي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقه لا يدخل في اختصاصه ، لأن القانون لم ينط به تحقيقه ، والثانية: أن يستعمل رجل الإدارة في تحقيق غرض يدخل في اختصاصه أصلاً وسائل غير تلك التي يوجب القانون استعمالها لتحقيق ذلك الغرض))**[3].

ويعرفها الدكتور سامي جمال الدين : ((**بأن للمشرع أن يتدخل بصدد بعض القرارات الإدارية لتحديد الهدف منها ، دون الالتزام العام بتحقيق المصلحة العامة ، بحيث إذا**

---

[1] د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٧.

[2] د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠٦.

[3] لدى د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣١.

استهدف القرار غاية أخرى خلاف هذا الهدف وقع باطلاً لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف حتى لو تذرعت الإدارة بأنها كانت تسعى لتحقيق المصلحة العامة))[1].

أما في الفقه السوري فقد عرفها الدكتور عبد الله طلبة بقوله : ((**إذا كان الهدف محدداً بشكل واضح في النص القانوني ، فيجب على الإدارة أن تستهدف في قراراتها تحقيق هذا الهدف إعمالاً لقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد الإدارة بالغاية التي رسمها المشرع ، فإذا جاوزت الإدارة هذه الغاية المخصصة إلى غاية أخرى ولو كانت تستهدف بها تحقيق الصالح العام في ذاته ، كان قراراها في هذا الخصوص مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة وجديراً بالإلغاء))**[2].

كذلك عرفاها الدكتوران محمد الحسين ومهند نوح : ((**بأنه إذا أوجب القانون أن تستهدف الإدارة غاية معينة لقرار إداري معين وجب على الإدارة أن تستهدف الغاية التي حددها القانون حصراً عند إصدارها لقرارها وذلك تحت طائلة البطلان))**[3] .

من ذلك أيضاً تعريف الدكتورين سعيد نحيلي وعبسي الحسن لها : ((**قد يحدد المشرع أهدافاً معينة لبعض أنواع القرارات الإدارية ، ومن ثم يجب أن تلتزم الإدارة بتحقيق تلك الأهداف المخصصة والمحددة لها في القانون ، فلا يكون لها أن تبتغي هدفاً آخر ولو رأت أو ادَّعت أنه يندرج في نطاق المصلحة العامة ، وبمعنى آخر ولو كان**

---

[1] د. سامي جمال الدين ، الوسيط في إلغاء القرارات الإدارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة ٢٠٠٤ ، ص ٧٣٥.

[2] د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٨.

[3] د . محمد يوسف الحسين و د . مهند نوح ، القانون الإداري ((عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية)) ، منشورات جامعة دمشق ، ٢٠١١ ، ص ١٦٨.

الهدف المخصص من شأنه تحقيق المصلحة العامة في تقدير الإدارة ، وهو المبدأ الذي يطلق عليه مبدأ تخصيص الأهداف))[1].

أما الدكتور شوقي كمال الدين الشماط فقد عرفها : **((بأنها واحدة من المبادئ التي تؤدي دوراً بارزاً في صيانة حقوق وحريات الأفراد ومصالحهم المشروعة ، فالمصلحة العامة هي الغاية النهائية التي تهدف الإدارة إلى تحقيقها من خلال تصرفاتها وقرارتها الإدارية ، وحيث أن مفهوم المصلحة العامة متبدل ومتطور بحسب الظروف والأزمات ، ومن أجل السعي إلى تحقيقه بشكله الامثل ، فلا بد من تخصيص كفاءات إدارية معينة في إطار مرافق عامة محددة ، للعمل على تحقيق جوانب محددة من المصلحة العامة في نطاق عملها ، وتكون علاقة المستفيدين أو المتأثرين بخدمات ونشاط كل مرفق عام محصورة مع الإداريين في هذا المرفق مبدئياً ، وفقاً لضوابط ومعايير قانونية محددة ، تبين المراكز القانونية للأفراد المتعاملين مع هذا المرفق أو ذاك ، وطرق صيانة هذه المراكز أو نقلها أو تعديلها والوسائل القانونية للدفاع عنها ، وتأسيساً على ذلك فإن المشرع يحدد الهياكل التنظيمية للإدارة ، وعلى أساسها يوزع السلطات والصلاحيات ، وينبني على ذلك أن السلطة الممنوحة للموظف العام يوازيها مجال معين من المصلحة العامة ، ويجب السعي لتحقيقه دون خلطه مع المجالات والجوانب الأخرى للمصلحة العامة))**[2].

ويرى جانب من الفقه أن صورة الانحراف بالسلطة المتمثلة في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف أقل خطورة من صورته المتمثلة في مجانبة المصلحة العامة ، لأن رجل

---

[1] د . سعيد نحيلي و د. عبسي الحسن ، القانون الإداري ((النشاط الإداري)) ، منشورات جامعة حلب ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٤١.

[2] د . شوقي كمال الدين الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٣.

الإدارة في الحالة الأولى لم يتجاوز نطاق الصالح العام ليعمل على تحقيق صالح شخصي ، وإنما اقتصر على مخالفة الهدف الذي حدده له المشرع وجعل قراراته مرصودة على تحقيقه ، كما أنه في حالة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف يكون رجل الإدارة حسن النية لا يهدف سوى إلى تحقيق الصالح العام ، وإن كان قد سعى إلى تحقيق هدف آخر غير الهدف الذي أوكله له القانون بمنح سلطاته لتحقيقه ، أو استعمل وسيلة غير تلك التي وضعها القانون بين يديه لتحقيق ذاك الهدف[1].

إلا أن هناك جانب آخر من الفقه من يرى – **وبحق** – إلى أنَّ تخلُّف سوء النية لدى رجل الإدارة في حالة انحرافه عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، لا ينفي خطورة الانحراف في تلك الحالة ، وذلك بالنظر إلى الآثار القانونية المترتبة عليها من اعتداء على حقوق الأفراد الذين لا يعنيهم أن يكون الهدف المبتغى من تصرف الإدارة قد قصدت به تحقيق مصلحة عامة أم لا، بل ما يعنيهم ما وقع عليهم من اعتداء سببه خروج الإدارة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف[2].

---

[1] د . سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة العامة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٥٥ ، ص ٤٠٨ – د . أحمد عودة الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، دراسة تطبيقية مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥.

[2] د. أحمد رزة رياض ، إساء استعمال السلطة الإدارية ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، ٢٠١٠ ، ص ٧٤ كذلك د. أحمد راشد سيف الحجيلان ، الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ٢٠١٦ ، ص ١٣٦.

وبدورنا نبين أن المشرع يحدد للإدارة هدفاً معيناً يتعين على رجالاتها تحقيقه ، فإذا تجاوزت الإدارة الهدف الخاص في قرارها ، وسعت إلى تحقيق هدف غير الذي حدده المشرع نكون أمام حالة انحراف بالسلطة ، حتى ولو كان الغرض الذي سعت إليه الإدارة يدخل في صميم الصالح العام أو لا ينافيه ، لأن المشرع قد قيد سلطاتها بغاية محددة لا يجوز لها خروجها عنها ، وهذا يعني بصورة أم بأخرى أن لكل طائفة من القرارات الإدارية هدفاً يجب أن تتجه إليه ، إلى جانب الهدف العام وهو تحقيق الصالح العام ، وبصورة عامة فإن كل اختصاص منح لرجل الإدارة إنما كان بقصد تحقيق هدف خاص تختلف درجة تحديده من حالة إلى أخرى .

وبناءً على ما سبق يمكننا تعريف قاعدة تخصيص الأهداف : بأنها أساس من أسس التنظيم الإداري ، يُحدد من خلاله للإدارة سلطات وصلاحيات معينة يوجب عليها المشرع تحقيق أهداف معينة من خلال تلك السلطات ، ولا يحق لها أن تسعى لتحقيق خلاف تلك الأهداف متذرعة بالصالح العام ، حيث أوكل إليها تحقيق صورة من صور هذا الصالح العام ولا يجوز لها أن تسعى لتحقيق صور أخرى تحت طائلة بطلان قراراتها بعيب الانحراف بالسلطة لخروجه وانحرافه عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف .

وتنبع أهمية هذه القاعدة من أن الجهاز الإداري بمختلف فروعه وتعدد أطرافه وتكاثر مسؤولياته لا يمكن أن يتيح لأي فرد من أفراد هذا الجهاز الضخم أن يأخذ على عاتقه تحقيق المصلحة العامة ، فكان لابد من توزيع السلطات والصلاحيات بين رجال الإدارة ، وتحديد الهياكل التنظيمية للإدارة التي على أساسها توزيع هذه السلطات والصلاحيات ، ويترتب على ذلك أن السلطة الممنوحة للإدارة أو الموظف

المعني يقابلها مجال معين من المصلحة العامة يتعين عليه تحقيقه دون خلطه مع مجالات المصلحة العامة الأخرى ، فالقانون هنا عين له الهدف وحدده ومن أجل بلوغه منحه تلك السلطة ، فإذا ما استخدم هذه السلطة للوصول إلى هدف آخر ولو كان يحقق مصلحة عامة فإن قراره يكون مشوباً بعيب الانحراف عن الهدف المخصص.

الفرع الثاني

طرق القاضي الإداري في تحديد ومعرفة الهدف المخصص من القرارات الإدارية

إن الغاية هي الهدف النهائي الذي حمل رجل الإدارة (عند توفر الأسباب) للتدخل وإصدار القرار الذي يراه مناسباً لتحقيق الغاية ، والتي يجب أن تكون مشروعة في كل الأحوال ، وإلا كنا أمام عيب الانحراف بالسلطة ، وهو أخطر العيوب على الإطلاق، ذلك أن القرار الإداري ربما يكون سليماً في كل عناصره ومشروعاً في جلِّ أركانه ، إلا أنه مع ذلك فقد يكون صادراً لغاية غير مشروعة أو لغاية غير تلك التي من أجلها منحه القانون سلطاته لإصدار قرارته ، وبذلك فإن الإدارة وفي ثوب من المشروعية الظاهرة أو العلنية ترتكب أبشع المخالفات فتنحرف بسلطاتها عن الغاية المرسومة لها من أجل تحقيق غايات أخرى غير معترف لها بها ، وغير مناط بها تحقيقها ، أو أنها غير مشروعة أساساً[1] .

ويتعين القول بأن مشروعية الغاية من القرار الإداري أمر في غاية الدقة والحساسية ، وهي هدف سامٍ بحد ذاته ، كما أن تحديد مدى مشروعية الغاية من القرار الإداري أمر في غاية الصعوبة إذ يستلزم التعرف على نية مصدر القرار الإداري عند إصدار القرار ، والتعرف على نية المشرع من منح رجل الإدارة سلطاته وصلاحياته ، ثم إجراء المقارنة بين النيتين فإن تطابقا كانت الغاية مشروعة وإلا فإنها كانت غير مشروعة ،

[1] د . إبراهيم سالم العقيلي ، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، الطبعة الأولى ، دار قنديل ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٢.

وتكون الإدارة قد انحرفت بسلطاتها من أجل تحقيق غايات غير مشروعة أو غير معترف لها بتحقيقها وهو ما يُشكل عيب الانحراف بالسلطة .

وإن تحديد هذه الغاية أو الغرض يخضع لقاعدتين أساسيتين نبينهما فيما يلي:

- يخضع رجل الإدارة شأنه في ذلك شأن سائر أفراد الإدارة لقاعدة عامة ، هي ألا يهدف في جميع أعماله إلا لتحقيق مصلحة عامة ، ذلك أن سلطاته وامتيازاته لم تُمنح له من أجل التسلط أو ممارسة السلطة بحد ذاتها ، وإنما مُنحت هذه السلطات حصراً من أجل تحقيق الخير المشترك للجماعة ، أي من أجل تحقيق المصلحة العامة ، والتي يجب أن تكون رائد رجل الإدارة في عمله اليومي وممارسته المستمرة لاختصاصاته وسلطاته ، فإن حاد عنها وسعى لتحقيق أهداف غير المصلحة العامة ، فإنه يفقد صفته كعضو إدارة وبالتالي يصبح عمله اعتداء مادياً لا يتمتع بأي نوع من أنواع الحصانة ، وهذا القيد العام مفروض وبلا حاجة إلى نص (كأن يسعى مصدر القرار إلى تحقيق غايات شخصية له أو لغيره أو لتحقيق غايات سياسية لتأييد حزبه أو التضييق على منافسيه ، أو الأحزاب المعارضة الأخرى ، أو لتحقيق غايات دينية)[1] .
- ولكن القانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع ، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين ، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب ، بل الهدف الخاص الذي عيّنه القانون لهذا القرار عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف ، التي تقيد القرار الإداري بالغاية التي رسمت له فإذا ما خرج مصدر القرار عن تلك الغاية ، ولو كان هدفه تحقيق الصالح العام كان قراره مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ، حيث أن حدود المصلحة العامة واسعة جداً وليس من مصلحة حسن الإدارة أن يُترك العضو الإداري

[1] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٤.

أو رجل الإدارة حراً تمام الحرية داخل نطاق المنفعة العامة ، بل يجب أن تُحدد له الأغراض العامة التي يجب عليه أن يحققها ، بما أُعطي له من صلاحيات وسلطات ووسائل لأجل تحقيقها ، وحينما يحدد له المشرع الهدف الخاص فمن المتوجب على رجل الإدارة أن يسعى إلى تحقيق الهدف الخاص وإخراجه إلى حيز الوجود دون غيره من أوجه المصلحة العامة ولو ادعى بها ، ويستلزم هذا ألا تتجاوز السلطة روح القانون والهدف الذي ابتغاه المشرع ، وإلا كان القرار مشوباً بالانحراف ويخرج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية[1].

وفي هذا الصدد يُثار التساؤل التالي:

ما هي المبادئ والقواعد التي يمكن للقاضي الإداري الاستعانة بها في سبيل التعرف على أهداف ومقاصد المشرع لا سيما تلك الأهداف المخصصة؟

أولاً: النصوص القانونية:

يمكن استخلاص أهداف ومقاصد المشرع من منطوق النص القانوني وعباراته ، حيث يذكر المشرع في صلب تلك النصوص الاختصاص وصلاحيات وسلطات هذا الاختصاص ، ومن ثم الأهداف التي من أجلها مُنح هذا الاختصاص ، وكمثال على ذلك ، ما قضت به المادة /٢/ من قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم /٢٤/ تاريخ ١٩٨١/٧/٨ وتعديلاته ((**الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش هيئة رقابية مستقلة**

[1] د . محمد يوسف الحسين و د . مهند نوح ، القانون الإداري ((عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية)) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٩ ، د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٦ ، د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٤ ، د. أحمد عبد القادر الحسيني ، بحث بعنوان " انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي " ، دراسة مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤.

ترتبط برئيس مجلس الوزراء هدفها تحقيق رقابة فعالة على عمل إدارات الدولة ومؤسساتها المختلفة من أجل:

- **تطوير العمل الإداري.**
- **حماية المال العام.**
- **تحقيق الفعالية في الإنتاج ورفع مستوى الكفاية والأداء.**
- **تسهيل توفير الخدمات العامة للمواطنين))**[1].

ومثال ذلك أيضاً : القوانين الخاصة بالسلطات المطلقة في فرنسا التي مُنحت للإدارة في ظل الجمهورية الثالثة ، والتي كانت تباشرها بمقتضى مراسيم تصدرها ويكون لها قوة القانون ، فقد حدد المشرع الأهداف التي يتوجب على الإدارة مراعاتها عند إصدارها لتلك المراسيم ، وكل مرسوم يصدر لغير الأغراض المذكورة صراحة يعتبر غير قانوني ، وقد أعلن مجلس الدولة الفرنسي اختصاصه بمراقبة تلك المراسيم وإلغائها إذا ما انحرفت الإدارة عن الأهداف المخصصة لها[2].

ثانياً: الأعمال التحضيرية والمناقشات والدراسات والمذكرات التفسيرية التي دارت قبل صدور التشريع:

قد لا يصرح المشرع بعلانية عن قصده في نص القانون ، وعند عدم وضوح أهداف المشرع بجلاء أو التباسها ، فيمكن الرجوع إلى المناقشات والأعمال التحضيرية والمذكرات التي سبقت صدور القانون ، أو المذكرات التفسيرية المقدمة بهذا الخصوص إبَّان صدور تشريع أو بعده.

---

[1] راجع في ذلك قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش السوري رقم / ٢٤ / لعام / ١٩٨١/ .

[2] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٥.

ومن الأمثلة الطريفة على ذلك أن القانون الفرنسي الصادر في ١٦/ نوفمبر ١٩٤٠ أخضع المعاملات الخاصة بالعقارات إلى تصريح خاص من المحافظ المختص ، دون أن يحدد الهدف من هذا القانون صراحةً ، وفهم بعض المحافظين أن غاية المشرع من هذا القانون ، هي منع سكان المدن من الاستيلاء على العقارات وحرمان المزارعين في الأرياف من مورد رزقهم ، فراحوا يرفضون الطلبات التي يتقدم بها سكان المدن لشراء عقارات في الأرياف ، ولدى عرض الأمر على مجلس الدولة طعناً بالانحراف بالسلطة في قرارات المحافظين ، قرر المجلس إلغاء قرارات الرفض الخاصة بمنح التراخيص معتمداً على اعتبارات استمدها من الأعمال التحضيرية التي سبقت صدور القانون المذكور ، رغم أن غاية المحافظين كانت تشكل هدفاً من جوهر وصميم المصلحة العامة (أحوال كانت تمر بها فرنسا في ذاك الوقت)[١].

ومن ذلك أيضاً ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية عام ١٩٧٣ بتصديق قرار محكمة القضاء الإداري المطعون فيه لعام١٩٧٢ بإلغاء مرسوم الاستملاك باعتبار أن الغاية منه إفادة جهة معينة بذاتها وليست النفع العام ، وجاء في القرار المذكور :(.....**ومن حيث أن الأدلة المستخلصة من الأوراق والمراسلات المبرزة في الدعوى.... تشير كلها إلى أن الاستملاك كان فعلاً لصالح الجمعية التعاونية السكنية للعاملين في جامعة حلب لا لصالح السكن الشبابي ، وإن ما تضمنه مرسوم الاستملاك من أن الهدف من استملاك العقارات المبنية فيه لصالح السكن الشعبي لم يكن إلا تمويهاً قُصد منه دفع مرسوم الاستملاك نحو الظهور ، بإلباسه ثوباً مستعاراً من المشروعية ، كان يشف دوماً من خلال الكتب ومختلف المراسلات والتحقيقات الرسمية عن الهدف الحقيقي الذي يخفيه وراءه، ومن حيث أن تصرف جهة الإدارة**

[١] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٦.

على هذا الشكل يسم قرارها بعيب الانحراف وهو عيب يبرر ما قامت به من تصرف أو الغاءه.... ومن حيث أن الحكم المطعون فيه قد أصاب الحق فيما قضى به لا تنال منه أسباب الطعن المثارة من قبل الإدارة...) وقد حكمت المحكمة برفض الطعن موضوعاً[1].

ثالثاً: طبيعة نشاط الإدارة والسلطات الممنوحة لها:

حيث يمكن التعرف على قصد المشرع وأهدافه من خلال معرفة طبيعة نشاط الإدارة وقطاع عملها والتعرف على السلطات الممنوحة لها ، لممارسة نشاطاتها والتي توحي بالغاية النهائية للمشرع من منح هذه السلطات [2]، فسلطات الضبط الإداري أو البوليس ممنوحة من أجل الحفاظ على النظام العام وإعادته في حال الإخلال به ، بمدلولاته الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة [3]، ومن أجل ذلك فإن استعمال سلطات الضبط الإداري من أجل حل نزاع ذي صبغة خاصة بين الأفراد يمثل انحرافاً

---

[1] راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٥٨ في الطعن رقم ٢٣ لعام ١٩٧٣ وحكم محكمة القضاء الإداري رقم ١٧٢ في الطعن رقم ١٥٥ لعام ١٩٧٢ ، المنشورين في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري مع تعقيبات المحكمة الإدارية عليها لعام ١٩٧٢ ص٦٤ وما بعدها.

[2] د . سامي جمال الدين ، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٠، ص ٦١ كذلك د . محمد يوسف الحسين و د . مهند نوح ، القانون الإداري ((عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية)) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٩

[3] يقصد بالأمن العام :حماية المواطنين ضد الجرائم والمخاطر والحوادث والكوارث التي يمكن أن تقع عليهم أو تهددهم في أنفسهم أو أعراضهم سواء أكانت أفعالاً من إنسان أو طبيعة ،أما السكنية العامة فيقصد بها الحفاظ على الهدوء والسكون ومنع كل مظاهر الإزعاج في الطرق والأماكن العامة ، ويقصد بالصحة العامة :حماية الأفراد من الأمراض المعدية والأوبئة والوقاية منها واتخاذ كافة التدابير والاحتياجات اللازمة لتحقيق هذا الهدف، راجع في ذلك د . محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري ((دراسة مقارنة في القانونيين الفرنسي والمصري))، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢، ص ٧٠.

باستعمال هذه السلطات ، لأنه استعمال لها في غير ما أعدت له ، مما يجعل قرارات الإدارة الصادرة بهذا الشأن مشوبة بالانحراف بالسلطة ومتوجبة الإلغاء .

وكذلك بالنسبة للسلطات التأديبية الممنوحة إزاء موظفيها ، فإنها تهدف دائماً إلى عقاب الموظف لارتكابه مخالفات مسلكية ، وذلك لتحقيق حسن سير المرافق العامة ، فإذا ما استعملت بقصد الانتقام أو لأغراض حزبية فإنها تكون قد انحرفت عن غاياتها المشروعة .

رابعاً: تفسير النصوص القانونية للوصول إلى الهدف المخصص:

لقد سلَّمنا فيما سبق من بيان أن تحديد غاية العمل الإداري أو غرضه هو عمل المشرع وليس عمل رجل الإدارة ، وأنه بذلك يدخل ضمن السلطة المحددة للإدارة لا السلطة التقديرية[1].

وإذا كان القضاء بشكل عام هو اجتهاد فإن القاضي الإداري بصفة خاصة هو قاضٍ مبدع ومنشئ للحلول المناسبة ، لما يطرح عليه من منازعات والتي لا يجد لها نصوصاً تحكمها ، ولكن هذا الإنشاء لا يعني أن القاضي الإداري يحل محل المشرِّع ، بل لا يجوز للأول مخالفة النصوص القانونية التي وضعها الثاني ، وإذا كانت تلك النصوص قد شابها الغموض قد يضطر إلى تفسيرها ، ولكن يجب عليه أن يفسرها بما يتلاءم مع الظروف المحيطة وواقع الحياة العملية والاتجاهات السائدة ، وفي حال كان النزاع لا تحكمه نصوصاً قانونية يبرز دور القاضي الإداري في الإبداع وإيجاد القاعدة القانونية الحاسمة للنزاع ، وعلى هذا وصف القانون الإداري بأنه أكثر القوانين التصاقاً بالاجتهادات القضائية إذا لم يكن هو بذاته ذات طابع اجتهادي إنشائي ، دور القاضي

[1] د . شوقي كمال الدين الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، رسالة دكتوراه ، مرجع سبق ذكره ، ٧٣.

فيه هو دور إبداعي خلَّاق في خلق وابتكار القواعد القانونية للوصول إلى حلول للمشاكل والنزاعات المعروضة عليه، حيث أن القضاء الإداري الفرنسي ساهم مساهمة فعالة وأساسية في وضع المبادئ العامة للقانون الإداري كنظرية المسؤولية الإدارية ، والعقود الإدارية ، والأموال العامة ، والطعون القضائية ، كما جرى القضاء الإداري على تطوير النصوص التشريعية الإدارية بتفسيرها تفسيراً جريئاً ، كما فعل بالنسبة لنظرية المصادرة ، والتي تعتبر تتمة اجتهادية لقانون المصادرة الصادر عام ١٨٤١م ، وقد لعب مجلس الدولة الفرنسي الدور الأول في هذا المجال إلى درجة حدت ببعض الفقهاء إلى تشبيه دوره هذا بالبريتور الذي عمل على تطوير قواعد القانون الروماني القديم وخلق قواعد قانونية جديدة[١] .

ويبدو أن مجلس الدولة السوري يخوِّل نفسه في بعض الأحيان وبصدد بعض الأمور صلاحية تحديد قصد المشرِّع ، ولو تم ذلك أحياناً بالمخالفة للنصوص ولا سيما تلك التي تضفي الحصانة على بعض القرارات الإدارية من الطعن أو المراجعة ، ومن ذلك المادة الأولى من قانون الاستملاك التي نصَّت على اعتبار المراسيم الصادرة بوجود نفع عام بالاستملاك مبرمة وغير تابعة لأي طريق من طرق الطعن أو المراجعة ، حيث أن القضاء الغزير لمجلس الدولة السوري في هذا الشأن يقرر وباضطراد أن المشرِّع إذا ما نصَّ على قطعية القرارات الإدارية ، فإنه يقصد بذلك تلك القرارات الصادرة عن المرجع المختص بإصدارها والمستكملة لإجراءاتها الأساسية والمستوفية لغاياتها المشروعة ، ومن ذلك فقد حكمت المحكمة الإدارية العليا عام ١٩٧١ بما يلي: **((..... وغني عن البيان أن المشرع حينما يضفي على نوع من القرارات حصانة من الرقابة القضائية فإنه لا يقصد من ذلك إلا تلك القرارات التي تصدر تنفيذاً للقانون في**

[١] د . عبد الله طلبة ، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الأول ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٦.

إطار الشرعية والأصول والإجراءات الأساسية الواجب التقيد بها طبقاً للهدف الذي صدرت من أجل تحقيقه ، فإذا ما أصدرت قرارات متجاوزة تلك الشروط والأوضاع أو منحرفة عنها فإن الحصانة لا تنظمها ولا تحميها ، ويكون من حق من يُضار بها، أن يطعن فيها بالإلغاء ويطلب التعويض ، وأساس ذلك أن المبادئ القانونية العامة تستبعد أن يضع المشرع شروطاً وأوضاعاً لتحقيق هدف ما ثم يضفي حصانة على القرارات التي تتجاوز الشروط والأوضاع التي رسمها أو تنحرف عنها ثم تنطوي على انتقاص من حقوق الأفراد وتجاهل للمبادئ الدستورية التي تحميها...))[1].

وبرأينا إن اتجاه القرار في الواقع العملي وملائمته لطبيعة نشاط الإدارة ، هو الذي يحدد مدى تحقيقه الهدف الذي قصده المشرِّع ، والذي من أجله منح الإدارة سلطاتها فإذا كان كذلك (أي صدر وفقاً لنشاطاتها وضمن نطاق عملها) فيفترض أنَّ القرار جاء في الإطار الصحيح سعياً لتحقيق الأغراض التي أرادها المشرع منه ، أما إذا ما صدر القرار خارجاً عن طبيعة نشاط الإدارة وطبيعة سلطاتها فمن المفترض أنه يسعى لغايات أخرى أرادها مصدِّره ، وتختلف عن تلك التي أرادها المشرع منه سواء حسنت نية الإدارة عند إصداره أم ساءت لا فرق في ذلك ، لأن المهم والمعوَّل عليه هو أنَّ القرار سعى لغاية أخرى غير تلك التي هدف إليها المشرع وكان الانحراف قائماً في هذا القرار وتوجب إلغاؤه، وهذا التحوُّط مفهوم من أن فكرة المصلحة العامة واسعة جداً وليس من مصلحة أي مرفق عام أن يروم في أعماله جميع أوجه المصلحة العامة، بل أن التنظيم الهيكلي للإدارة يفترض أن القانون حين منح السلطة لرجل

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٤ف.ط في الطعن رقم ١٤ لعام ١٩٦٨ المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٦٨ ص١٩ .

الإدارة فقابلها بمجال معين يتعين تحقيقه وعدم خلطه مع مجالات المصلحة العامة الأخرى عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي توجب إلغاء القرار الإداري في حال صدر منحرفاً عنها .

كما أننا نرى أنه يتوجب على القاضي الإداري بصدد تفسيره للنص القانوني مبتغياً معرفة الهدف المخصص الذي قصده المشرِّع ومنح رجل الإدارة سلطاته لتوخيه ، أن يفسر النص المحدد للهدف في ضوء المصلحة الاجتماعية المبتغاة من الهدف المخصص ، حيث يفترض أن المشرع رمى دوماً إلى بلوغ مصلحة اجتماعية يتعين أن تدور كل النصوص التشريعية المحددة للأهداف في فلكها ، وأن يلتزم بأضيق طرق التفسير وألا يحيد عن إرادة المشرع في عملية بحثه تلك .

المطلب الثاني

أوجه الانحراف بالسلطة المتصلة بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

إن الانحراف بالسلطة لا يقوم فقط عند التّنكب لوجه المصلحة العامة ، بل يتحقق أيضاً عند سعي رجل الإدارة لهدف يخرج عن قائمة الأهداف المخصصة ، والتي من أجلها مُنحت سلطاته أو خروجه عن الإجراءات المرسومة والمحددة قانوناً لبلوغ ذلك الهدف ، وهو يمثل بالنهاية انتهاكاً لروح القانون وخروجاً على مقاصد المشرِّع ومراميه من الغاية من القرار الإداري[١] .

ويحدث أن يحدد المشرع أهدافاً خاصة معينة على رجل الإدارة أن يسعى لتحقيقها دون غيرها ، لأن تحقيقها تحقيقاً للصالح العام إجمالاً ، فالإدارة مكلفة بكم هائل من المهام الملقاة على عاتقها وخصوصاً بعد التبدل الجذري في مفهوم الدولة من الدولة الحامية أو الراعية إلى الدولة المتدخلة أو الرفاه ، وعلى هذا الأساس انقسمت الإدارة إلى فعاليات وقطاعات ومؤسسات وفرق عمل ضمن المؤسسة أو القطاع الواحد[٢].

وكل عضو في السلطة الإدارية من موقعه في التسلسل الهرمي الإداري مكلف بتحقيق جزء من المصلحة العامة التي أُنيط تحقيقها بالقطاع الإداري الذي يتبع له ، ومن أجل ذلك عُرفت قاعدة تخصيص الأهداف والتي على هديها يحدد المشرع مجموعة من الأهداف على رجل الإدارة المقصود تحقيقها بموجب الصلاحيات والسلطات الممنوحة له في القطاع الإداري المختص ، وقد يسمي المشرع مجموعة الأهداف هذه وقد يترك

---

[١] دادو سمير ، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، الجزائر ، ٢٠١٢ ، ص ٥٤.

[٢] د. أحمد هينة ، عيوب القرار الإداري ((حالات تجاوز السلطة))، مجلة المنتدى القانوني ، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، الجزائر ، العدد الخامس ، ٢٠٠٨ ، ص ١٤.

للإدارة تحقيقها وتسميتها واستنتاجها من خلال طبيعة النشاط الذي تقوم به والصلاحيات التي تتمتع بها[1].

ومن هنا فإن سعي رجل الإدارة إلى تحقيق هدف آخر غير الذي أناط به المشرع تحقيقه يمثل الصورة الثانية لعيب الانحراف بالسلطة ، وكذلك في حالات معنية فإن محاولة تحقيق تلك الأهداف بغير الوسائل التي رسمها المشرّع لتحقيقها يشكل أيضاً عيب الانحراف بالسلطة[2] ، كما في حالة الاستيلاء على العقارات بقرار إداري لتحقيق غاية أوجب المشرع تحقيقها باتباع وسيلة نزع الملكية للمنفعة العامة التي ضمنها المشرع لمجموعة من الإجراءات والضمانات الكافية لحماية حقوق وحريات الأفراد.

ويذهب معظم الفقه الإداري العربي إلى دمج حالتين من حالات الانحراف والخلط بينهما هما حالة الانحراف للخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف وحالة الانحراف باستعمال الإجراءات ، ومن أنصار هذا الاتجاه الدكتور سليمان الطماوي والدكتور محمد أنس قاسم جعفر والدكتور محمد كامل ليلة والدكتور عدنان العجلاني والدكتور حسين عثمان محمد عثمان والدكتور محمد وليد العبادي[3].

---

[1] د . صلاح أحمد السيد جودة ، العيوب الشكلية والموضوعية للقرارات الإدارية ((دراسة مقارنة)) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١، ص ١١٦.

[2] PIERRE LAURENT FRIER , PRECIS DE DROIT ADMINISTRATIF , 2eme EDITION , LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT , PARIS , 2003 , P.40.

[3] د.سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص١٣٢، د. محمد أنس جعفر ، الوسيط في القانون والقضاء الإداري ومبدأ المشروعية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩٨، د. عدنان العجلاني ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، القاهرة ، ١٩٧٥ ص٢٦٩ ، كذلك د. محمد كامل ليلة ، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص١٢٠٣، كذلك د. حسين عثمان محمد عثمان ، دروس في قانون القضاء الإداري في لبنان ومصر وفرنسا ، مرجع سبق ذكره ، ص٣٢٨ ، كذلك د. محمد وليد العبادي ، قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٣٢.

بينما يذهب جانب آخر من الفقه إلى بحث حالة الانحراف بالسلطة للخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف بمعزل عن حالة الانحراف بالسلطة بسبب مخالفة الإجراءات ، ومن أنصار هذا الاتجاه الدكتور خليل هيكل والدكتور أحمد عودة الغويري ، دون أن يكون هنالك تمييز واضح بين هاتين الحالتين من حالات الانحراف بالسلطة[1] .

بينما يرى الدكتور شوقي كمال الدين الشماط أن الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها بصورته الماثلة بالخروج على قاعدة تخصيص الأهداف يمثل حالة تختلف كثيراً عن حالة الانحراف بسبب مخالفة الإجراءات ، فالانحراف بالسلطة في الحالة الأولى ينتج عن اتخاذ الإدارة قرارات إدارية تسعى من خلالها لتحقيق أهداف لا تخرج عن المصلحة العامة لكنها غير مكلفة بتحقيقها بما تملكه من سلطات وصلاحيات في إطار قطاع نشاطها الإداري ، وبذلك فإن الانحراف يصيب الغاية نفسها من القرار الإداري والمتمثلة بتحقيق هدف لم ينط القانون تحقيقه برجل الإدارة مصدر القرار ، أما الانحراف بالسلطة في الحالة الثانية فإنه لا ينتج عن اختراق الغاية أو مخالفتها بل ينتج عن الوسيلة نفسها المتبعة في تحقيقها ، حيث تتبع الإدارة وسائل وإجراءات غير تلك التي أوجب القانون اتباعها من أجل تحقيق الغاية نفسها ، أو أن تستخدم تلك الإجراءات لتحقيق أغراض لم تشرع أصلاً لبلوغها ، والفارق كبير بين الحالتين : ففي الحالة الأولى (مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف) تنحرف الإدارة عن الغاية المرسومة لها فتسعى لغاية مغايرة ، أما في الحالة الثانية (الانحراف بالإجراءات) فالإدارة تنحرف في الأسلوب المتبع لتحقيق الغاية لا في الغاية نفسها ، والتي قد تكون من صميم أهداف الإدارة مصدرة القرار وقد لا تكون ، فإن كان القرار الإداري يهدف

---

[1] د . خليل هيكل ، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص٤٠٩ ، كذلك د. أحمد عودة الغويري– قضاء الإلغاء في الأردن (دراسة تطبيقية مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ،ص٣٨٣ .

لتحقيق غاية أناط القانون تحقيقها بالإدارة المعنية فليس هنالك مخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف ، وإنما يمكن أن يتحقق الانحراف بالإجراءات المستخدمة لتحقيق هذه الغاية ، أما إذا كانت الغاية من القرار غير مناط تحقيقها بالإدارة المعنية فإنها تكون قد انحرفت عن قاعدة تخصيص الأهداف من جهة ، وعن اتباع الإجراءات المرسومة لتحقيق الغاية من القرار من جهة أخرى ، وتجتمع في هذه الحالة صورتان من صورة عيب الانحراف بالسلطة ، نظراً للسعي إلى تحقيق غاية أو هدف ليس لرجل الإدارة مصدر القرار تحقيقه من جهة ، ونظراً لكون مسعى الإدارة في تحقيقه انطوى على اتباع وسائل وإجراءات غير سليمة وغير تلك التي رسمها المشرع للوصول إلى ذلك الهدف[١].

وبدورنا نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الأول من الفقه ونرى أن للانحراف بالسلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف وجهين أو مظهرين يتمثل الأول بخطأ رجل الإدارة في تحديد الأهداف المخصصة المنوط به تحقيقها ، والثاني يتعلق في خطأ رجل الإدارة في استخدام الوسائل المؤدية لتحقيق تلك الأهداف أو ما يسمى الانحراف بالإجراء ، وفي كلتا الحالتين الإدارة ترتكب عيب الانحراف بالسلطة المتمثل بصورته الثانية وهي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ، فليس هناك من مبرر لاعتبار الانحراف بالإجراء صورة مميزة من صور عيب الانحراف بالسلطة ، حيث أن استعمال الإدارة لإجراءات غير تلك المحددة قانوناً لبلوغ أهداف معينة يعني استعمالها لإجراءات في غير موضعها ولغير الهدف المخصص وهي بذلك تخالف قاعدة تخصيص الأهداف ، حيث أن رجل الإدارة وإن كان منوطاً به تحقيق الهدف ، إلا أنه لم يستعمل في ذلك ما حدده القانون له من وسائل لبلوغ ذلك الهدف ، ولقد سبق لنا وأن تحدثنا في متن هذه الرسالة عن مسوِّغات ومبررات القاعدة وبينّا في موضعه أن التنظيم

[١] د . شوقي كمال الدين الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٨.

الهيكلي للإدارة الذي يحدده القانون وعلى ضوئه يوزع السلطات والصلاحيات يترتب عليه أن السلطة الممنوحة للإدارة يقابلها مجال معين من مجالات المصلحة العامة يتعين تحقيقها وعدم خلطها مع مجالات المصلحة العامة واستخدام وسائل معينة لبلوغ ذاك الوجه من أوجه المصلحة العامة أيضاً ، وبالتالي فإن سعي رجل الإدارة لأهداف بعيدة عن ذلك الهدف المخصص أو استخدامه لوسائل غير تلك التي عيّنها له القانون لبلوغ الهدف المخصوص يجعل عمله مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة بصورته الماثلة بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، حيث أن القانون قد فرض عليه الهدف وألزمه لتحقيقه بوسيلة معينة ، وبالتالي فإن التزامه بأحدهما دون الأخرى أي ابتغاءه للهدف بغير وسيلة أو استخدامه للوسيلة دون الهدف المخصص يجعل عمله مشوباً بالانحراف لخروجه عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، وبالتالي مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة وجديراً بالإلغاء ، وبناءً على ذلك نرى أن خطأ رجل الإدارة في تحديد الأهداف المنوط به تحقيقها وخطأه في استخدام الوسائل المؤدية لتلك الأهداف هما وجهان لعملة واحدة ألا وهي الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وصورة ثانية من الصور التي يتجلى بها عيب الانحراف بالسلطة تضاف إلى صورته الأولى الماثلة بالخروج عن المصلحة العامة ، وهنا لا بد من طرح المثال الآتي للتأكيد على مضمون رأيّنا أعلاه : استخدام الإدارة لسلطات الضبط الإداري لتحقيق أهداف مالية ، فهنا تتجسد صورة عيب الانحراف بالسلطة المتمثلة بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف (خطأ تحديد الهدف ، خطأ استخدام الوسيلة المعدة قانوناً لبلوغ الهدف) وتندمجان معاً ، حيث يكون رجل الإدارة قد أخطأ في تحقيق الأهداف المنوط به تحقيقها ، لابتغائه هدفاً لم ينط به

القانون تحقيقه ، ويكون قد أخطأ أيضاً في استخدام وسيلة تحقيق ذلك الهدف باستخدامه لوسيلة الضبط الإداري في غير ما أُعدَّت إليه.

وبناءً على ما سبق ، فإن دراستنا لصورة عيب الانحراف بالسلطة المتمثلة بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، وأوجه عدم مراعاتها ومخالفتها والانحراف عنها عند إصدار الإدارة لقراراتها الإدارية ستقسم إلى فرعين على النحو الآتي :

الفرع الأول : خطأ رجل الإدارة في تحديد الأهداف المنوط به تحقيقها

الفرع الثاني : خطأ رجل الإدارة في استخدام وسائل تحقيق تلك الأهداف ((الانحراف بالإجراء))

الفرع الأول

خطأ رجل الإدارة في تحديد الأَهداف المنوط به تحقيقها

أولاً: الانحراف بسلطة الضبط الإداري لتحقيق أهداف مالية :

تُحدد أهداف الضبط الإداري في المحافظة على النظام العام في المجتمع أو إعادة هذا النظام إلى حالته الطبيعية في حالة اضطرابه أو اختلاله أي وقاية النظام العام من الاضطراب والفوضى ، والمحافظة على استقرار نظام المجتمع، ومن ثم فليس لهيئات الضبط الإداري استخدام سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير ذلك وإن تعلَّقت بالمصلحة العامة ، ذلك أن المحافظة على النظام العام يعتبر هدفاً خاصاً لأعمال الضبط الإداري ، ليس للإدارة أو للسلطة الضبطية الخروج عنه أو أن تتخذه ستاراً للوصول إلى أهداف أخرى مشروعة كانت أو غير مشروعة ، وذلك عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف .

١. التعريف بالضبط الإداري:

ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى اعتبار الضبط الإداري ما هو إلا مجموع الأنشطة الفردية التي يكون موضوعها إصدار القواعد العامة أو التدابير الفردية والإجراءات الضرورية للمحافظة على النظام العام[١] .

أما الفقه العربي فقد عرَّف الضبط الإداري بأنه : ((**مجموعة ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواهٍ وتوجيهات ملزمة للأفراد ، بغرض تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين ، بهدف صيانة النظام العام في المجتمع**))[١].

---

[١] د. سالم خليف العليمات ، الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري ((دراسة مقارنة)) ، رسالة دكتوراه ، جامعة عمان العربية للدراسات العليا ، عمان ، ٢٠٠٧، ص ٢٦.

وقد عرَّف الفقه العربي السوري الضابطة الإدارية بأنها: ((**مجموعة القواعد التي تفرضها الإدارة العامة على الأفراد بغية تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستهم لنشاط معين ، بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع ، أي لتنظيم المجتمع تنظيماً وقائياً**))[٢].

وإن كان الفقه من كل من فرنسا ومصر وسوريا قد تحدث بالتعريف والشرح عن مفهوم الضبط الإداري ، إلا أن تشريعات هذه الدول لم تتعرض لتعريف الضبط الإداري بصورة محددة وقاطعة ، وإنما أشارت إليه وحددت بعض أغراضه ، ففي فرنسا تنص الفقرة الثانية من المادة (٢٢١٢) من القانون رقم (١٤٢) الصادر في (٢١) فبراير عام(١٩٩٦) والذي يتعلق بالجماعات الإقليمية والمحلية على أن:((**السلطة البلدية يقع على عاتقها أن تجعل الناس يتمتعون بمزايا ضبط حسن ، وخاصة النظافة والصحة والأمن في الشوارع والأماكن والمنشآت العامة**))[٣].

وفي مصر نصت المادة (٣) من القانون رقم (١٠٩) لعام (١٩٧١) والخاص بهيئة الشرطة على أنه: ((**تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب وحماية الأرواح والأعراض والأموال ، وعلى الأخص ضبط الجرائم ومنعها،**

---

[١] د. طعيمة الجرف ، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الإدارية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٨ ، ص٤٨٧.

[٢] د. عبد الله طلبة ، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الثاني ، منشورات جامعة دمشق ، طبعة ١٩٩١ ، ص١٧٣ ، كذلك د . سعيد نحيلي و د. عبسي الحسن ، القانون الإداري ((النشاط الإداري)) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٢.

[٣] مشار إليه لدى د. سالم خليف العليمات ، الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري ((دراسة مقارنة)) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤.

كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات ، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات))[1].

وفي سوريا حددت المادة(١٥) من نظام خدمة الشرطة الصادر بالقرار رقم(١٩٦٢) لعام (١٩٣٠) وتعديلاته مفهوم الضابطة الإدارية بالقول :((**موضوع الضابطة الإدارية طمأنينة البلاد وحفظ السكينة وتنفيذ القوانين والأنظمة الإدارية العامة والتدابير اللازمة لتأمين هذه الضابطة التي تصدر من وزير الداخلية))**[2].

ويرجع مسلك المشرع القانوني في عدم وضع تعريف محدد وواضح للضبط الإداري إلى مرونة فكرة النظام العام (غاية الضبط الإداري) بعناصره المختلفة وتطوره المستمر ولكي يساير بهذا حركة المجتمع في جميع مراحل تطوره ، والجدير ذكره في هذا الموضع إلى أن المضمون التقليدي لمفهوم النظام العام اقتصر على حماية الأفراد من الاضطراب المادي الملموس ، بالقضاء على مظاهر القلق والاضطراب والخوف والمرض ولم تكن الحالة المعنوية أو الفكرية أو الجمالية أو الأخلاقية تدخل ضمن دائرة اختصاص هيئات الضبط الإداري ، ونتيجة لتطور تنظيم المجتمعات واتساع تدخل الدولة في حياة الأفراد انعكس ذلك تطوراً على بنية النظام العام ، واتسع ليشمل إلى جانب العناصر المادية ، أغراضاً تمثل الجانب المعنوي غير المادي وهو ما يسمى ((النظام العام الخلقي)) واتسع أيضاً ليشمل تدخل الدولة في تنظيم النشاط الاقتصادي

---

[1] راجع في ذلك قانون هيئة الشرطة المصرية رقم ١٠٩ لعام ١٩٧١، الجريدة الرسمية ، العدد ٤٥ تابع (ب) ، الصادرة في ١١ نوفمبر سنة ١٩٧٣م.

[2] راجع في ذلك نظام خدمة الشرطة السوري الصادر بالقرار رقم١٩٦٢ لعام ١٩٣٠.

للأفراد ((النظام العام الاقتصادي)) وتدخل هيئة الضبط الإداري لتحقيق غايات جمالية ((النظام العام الجمالي))[1].

وتبعاً لذلك نرى أن ارتباط وظيفة الضبط الإداري بهدفها المتمثل بالمحافظة على النظام العام جعل هذه الوظيفة غير محددة المعالم ومتغيرة ، لأن مفهوم النظام العام مفهوم متغير مرتبط بالحالة السياسية والاقتصادية والثقافية للمجتمع والدولة ، وبالتالي فهو مختلف في بعض عناصره من دولة لأخرى باختلاف النظام السياسي والاقتصادي الذي تنتهجه ، بيد أن الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري تُمثل ضمانة هامة وأساسية لحماية الحريات العامة للمواطنين ، فالإدارة تمارس نشاطها في مجال الضبط الإداري بغرض حماية النظام العام بعناصره التي ذكرناها آنفاً ، وتحقيقاً لهذا الغرض تقوم السلطات الضبطية بتنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم وأوجه نشاطهم ، وتحدد مجالات هذا النشاط وتورد عليه من القيود ما يلزم لما يتطلبه النظام العام ، فمع التسليم بالأهمية البالغة لوظيفة الضبط الإداري وغاياته ، فلا بد من خضوعه للرقابة القضائية التي تضمن حياده في القيام بوظائفه ، وذلك حماية لحقوق وحريات الأفراد ومصالحهم المشروعة .

٢. تحقيق قرارات الضبط الإداري لغاية مالية بعيدة عن أغراض الضبط الإداري:

لتحقيق أغراض الضبط الإداري يمنح المشرع لرجال الضبط الإداري سلطات معينة بحيث تلتزم في ممارسة هذه السلطات بالأغراض المحددة لاختصاصاتها ، والتي تتمثل في المحافظة على النظام العام فإذا خرجت سلطات الضبط الإداري عن هذه الأغراض

---

[1] د . عادل السعيد محمد أبو الخير ، البوليس الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ١١٦ ، كذلك د . محمد محمد بدران ، مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري ((دراسة مقارنة في القانونيين الفرنسي والمصري))، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٤.

واستخدمت سلطاتها لتحقيق أغراض بعيدة عن النظام العام ، كان تصرفها معيباً بالانحراف بالسلطة ، حتى ولو كانت هذه الأغراض تحقق مصلحة عامة[1] .

وفي الواقع فإن هيئات الضبط الإداري تسند إليها اختصاصات معينة من أجل بلوغ غايات وأهداف محددة ، وليس لهذه الهيئات أن تخرج عن هذه الغايات المستهدفة (حتى ولو من أجل تحقيق مصلحة عامة) ، حيث أن كل اختصاص يُمنح لهيئات الضبط الإداري ينطوي على غاية يتعيَّن لهذه الهيئات ألا تحيد عنها ، والقاضي الإداري وهو بصدد مباشرته الرقابة على مشروعية قرار الضبط الإداري يحدد في ضوء النصوص المقررة للاختصاص الغاية التي من أجلها منحت هذه النصوص هيئات الضبط الإداري الاختصاص في إصدار هذا القرار ، ثم يراقب بعد ذلك ما إذا كانت هذه السلطات أو الهيئات قد حققت بقرارها المطعون فيه هذه الغاية أم لا ، وبعبارة أخرى فإن القاضي الإداري عندما يتحرَّى عن تحقق عيب الانحراف بالسلطة بصدد القرار المطعون فيه ، يبدأ عمله بأن يحدد غاية المشرِّع من قرار الضبط الإداري والغاية التي حققها فعلاً مصدِّر قرار الضبط الإداري ، ثم يجري مقارنة بين الغايتين ، فإن اتفقتا انعدم وجود عيب الانحراف بالسلطة ، وإن اختلفتا فإن الانحراف قائم في قرار الضبط الإداري المطعون فيه، ويتوجب الغاؤه[2].

---

[1] د. عدنان العجلاني ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٦٨.

[2] د. أحمد راشد سيف الحجيلان ، الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٥. كذلك بياد طه سيد حملاو ، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف (دراسة مقارنة) ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام ، جامعة السليمانية ، العراق ، ٢٠١٤ ، ص ١٠٤.

ولعل من أبرز المشاكل التي تواجه القاضي الإداري في هذا الصدد هي مسألة بحث ما إذا كان لسلطة الضبط الإداري أن تستخدم سلطاتها الضبطية الإدارية من أجل تحقيق مصلحة مالية للإدارة ؟

تردد القضاء الإداري بشأن حل هذه المشاكل والمتمثلة بتقرير مدى مشروعية انحراف سلطات الضبط الإداري لتحقيق أهداف مالية ؟

الحل الأول : الاتجاه التقليدي: عدم مشروعية الانحراف بسلطات الضبط الإداري لتحقيق أهداف مالية:

ذهب القضاء الإداري الفرنسي إلى أن قرار الضبط الإداري يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ، إذا استهدفت به هيئة الضبط الإداري التي أصدرته تحقيق مصالح مالية للإدارة[1] ، حيث استقرت أحكامه على أن استخدام سلطات الضبط الإداري لتحقيق أغراض المصلحة العامة يُعد انحرافاً بالسلطة حيث تُمارس الإدارة سلطات الضبط الإداري من أجل تحقيق هدف خاص ومحدد وهو المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة ، فإذا ما استخدمت هذه السلطات لتحقيق أغراض أخرى كانت قراراتها غير مشروعة للانحراف بالسلطة خروجاً على قاعدة تخصيص الأهداف ، ولقد أطلق على هذه العيب حين ظهوره في فرنسا **((عيب الانحراف بالسلطة من أجل تحقيق المصلحة المالية للإدارة))**[2] .

---

[1] RACHID ZOUAIMIA , LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES ET LA REGULATION ECONOMIQUE , IDARA- REVUE , ENA , NUMERO SPECIAL , N 28 ,2004.P.36.

[2] د. شوقي كمال الدين الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٢ ، كذلك فاضل حمود الشمري ، قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العدل الأردنية (دراسة مقارنة) ، جامعة اليرموك ، رسالة ماجستير في القانون الأردني ، إربد ، عمان ، ٢٠١٢ ، ص ٤٢.

فهيئات الضبط الإداري لا يجوز لها أن تستخدم سلطاتها الإدارية الضبطية لتحقيق أهداف مالية محضة ، سواء أكانت هذه الأهداف فرض رسوم على الأفراد أو الاقتصاد في النفقات أو تحقيق إيراد مالي للإدارة ، أو حماية مصالح الإدارة المالية ، حيث ذهب القضاء الإداري الفرنسي إلى إلغاء مثل تلك القرارات والتي يكون الهدف منها تحقيق أهداف مالية بحتة ، والمثال الأبرز على ذلك : حكما الإلغاء لعيب الانحراف بالسلطة اللذان أصدرهما عام ١٨٧٥ في قضية Parités وقضية Lemonnier– Carriole وتتلخص وقائع الحكمين المشار إليهما بأنه في ٢ آب لعام ١٨٧٢ أصدر المشرع الفرنسي قانوناً أنشأ بموجبه احتكار صناعة عود الثقاب الكيميائي ، وقرر نزع ملكية المصانع الخاصة القائمة عند نفاذه ، ومنح تعويض لأصحابها ، فقصر وزير المالية منح التعويض على المصانع القائمة على وجه مطابق للقانون بمعرفة لجنة خاصة شكلَّها لذلك دون تلك المصانع غير المرخصة أو التي انتهت رخصها ولم تجدد قبل نفاذ القانون الجديد ، إذ اعتبر وجودها غير شرعي وقرر عدم منحها تعويضاً إلا على سبيل المنحة ، رفض أصحاب هذه المصانع ومنهم باريزيه ولومونييه – كاريول هذه المنحة ، فوجَّه وزير المالية منشوراً إلى المديرين طلب إليهم فيه اتخاذ تدابير وقرارات تقرير الوجود غير الشرعي للمصانع التي لم تجدد رخصها ، وأن يطلبوا من السلطة المختصة إغلاقها استناداً للقوانين واللوائح المتعلقة بالمنشآت الخطرة والمقلقة للراحة وغير الصحية (باستخدام سلطات الضبط الإداري) فطعن بايريزيه ولومونييه بهذه القرارات ووجد مجلس الدولة الفرنسي (..... **أن المدير إذ أمر بإغلاق مصنع ثقاب السّيد باريزيه بمقتضى سلطات الضبط... لم يستهدف المصالح التي تستهدف تلك القوانين واللوائح تطبيقها ، وإنما تصرف تنفيذاً لتعليمات صادرة عن وزير المالية عقب قانون ٢ أغسطس ١٨٧٢ وفي إطار مصلحة مرفق مالي للدولة ، فيكون بذلك قد استعمل سلطات الضبط الثابتة له بالنسبة إلى المنشآت الخطرة أو المقلقة للراحة**

أو غير الصحية من أجل هدف آخر غير الذي عهدت به إليه لتحقيقه... فيكون السّيد باريزيه على حق في طلب إلغاء القرار المطعون فيه...)[1].

وقد تكرر هذا الإلغاء في أحكام عديدة لذات السبب ، ومن أمثلة ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار عمدة بإلزام الصيادين ببيع السمك في سوق القرية ، ودفع مبالغ معينة عن ذلك ، دون تمييز بين ما أعد للاستهلاك المحلي وما أعد للتصدير ، لأنه فرض رسوماً غير مستحقة بحجة حماية الصحة العامة ، وحكمه بإلغاء قرار عمدة بحظر مرور السيارات في الشتاء على طريق القرية والسماح بمرور جميع أنواع العربات التي تجرها الحيوانات بدون تحديد وزنها أو حمولتها لكي يجنِّب البلدية مصاريف إصلاح الطريق ، فالعمدة كان له أن يتخذ القرار من أجل مصلحة الأمن العام وليس لمجرد تحقيق مصلحة مالية ، كذلك ألغى قرار عمدة بمنع الأفراد الذين يرغبون بالاستحمام من خلع ملابسهم على الشاطئ أو في مكان آخر غير الكبائن التي أعدتها البلدية لهذا الغرض خصيصاً ، وذلك لأن القرار لم يأتِ لحماية الآداب العامة فقط ، وإنما سعى لتحقيق مصلحة مالية لمستأجري هذه المنشآت والبلدية[2] . وقد كان لمجلس الدولة المصري ذات الموقف الذي يؤكد ضرورة احترام الهيئات الضبطية للهدف الذي حدده المشرع لها في قراراتها التي تصدرها وإلا قضي بإلغائها لابتغائها تحقيق مصالح مالية غير مناط بها تحقيقها وخروجها بذلك على قاعدة تخصيص

---

[1] مشار إليه لدى د . سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٧.

[2] تمت الإشارة لهذه الأحكام لدى د. محمد عبد الحميد مسعود الصباح ، إشكاليات الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٦٩٤ في الهامش ، كذلك د . سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٨.

الأهداف[1] ، حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بإلغاء قرار رفض منح الترخيص بفتح دار للسينما رغم استيفاء شروط منحه ، وقد استندت المحكمة على أنَّ القرار المطعون فيه ، قد استهدف تحقيق مصلحة مالية للإدارة ، إذ جاء فيه :((... **لم يكن ثمة باعث للقرار المطعون فيه سوى رغبة الإدارة (وزارة الاشغال العامة) في شراء الأرض التي أقيمت عليها دار السينما خالية من البناء فتحصل عليها بثمن بخس))** ، وأيدت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذه الاتجاه حيث ألغت قرار ضبط صادر بإغلاق سوق خاصة يوم الاثنين من كل أسبوع لتحقيق رواج لسوق عمومي ، وسبب الإلغاء في ذلك الحكم أن قرار الضبط خرج من الإطار الذي حدده القانون لإصداره ، فلم يهدف إلى تحقيق أي من عناصر النظام العام الثلاثة بل قصده نفع مادي يعود على الإدارة من جراء رواج السوق الذي تديره[2] .

ومن أمثلة القضاء الإداري السوري التي قضى فيها بانحراف الإدارة بسلطة الضبط الإداري لتحقيق أهداف مالية ، قرار محكمة القضاء الإداري السورية بإلغاء الأمر العرفي الصادر عن وزير الداخلية بصفته نائب الحاكم العرفي بمصادرة دار سينما وإدارتها تأميناً ، استيفاءً لديون عائدة للمصرف التجاري السوري ، حيث اعتبرت المحكمة أن استعمال السلطات الاستثنائية المستمدة من قانون إعلان حالة الطوارئ يجب أن يكون لهدف المحافظة على الأمن أو منع الإخلال الخطير به ، أي لتحقيق هدف ضبطي فيدفع خطر جسيم يهدد الأمن العام لا يمكن مواجهته إلا باستعمال هذه

---

[1] د. فؤاد محمد مرسي عبد الكريم ، فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، مصر ، ١٩٩٧ ، ص ٣٣ ، د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٢.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، جلسة ١٩٥٤/٦/١٤ ، مجموعة السنة الثالثة ص١٥٣٩ ، وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن رقم ١٠٩ لسنة ٢٠ ق ، جلسة ١٩٨٠/١٢/٦ مجموعة نعيم ، ص٥٠٥، تمت الإشارة إليها لدى خليفة ، المرجع السابق ، ص ٣٣٣.

السلطات الاستثنائية ، وحيث كان هدف القرار المطعون فيه وغايته تحصيل مستحقات مالية للمصرف التجاري السوري ، التي عجز عن تحصيلها بالطريق القانوني السليم ، فإن المحكمة وجدت ذلك انحرافاً خطيراً بالسلطة ، وحكمت بإلغاء الأمر العرفي المشكو منه[1].

الحل الثاني: العدول عن الرأي الأول: مشروعية الانحراف بالسلطة لمصلحة الإدارة المالية: حرص القضاء الإداري على إلغاء قرارات الضبط الإداري إذا ما خرجت على قاعدة تخصيص الأهداف وسعت لتحقيق أهداف مالية غير منوط بها تحقيقها مخالفة بذلك الهدف الخاص الذي من أجله منحت سلطاتها (حماية النظام العام) وهذا ما سبق وأن بيَّناه أعلاه .

إلا أنَّ بعض الأحكام خرجت عن هذا القضاء الخاص وهذا المبدأ ، وقضت بمشروعية قرارات الضبط التي تستهدف مصلحة مالية ، تأسيساً على أن تلك القرارات لم تُعد تُشكل انحرفاً بالسلطة ، فهناك أحكام كثيرة رفض فيها مجلس الدولة الفرنسي أن يلغي بعض القرارات الإدارية رغم الانحراف الذي لاشك فيه ، والذي قصدت الإدارة من ورائه تحقيق مصلحة مالية ، وفي هذا توسيع لفكرة المصلحة العامة بحيث اعتبرت الأهداف المالية للإدارة من أهداف المصلحة العامة ، ولعل هذا التحول في قضاء مجلس الدولة الفرنسي يرجع إلى تغيُّر وظائف الدولة وظهور مبادئ سياسية واجتماعية جديدة ، وانكماش للمذهب الفردي واتساع للمذهب الجماعي وما رافقه من اتساع لفكرة الصالح العام على حساب المصلحة الفردية خاصة بعد سنوات الحرب العالمية الأولى ، كل

[1] حكم محكمة القضاء الإداري السورية رقم ٢١١ في القضية رقم ١٠٤ لعام ١٩٧٣ والمصدق بقرار دائرة فحص الطعون رقم ٧٥ في الطعن رقم ٩٠ لعام ١٩٧٥ والمنشورين في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٧٣ ص١٠٤ .

ذلك أدى إلى اتساع فكرة النظام العام ، حيث اعتبر قضاء مجلس الدولة الفرنسي الجديد الخاص بإقرار صفة المشروعية على قرارات الضبط الهادفة لتحقيق أهداف مالية مجرد تطبيق لفكرة النظام العام الاقتصادي وليست قيداً على فكرة الانحراف بالسلطة ، وهذا مذهب متأصل في قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي يتميز بالمرونة ومواكبة الظروف والتبدلات ومحاولة منه للتوفيق بين مجمل المتناقضات ، حيث أدت تلك الظروف مجتمعة إلى التطور الذي لحق بمبدأ الانحراف بالسلطة للمصلحة المالية للإدارة[1] .

فلم يعد مجلس الدولة الفرنسي يلغي القرارات المتخذة بموجب سلطات الضبط الإداري إذا كانت تحقق مصالح مالية للإدارة ، (بالإضافة إلى تحقيقها مصالح عامة) وإنما فقط إذا انحصر هدف الإدارة من هذه القرارات بمجرد تحقيق مصالح مالية دون غيرها ، فعندئذ يلغي هذه القرارات[2] ، وقد طبَّق مجلس الدولة ذلك في قضية تتلخص وقائعها:

أصدرت السلطات المحلية قرارات بسحب التراخيص الممنوحة لإحدى شركات المياه باستعمال الدومين العام ، وكان الغرض الرئيسي من إصدار هذه القرارات هو تنظيم مرفق توزيع المياه ، ولكن اختلط بهذا الهدف الرئيسي هدف آخر ، ذلك أن البلدية كانت قد أنشأت مرفقاً بلدياً لتوزيع المياه ، وكان من نتيجة إلغاء الرخص السابقة أن يلجأ السكان إلى المرفق البلدي بعد أن كانوا يلجؤون إلى الشركة المذكورة ، طعنت الشركة في هذه القرارات بناءً على عيب الانحراف ، فردَّ المجلس ((.... **حيث أنه قد ثبت أن القرارات المطعون فيها ، كان يقصد منها إعادة تنظيم مرفق توزيع المياه،**

---

[1] AUBY (G.M) ET DRAGO (R) : TRAITE DE CONTENTIEX ADMINISTRATIF , T.II, 3e , EDITION , PARIS 1984, P.417

[2] WALINE (MARCEL), DROIT ADMINISTRATIF 9e EDITION , SIEREY 1960 et 1963 , P.482.

وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة ، فإذا كان من بين الدوافع التي حدت بالإدارة إلى اتخاذ هذه القرارات رغبتها في أن تربط السكان بالمرفق البلدي حتى يتاح لها أن تغطي الدين الذي اقترضته لإنشائه ، فإنَّ هذا الاعتبار بمفرده ليس من طبيعته أن يجعل القرارات مشوبة بعيب الانحراف مادامت هناك دوافع أخرى تبررها))[1].

كذلك حكمه الصادر في قضية تتلخص وقائعها أن الإدارة اتخذت قراراً لتنظيم الأماكن التي يجب على البائعين المتجولين أن يقيموا فيها في مدينة ليون ، وكان الهدف الرئيسي الذي تتوخاه الإدارة من قراراها ، العمل على تسهيل المرور في الطرق العامة، ولكن من الثابت أن هذا التنظيم سيؤدي من ناحية أخرى إلى إعطاء ميزة للتجار المحليين ، فلما طعن الفريق الأول في هذا القرار رفض المجلس إلغاءه ، بالرغم من أنه تبين أثناء التحقيق أنه من بين العوامل التي دفعت الإدارة إلى إصدار هذا القرار بعض الشكاوى الصادرة من التجار المحليين ، لأنه تأكد أن الباعث الأول وهو تنظيم المرور وتيسيره كان الدافع الرئيسي لإصدار القرار المطعون فيه[2] .

وهنا نرى أنه وإن كان مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه السابقة قد أقرَّ بمشروعية قيام الإدارة بإنشاء مشروعات تدرُّ عليها ربحاً أو تعود عليها بمنافع مادية (بالاستناد إلى سلطات الضبط الموضوعة تحت يدها) إلا أنه تذرع في إقراره لنشاطات الإدارة تلك ومشروعيتها بأسباب مختلفة مردها المصلحة العامة ، ولم يقر صراحةً للإدارة أن تستخدم سلطاتها الإدارية الضبطية لتحقيق أهداف مالية بحتة، وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن اتجاه مجلس الدولة الفرنسي يختلف عن نظيريه السوري

---

[1] C.E 20 OCT . 1942.

مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص٨٠.

[2] C. E 2 DEC .1920.

مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص٧٩.

والمصري ، في مدى إجازة الانحراف بالسلطة بالخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف لتحقيق مصالح الإدارة المالية ، حيث يشترط الأول وجود مصلحة عامة إلى جانب المصلحة المالية ليمتنع عن الإلغاء أما السوري والمصري فلا يشترطان ذلك .

حيث أقرَّ المشرع المصري بمبادئ النظرية الحديثة للمصلحة المالية للإدارة ولم يُعد يرى في استخدام سلطات الهيئات المحلية (الضبط الإداري) لتحقيق مصالحها المالية انحرافاً بالسلطة (خروجاً عن قاعدة تخصيص الأهداف) وذلك تحت ضغط الرغبة في توفير الموارد المالية اللازمة لقيام المرافق العامة بواجباتها المتزايدة ، نتيجة لتطور النظم الاقتصادية والاجتماعية ، حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في القضية رقم ٦٣٥ لعام ١٩٥٤ :((... **بأن الأسباب المالية التي دعت إلى سحب التراخيص لامتناع المدعين عن دفع الأتاوة تدخل ضمن المصلحة العامة ، ومن ثم فإن المجلس البلدي إذ استهدف من إلغائها أن يفيد مالياً ليتسنى له إصلاح شوارع المدينة والتي تتأثر بعمل الشركات المرخص لها ، وإن نفقات إصلاحها تصل إلى مبالغ كبيرة إنما استهدف هدفاً مشروعاً ، فليس ثمة من شك في أن موازنة الميزانية المحلية من أغراض المصلحة العامة....))**[١].

كما أجاز القضاء الإداري السوري استخدام سلطات الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية للإدارة ، ومن ذلك : ((.... **ومن حيث أن منع المواطنين من السفر هو من الصلاحيات الممنوحة قانوناً للسيد وزير الداخلية ، إلا أنه وقد بينت وزارة الداخلية سبب المنع بأنه من أجل تحصيل الدين المترتب للمؤسسة العامة الاستهلاكية في**

[١] حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٦٣٥ ، مجموعة أحكام السنة التاسعة ، جلسة ١٩٥٤/١١/٢٧ ، ص ١٨٤ والمشار إليه لدى د. محمد عبد الحميد مسعود الصباح ، إشكاليات الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٩٧.

ذمة المدعي ، وكون المدعي ضامناً للدين المذكور فإنه يكون من حقه طلب رفع تدبير منع السفر بحقه والحصول على تأشيرة خروج ، في حال أنه قام بوفاء الدين أو قدَّم كفيلاً مليئاً تقبل به الإدارة))[1].

وبدورنا نرى بأن إضفاء صفة المشروعية على قرارات الضبط الإداري المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف لتحقيق أهدافٍ مالية ، وإن كان فيه إشباعاً لحاجات الهيئات المحلية المالية ، لتغطية نفقاتها المتزايدة ، إلا أنه فيه اعتداءٌ واضحٌ على حقوق الأفراد والمقررة قانوناً ، حيث أن هؤلاء الأفراد لا يعنيهم إن كانت الإدارة بتصرفها قد حققت مصلحة مالية أم لا بقدر ما يعنيهم الاعتداء الذي وقع عليهم ، والذي سببه خروج الإدارة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، ونرى بهذا الصدد أن يلجأ مجلسنا للحل الذي ابتكره مجلس الدولة الفرنسي بصدد إضفاء صفة المشروعية على مثل تلك القرارات وهو وجوب أن تستهدف تلك القرارات الهدف المخصص لها (الصالح العام) وأن تكون الأهداف المالية المستهدفة أهدفاً ثانوية قياساً بالهدف المخصص الرئيسي الذي تسعى إليه ، وتطبيق هذا المبدأ في نطاق ضيق جداً على اعتباره استثناء (من القاعدة العامة وهي قاعدة تخصيص الأهداف) فرضته ظروف راهنة لا يمكن فيها للقضاء إلا أن يأخذها بعين الاعتبار .

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٣٠ في الطعن ٩٩٤ لعام ١٩٩٠ والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٩٠ ص ٧٩٧.

ثانياً: استعمال الإدارة سلطاتها لفض نزاع مدني:

إن الاختصاص الأصيل للسلطة القضائية يتمثل في فض ما ينشأ بين الأفراد من نزاعات، حيث أن القضاء هو الأولى بممارسة هذا الدور ، وذلك لما يتمتع به من حيادية ونزاهة واستقلال[١].

وبالتالي فإن قيام رجال الإدارة بمحاولة فض نزاع خاص قائم بين الافراد ، أو إيجاد حل لهذا النزاع عن طريق إصدار قرارات بهذا الشأن ، لا يغطي عيب الانحراف بالسلطة لخروجه على قاعدة تخصيص الأهداف ، حيث أن الإدارة استعملت ما بيدها من سلطات لتحقيق أهداف غير منوط بها تحقيقها منحرفةً بذلك عن أغراضها أو أهدافها المخصصة ، على الرغم من نبل غاياتها واستهدافها في تلك القرارات الصالح العام من خلال تحقيق السلم الاجتماعي[٢] ، حيث ترجع عدم مشروعية أعمال الإدارة في هذا الخصوص لسببين **أولهما** : تعديها على اختصاص السلطة القضائية ، حيث أن الإدارة بحكم تكوينها وطبيعة وظائفها غير مؤهلة لفض نزاعات بين الأفراد ، **وثانيها** : خروجها على قاعدة تخصيص الأهداف التي تُلزم الإدارة بالهدف المخصص الذي أناط بها القانون تحقيقه[٣] ، وهذا النوع من الانحراف كثيراً ما يرتكبه المحافظون والعمد مدفوعين باعتبارات حميدة في مجملها ، وهي إيجاد حل للنزاعات للوصول لتحقيق السلم الاجتماعي ، ولكن على الرغم من أن هذه الأعمال تدخل في إطار

---

[١] د. أحمد سرحان سعود الحمداني ، الانحراف بالسلطة وجه لإلغاء القرار الإداري ، بحث منشور في مجلة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد الأول ، العدد السابع ، ٢٠١٣ ، ص ١٦٥.

[٢] ابتسام المحاميد ، قاعدة تخصيص الأهداف وتطبيقاتها في ضوء أحكام محكمة العدل الأردنية ، رسالة ماجستير ، جامعة الإسراء ، الأردن ، ٢٠١٠ ، ص ٦٤.

[٣] د. أحمد راشد سيف الحجيلان ، الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٠.

الأعمال الجليلة ، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي رفض أن يعترف للإدارة بإجرائها والانحراف بسلطتها في سبيلها ، حيث قضى بعدم مشروعية قرار ضبط قصد به حل نزاع بين الأفراد[1].

وقد سار مجلس الدولة المصري على النهج ذاته ، حيث أعلنت محكمة القضاء الإداري المصرية عن موقفها في هذا الشأن بوضوح ، في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٢/٢/٢٤ ((... **استعمال الإدارة سلطتها بقصد فض نزاع ذي صبغة خاصة بين الأفراد ، يُعتبر خطأً في تحديد الأهداف التي أُنيط بالموظف تحقيقها ويعد خروجاً على قاعدة تخصيص الأهداف)) وجاء في القرار: ((...صدور قرار إداري بإلغاء زوائد التنظيم منعاً للمنازعات .....إنه وإن كان هذا التصرف يؤدي إلى فض المنازعة والتزاحم بين جارين بشأن شراء الأرض أو الانتفاع بها ، فإنها لا تعدو أن تكون مصلحة خاصة لا يُصح أن تضحى من أجلها المصلحة العامة ، وهي تنظيم الشارع وتخليصه من الانبعاج والعيوب الشكلية ....))**[2] .

ثالثاً : منع الإدارة خدماتها العامة عن أحد المواطنين لإجباره على تصرف معيَّن :

إن من واجبات الإدارة تجاه الأفراد أداء الخدمات التي كفلها لهم القانون عند توافر شروط استحقاقها ، وتكون الإدارة منحرفة بسلطاتها ، إذا امتنعت عن تأدية الخدمة ،

---

[1] د . سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره – ص١٣٣.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصري جلسة ١٩٥٤/١٢/٢٤ ، تحت المبدأ رقم ٧٩٤ المشار إليه لدى د. حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٧١.

أو تباطأت في ذلك عند توافر شروط منحها[1] ، ومثال ذلك : أن يفرض القانون على الإدارة الاستجابة إلى طلب المواطن بمنح ترخيص معين إذا استوفى الشروط اللازمة ، فإذا استدعى المواطن طالباً منحه الترخيص واستوفى الشرط اللازمة ، لم يكن للإدارة إلا أن تمنحه الترخيص المطلوب ، وإلا كان قرارها بالرفض مشوباً بعيب مخالفة القانون ، والذي قد يترافق مع عيب الانحراف بالسلطة إذا كان الدافع أو الغاية التي سعت الإدارة إلى تحقيقها من وراء رفض منح الترخيص لا تتصل بالمصلحة العامة ، كالرغبة في الانتقام من المستدعي مثلاً ، ولكن الحالة في المثال السابق قد تدق إلى أكثر من ذلك حتى تمتنع الإدارة عن منح الترخيص المطلوب متذرعة بالصالح العام أي لإجبار الشخص على أداء ما في للدولة في ذمته من أموال ، **فما هو مدى مشروعية تصرف أو قرار الإدارة حينئذ ؟**

إن قرار الإدارة في تلك الحالة يُعتبر مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة لخروجه على قاعدة تخصيص الأهداف ، حيث أن الإدارة استعملت سلطاتها لتحقيق هدف غير منوط بها تحقيقه ، أو في غير ما أُعدت له ، وإن قصدها أو هدفها بتحقيق الصالح العام لا يغطي عيب الانحراف بالسلطة خروجاً على قاعدة تخصيص الأهداف في تلك الحالة ، حيث أن القانون لم يكلفها بتحقيق ذلك الهدف بل وضعه باختصاص سلطة أخرى ، وعلى ذلك سار قضاء مجلس الدولة الفرنسي حيث قام بإلغاء قرار الإدارة الذي استخدمت فيه سلطات الضبط الإداري لإجبار المتعاقد معها على الوفاء بالتزاماته التعاقدية[2].

---

[1] د . عبد الفتاح عبد الحليم البر ، الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٢٧.

[2] C .E .8/6/1962 , DILILION , REC . P.30.

ومن ذلك أيضاً ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية بجلسة ١٩٥٤/٦/١٤ حيث قررت أنَّ منع إحدى الإدارات خدماتها عن أحد المراجعين لإجباره على القيام بتصرف معين ينطوي على انحراف بالسلطة مرده الخروج على قاعدة تخصيص الأهداف، وجاء في القرار المذكور: **((لم يرد في القوانين واللوائح والقرارات الخاصة بالسيارات ما يسمح للجهات المكلفة بمنح التراخيص الخاصة بها ، بالامتناع عن تسليم هذه التراخيص لأصحابها متى قاموا باستيفاء ما تستلزمه القوانين من شروط للحصول عليها ، وقاموا بدفع الرسوم المستحقة عنها ، كما لم يرد بها ما يسمح لهذه الجهات بالامتناع عن تسليم هذه الترخيص تمكيناً لمصالح أو جهات حكومية أخرى من الحصول على رسوم أو مبالغ مستحقة لها من قبل أصحاب هذه التراخيص، وعلى ضوء ما تقدم يكون قلم المرور قد جانب الصواب بامتناعه عن تسليم المدَّعي لرخصة سيارته بعد أن قام باستيفاء ما يلزم قانوناً لتجديد هذه الرخصة ودفع المستحقات عن ذلك ، ومن ثم يتعين إلغاء القرار المطعون فيه))**[١] .

كما قضت محكمة القضاء الإداري السورية بحكمها رقم ١٧١ في القضية رقم ١١٩ لعام ١٩٧٤ بأن : **((قيام الإدارة بمنح المدعي رخصة مبدئية لبناء الأساسات في القطع التي آلت إليه ، والامتناع عن إعطائه الرخصة النهائية ، يجعل قرارها بالرفض**

مشار إليه لدى د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ٢١٣.

[١] حكم محكمة القضاء الإداري تحت القاعدة رقم ٥٧٢ المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة للسنة الثلاثون ، ص ٤٢٨ ، المشار إليه لدى د. أحمد رزة رياض ، إساء استعمال السلطة الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦.

مشوباً بعيب تجاوز السلطة وانتهاكاً لمبدأ المساواة بين المواطنين الذين ينتمون إلى وضع معين))[1].

رابعاً: انحراف الإدارة المركزية باستخدام سلطاتها في الإشراف على الهيئات اللامركزية : إن فكرة اللامركزية الإدارية تفترض تمتع الوحدات المحلية أو الهيئات الإقليمية بقدر كبير من الحرية إلا أن تلك الحرية لا تخرجها من رقابة الهيئات المركزية ، ولعل أبرز صور رقابة الهيئات المركزية على الهيئات اللامركزية هي :

- خضوع قرارات الهيئات المحلية للتصديق من قبل الهيئات المركزية الرئاسية.
- عدم جواز قيام وحدات الإدارة المحلية باتخاذ قرارات دون سبق عرضها على الهيئات المركزية لبيان رأيها فيها والموافقة على إصدارها .

ويبدو الانحراف جلياً في صورة امتناع الهيئات المركزية عن تصديق قرارات الهيئات المحلية لمجرد إجبارها على تصرف معين ، أو اتخاذ تدبير سياسي معين فهنا تستخدم هذه الهيئات سلطاتها الإشرافية لتحقيق أغراض غير معترف لها فيها أو غير منوط بها تحقيقها ، خارجة بقرارتها تلك عن قاعدة تخصيص الأهداف ولو سعت بها إلى تحقيق صالح عام[2].

وبدورنا نرى أن المشرع غالباً ما يتولى تحديد الهدف الخاص لأعمال وقرارات الهيئات المركزية في صدد ممارستها لسلطاتها الرقابية أو الإشرافية على أعمال الهيئات المحلية وبالتالي لا يجوز للسلطات المركزية آنذاك مخالفة الهدف المخصص الذي

---

[1] انظر الحكم المشار إليه في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العام ١٩٧٤– ص١٣٦.

[2]GUSTAVE PEISER , DROIT ADMINISTRATIF GENERAL , 21 EDITION , DALLOZ PARIS, 2002.

حدده القانون لأعمالها ، بأن تسعى لتحقيق أهداف ترتبط بالصالح العام ولكن لم ينط بها القانون تحقيقها ، لأنها في ذلك تكون مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة خروجاً على قاعدة تخصيص الأهداف ، ويكون من حق الهيئات المحلية أو لكل ذي مصلحة المطالبة بإلغاء تلك القرارات .

الفرع الثاني

خطأ رجل الإدارة في استخدام وسائل تحقيق الأهداف (الانحراف بالإجراء)

يتمثل الانحراف بالإجراء في مخالفة رجل الإدارة للوسيلة المحددة له من قبل المشرِّع لتحقيق الهدف المنوط به تحقيقه ، وقد يرجع تجاهل الإدارة للوسيلة المحددة من قبل المشرع واستعماله غيرها (في سبيل تحقيق الهدف الخاص) لكونها أكثر تعقيداً وأكثر مشقة وتستغرق وقتاً أطول ، ومن حيث المبدأ فإن الإدارة حرة باختيار الوسيلة التي تراها ملائمة لتحقيق الأهداف ، ما لم يكن القانون قد ألزمها بوسيلة معينة لتحقيق غاية معينة ، فإذا هي خالفت هذا التحديد وهذا الإلزام وسعت إلى تحقيق أهدافها باتباع وسائل أخرى غير الذي حددها المشرع ، فإنها تكون قد انحرفت بسلطاتها لخروجها على قاعدة تخصيص الأهداف باستخدامها لوسيلة في غير ما أعدت له [1].

أولاً : مفهوم الانحراف بالإجراء :

إن أساس الانحراف بالإجراء هو استعمال الإدارة إجراء إدارياً لا ينبغي استعماله بالنسبة للغرض المشروع الذي ترمي إلى تحقيقه ، وإنما قد يصح استعماله بالنسبة لاستهداف غرض آخر، وأياً كان غرض الإدارة من التنكر للإجراء الذي قرره المشرع لممارسة اختصاصاتها ، فإنها تكون قد انحرفت بسلطاتها لمجرد مخالفتها للإجراء المقرر، وبذلك يقع الانحراف بالإجراء عند استعمال رجل الإدارة (في سبيل تحقيق هدف عام منوط به تحقيقه) وسيلة غير مقررة قانوناً لتحقيقه[2] ، وقد يكون الهدف من

---

[1] د. أحمد عودة الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، دراسة تطبيقية مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩٣ ، كذلك د . محمد وليد العبادي ، قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٣.

[2] د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ،مرجع سبق ذكره ، ص ٦.

استعمال رجل الإدارة في قراره لإجراء يخالف ما نصَّ عليه القانون ، هو الهروب من رقابة القضاء أو التهرب من الضمانات القانونية المقررة تشريعياً لصيانة حقوق الأفراد حرياتهم المقررة دستورياً[١].

ويؤسس البعض تعريف الانحراف بالإجراء على فكرة الغرض من الإجراء الإداري أو الوسيلة القانونية ، لذلك قرروا وقوعه عند قيام سلطة إدارية من أجل تحقيق أغراض تحقق الصالح العام باستخدام إجراء إداري أو وسيلة قانونية مختلفة عن تلك التي تقررت من أجل بلوغ الهدف الذي تسعى الجهة الإدارية إلى تحقيقه[٢].

في حين ذهب البعض الآخر في تعريفهم للانحراف بالإجراء إلى التركيز على موضوع الإجراء ذاته ، وفي ذلك ذهبوا إلى أنه يجب حصر فكرة الانحراف بالإجراء في الحالة التي يطبَّق فيها الإجراء من أجل موضوع آخر غير الموضوع الذي خصص له دون بحث الغرض[٣].

وأخيراً جمع بعض الفقه في تعريف الانحراف بالإجراء ما بين فكرة الغرض وفكرة الإجراء ، ووفقاً لذلك ذهبوا إلى تمثيل الانحراف بالإجراء بعدم ملاءمة الإجراء مع

---

[١] مارسو لون ورفاقه ترجمة أحمد يسري ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، مرجع سبق ذكره ، ص٤٢.

[2] P.-L. FRIER, Vice de procédure, Répertoire de contentieux administratif, Tome IV, édition Dalloz, 2011, p. 2

[3] Z. LI, Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs en Chine, éléments d'analyse comparée des contentieux administratifs chinois et français, Bruyant, 2009, pp. 433-440.

الهدف ، وهو ما يتحقق باستخدام الإدارة لإجراءات لتحقيق أغراض مختلفة عن تلك التي يتعين عليها استخدامها للوصول لتلك الأهداف[1].

كما عرَّف الفقه المصري الانحراف بالإجراء : ((**بأنه مخالفة رجل الإدارة وهو بصدد تحقيق هدف يتعلق بالمصلحة العامة ، ويدخل في نطاق اختصاصه تحقيقه ، للإجراء الذي حدده المشرع لتحقيق هذا الهدف ، ويترتب على مخالفة رجل الإدارة للوسيلة القانونية التي حددها المشرع لتحقيق أحد أهداف المصلحة العامة ، تحقق الانحراف بالإجراء دون اعتبار للباعث الذي دفع برجل الإدارة للانحراف عن الإجراءات المقررة قانوناً ، فلا عبرة للباعث لاستقلال المخالفة عن الدافع إليها**))[2].

وفي ضوء ما تقدم يمكننا تعريف الانحراف بالإجراء على أنه: ((استعمال الإدارة لإجراء إداري معين تراه أيسر من الإجراء المحدد لها (وفقاً للقانون) لإنجاز هدف معين ، لتبتعد فيه عن الشكليات القانونية المعقدة ، أو بهدف كسب الوقت أو التحايل على قواعد الاختصاص التي تقررت في الإجراء القانوني السليم ، وهدفها بذلك الهروب من رقابة القضاء وإلغاؤها لبعض ضمانات الأفراد)).

---

[1] P.–L. FRIER, Vice de procédure, Répertoire de contentieux administratif, Tome IV, édition Dalloz, 2011, p. 12.

[2] د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٧ ، كذلك د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر ، الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ،مرجع سبق ذكره ، ص ١٣ ، كذلك د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، مصر ، ١٩٩٧ ،ص ١١٧.

ثانياً : الطبيعة القانونية للانحراف بالإجراء :

انقسم الفقه بشأن الطبيعة القانونية للانحراف بالإجراء إلى اتجاهين ، الأول : اعتبر الانحراف بالإجراء عيباً قائماً بذاته من عيوب المشروعية مستقلاً عن عيب الانحراف بالسلطة ، والثاني: ذهب إلى اعتبار الانحراف بالإجراء أحد صور عيب الانحراف بالسلطة ، وسنبين ذلك وفق ما يلي:

الاتجاه الأول : الانحراف بالإجراء عيب مستقل عن عيب الانحراف بالسلطة:

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بتمتع الانحراف بالإجراء بذاتية مستقلة عن عيب الانحراف بالسلطة ، وذلك استناداً للاختلاف في طبيعة كل منهما ، حيث أن عدم المشروعية في حال الانحراف بالإجراء ، لا تكمن في الغرض المستهدف من القرار ، وإنما تكمن في الوسيلة المختارة من أجل بلوغ هدف محدد بواسطة القوانين واللوائح ، ويمثل هذا الاتجاه في الفقه الفرنسي "mourgeon " الذي ذهب إلى أن الانحراف بالسلطة لا يعني الانحراف بالإجراء ، حيث يمكن أن يوجد انحراف بالسلطة دون أن يوجد انحراف بالإجراء ، ومثال ذلك: قيام الإدارة بتوقيع جزاء تأديبي على موظف ، وذلك بقصد الانتقام أو التشفي منه ووفقاً للإجراءات المقررة قانوناً ، كما يمكن أن يوجد الانحراف بالإجراء دون الانحراف بالسلطة ، ومثال ذلك : عندما تملك السلطة الإدارية اختصاصات متنوعة في العقاب ، كما يتوافر العديد من الإجراءات العقابية يختلف موضوع كل منها عن الآخر ، فإذا ما استخدمت أحد هذه الإجراءات العقابية في

مجال آخر غير المجال الذي قرر لأجله ، تكون قد انحرفت بالإجراء دون الانحراف بالسلطة[1].

كما ذهب بعض الفقه المصري في تأييده لهذا الاتجاه إلى أن الانحراف بالإجراء لا يقوم على سلطة ، إنما يقوم على إجراء وفقاً للمفهوم الواسع والذي يعني الوسيلة القانونية ، كما أن الهدف الذي يسعى إليه رجل الإدارة (في حالة الانحراف بالإجراء) غالباً ما يتعلق بمصلحة عامة ، في حين لا يكون كذلك (في حالة الانحراف بالسلطة) فإما أن يكون الهدف منقطع الصلة بالمصلحة العامة أو مخالفة رجل الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف بسعيه إلى هدف غير مناط به تحقيقه.[2]

أخيراً ذهب أنصار هذا الاتجاه في تبريرهم لاستقلال الانحراف بالإجراء عن عيب الانحراف بالسلطة ، إلى أنَّ الانحراف بالإجراء يتعلَّق أساساً بمخالفة نطاق تطبيق القاعدة الاجرائية ، فكل قاعدة حدد لها مجال تطبق فيه ، فإذا ما طبقت خارج هذا المجال عُدّ هذا التطبيق مخالفاً لمبدأ المشروعية وعليه يكون الانحراف بالإجراء عيب من عيوب عدم المشروعية التي تتعلق بالصحة الخارجية للقرار الإداري ، وهذا العيب مستقلٌ عن صور عيب الانحراف بالسلطة ، بيدَّ أنه في الغالب ما يكون عيب الانحراف بالسلطة وعيب الانحراف بالإجراء متلازمين ، بحيث يكون القرار معيباً بهذين العيبين والانحراف بالإجراء يكون في الغالب أيضاً كاشفاً عن الانحراف بالسلطة ، ولكن هذا التلازم ليس حتمياً ، وذلك في الحالات التي يكون فيها هدف الإدارة

---

[1] B. WANNAPANIT, Etude comparative de la procédure administrative non contentieuse en France et en Thaïlande, Thèse de doctorat en droit public, 2000, p.123.

[2] د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٨.

مشروعاً ، وعليه فيكفي وجود هذا العيب (الانحراف بالإجراء) للحكم بإلغاء القرار الإداري دون أن يكون هناك انحرافاً بالسلطة ، على اعتبار الانحراف بالإجراء أحد العيوب التي تتعلق بشرعية الإجراءات في القرارات الإدارية[1].

الاتجاه الثاني: الانحراف بالإجراء يُعد أحد صور عيب الانحراف بالسلطة:

ذهب هذا الاتجاه في تأكيده لإلحاق الانحراف بالإجراء بعيب الانحراف بالسلطة ، إلى أنه إذا استعملت الإدارة إجراءات غير تلك المقررة قانوناً لبلوغ الأهداف المناط بها تحقيقها ، تكون بذلك قد استعملت إجراءات في غير موضعها ولغير الهدف المخصص ، وبذلك تكون قد خالفت قاعدة تخصيص الأهداف التي تعتبر مخالفتها أو الانحراف عنها الصورة الثانية لعيب الانحراف بالسلطة ، ومن ثم يكون الانحراف بالإجراء ليس عيباً جديداً يختلف عن عيب الانحراف بالسلطة ، حيث تتعمَّد الإدارة استعمال إجراء إداري بدلاً من آخر ، وبذلك فإن الانحراف بالإجراء ليس له ذاتية خاصة ومستقلة[2].

وذهب جانب من الفقه في تأييده لهذا الاتجاه إلى تقسيم أوجه الانحراف بالسلطة إلى ثلاثة أوجه أولها الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة ، وثانيها الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ، وثالثها الانحراف بالإجراءات ، حيث أنه إذا كان الأصل أنَّ الإدارة حرة من حيث المبدأ في اختيار الوسيلة وانتقاء الإجراءات التي تراها ملائمة لتحقيق الأهداف مالم يكن القانون قد ألزمها باتباع وسيلة معينة أو اتخاذ إجراءات

---

[1] د. أحمد مصطفى الديدموني ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ، رسالة دكتوراه ، القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص٣٢٠.

[2] P.–L. FRIER, Vice de procédure, Répertoire de contentieux administratif, Tome IV, édition Dalloz, 2011, p.33.

معينة لتحقيق أهدافها ، حيث يجب عليها عندئذ أن تلتزم بهذه الوسيلة ولا تتجاوزها إلى غيرها[1].

ويرى آخرون أن الانحراف باعتباره أحد صور أو أشكال عيب الانحراف بالسلطة ، يقع عندما تلجأ الإدارة إلى إحلال إجراء بدل إجراء عينه القانون لبلوغ الهدف ، تراه الإدارة أيسر وأنجع في إنجازها لذلك الهدف ، وإن استعمال الإدارة لإجراءات في غير مجالها الذي حدده القانون هو خروج عن الهدف المخصص ، وبناءً عليه يكون الانحراف بالإجراء صورة من صورة الانحراف بالسلطة المتمثل بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف متمثلاً بخطأ رجل الإدارة في اختيار وسيلة تحقيق الهدف وليس صورة مميزة من صور الانحراف بالسلطة[2].

ولا يسعنا في هذا المقام إلا أن نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الثاني من الفقه باعتبار الانحراف بالإجراء صورة من صور عيب الانحراف بالسلطة ، بل أبعد من ذلك واعتباره صورة من صور الانحراف بالسلطة بالخروج على قاعدة تخصيص الأهداف ، حيث أن استخدام الإدارة لإجراء لا تتوفر شروط تطبيقه ليس إلا ضرباً من ضروب الانحراف بالسلطة ، ولا يمكن اعتباره حينئذً عيباً مستقلاً من عيوب عدم المشروعية ، لأن البحث لا يدور في صحة الإجراء من عدمه (حيث أن ذلك مرتبط بعيب الشكل في القرار الإداري) وإنما البحث يتعلق بمدى تناسب الإجراء مع الغاية التي تتوخاها الإدارة ، كما أن في ذلك تماشياً مع موقف المشرع السوري حيث اقتصر قانون مجلس الدولة السوري على إيراد الأوجه الخمسة للإلغاء دون النص على اعتبار

---

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الإسكندرية ، الطبعة الثالثة ، ١٩٦٦ ، ص٣٧٢.

[2] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤٤ ، كذلك د. فؤاد العطار ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٣، ص ٦٠٤.

الانحراف بالإجراء وجه سادس مستقل للإلغاء ، وقد درجت غالبية الأحكام القضائية الصادرة على إلغاء القرارات لكونها مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة ، ولم يرد ذكر عيب الانحراف بالإجراء فيها ، على الرغم من أن الانحراف بالإجراء فيها غاية في الوضوح .

وأخيراً لا يسعنا أيضاً إلا أن نؤكد على أهمية الانحراف بالإجراء ، كونه يكشف بوضوح عن عيب الانحراف بالسلطة دون البحث في مقاصد متخذ القرار ونواياه ، وبذلك يقدم الدليل الموضوعي على عيب الانحراف بالسلطة ويقلل من صعوبة إثباته التي تعتمد في الغالب على عناصر ذاتية يصعب الوصول إليها.

ثالثاً: صور أو أوجه الانحراف بالإجراء:

١- الانحراف بسلطة نزع الملكية لتحقيق مصلحة مالية:

إذا كان القانون منح الإدارة سلطة نزع ملكية ما يملكه الأفراد من عقارات شريطة أن تكون لازمة للمنفعة العامة ومقابل تعويض معادل للقيمة الحقيقة للعقار المنزوع ملكيته ، وأعطاها سلطة تقديرية في هذا الشأن (تحديد العقارات اللازمة ومدى ملاءمتها لتحقيق المشروع المراد تنفيذه ومدى تحقيقها للمنفعة العامة) فإن تمتعها بتلك السلطة التقديرية لا يعني تحللها من رقابة القضاء ، للتأكد من استمرارية المنفعة العامة وتحقيقها من خلال وسيلة نزع الملكية[١].

[١] د. نجم الأحمد ، المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية ، المجلد ٢٩ ، العدد الثاني ، ٢٠١٣ ، ص ١٧.

وإذا كانت المادة الأولى من قانون الاستملاك السوري رقم (٢٠) لعام (١٩٨٣)[١] ، قد نصت على اعتبار المراسيم الصادرة بوجود النفع العام بالاستملاك مبرمة وغير قابلة لأي طريق من طريق الطعن أو المراجعة ، فإن القضاء الغزير لمجلس الدولة في هذا الشأن يقرر وباضطراد ، أنَّ المشرع إذا ما نص على قطعية القرارات الإدارية ، فإنه يقصد بذلك تلك القرارات الصادرة عن المرجع المختص بإصدارها ، والمستكملة لإجراءاتها الأساسية والمستوفية لغاياتها المشروعة : ((**إذ لا يعقل أن يحدد القانون شرائط اتخاذ إجراء ما ، ثم يضفي على هذا الإجراء الحصانة من الطعن إذا ما صدر خلافاً للشرائط التي سبق أن حددها ، ففي هذه الحالة تنحسر عن الإجراء الحصانة التي تعصمه من الإلغاء ، وتبسط عليه الرقابة القضائية لتعمل وظيفتها في تقويم الاعوجاج أو الانحراف ، ومن حيث أن الاستملاك الذي يقوم على تجريد المالكين من أملاكهم الخاصة لم يشرع أصلاً إلا للنفع العام ولغايات تنظيمية بحتة ، فإذا ما استعمل هذا السلاح بيد الحكومة لغير الغاية المحددة في القانون ، كان هدفاً للطعن والإلغاء**)) ، وهذا ما حكمت به المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها الممتاز رقم ١٤٥ في الطعن رقم ٢٣٨ لعام ١٩٧٣[٢].

وإذا كانت الإدارة هي التي لها أن تسبغ صفة النفع العام على العقار المستملك ، فإنها إذا ما خالفت الغاية الحقيقية وادعت بالنفع العام ، وتبين أن الهدف الحقيقي مغاير لها ، كسعيها لتحقيق نفع مادي لها ، فإنها تكون بذلك قد انحرفت عن قاعدة تخصيص

---

[١] راجع في ذلك قانون الاستملاك السوري رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣.

[٢] انظر الحكم المشار إليه في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لعام ١٩٧٢ مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا عليها ، وراجع كذلك حكم محكمة القضاء الإداري رقم ١٨٧ في القضية رقم ٣٥٥ لعام ١٩٧٢ من المجموعة ذاتها، ص٦٠.

الأهداف ، ويكون قرارها الصادر بنزع الملكية مشوباً بالانحراف[1] ، ومن ذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري السورية عام ١٩٧١ حيث قررت: (... **وإنما تختلف الغاية وبالتالي يقوم الانحراف فيما لو صدر الاستملاك بدافع تحقيق مصلحة عامة ، ثم عدلت الإدارة وباعت الأرض المستملكة مثلاً للأفراد لغاية تتصل بالمصلحة الخاصة** ....)[2].

ويقوم القضاء الإداري برقابة مدى تقيد الإدارة بقصد المشرع ، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها: (**إن القانون ذو الرقم ١٠٦ لعام ١٩٥٨ بشأن إسباغ صفة النفع العام على العقارات المملوكة للدولة ، لا يشمل العقار الوقفي المؤجر لأحد الأفراد ، إذا لم يكن معداً أصلاً ليقوم بخدمة لها صفة النفع العام ، ويعود للقضاء الإداري أمر إلغاء القرار الصادر بتخلية المستأجر لهذا العقار.....)**[3].

كذلك في فرنسا حيث أن مجلس الدولة الفرنسي يراقب ما إذ كان المشروع يدخل في عداد الأعمال التي يحق للإدارة بصدد تنفيذها أن تلجأ إلى إجراءات نزع الملكية [4]، ومن الأمثلة الشهيرة على ذلك ، أراد المجلس البلدي في إحدى قرى فرنسا بناء حي نموذجي على الأرض المجاورة للمباني القديمة ، فعمد إلى نزع ملكية مساحات كبيرة من الأراضي وقسَّمها ثم عرضها للبيع ، وقرر مجلس الدولة الفرنسي إلغاء قرار

---

[1] د. عبد الغني محمد مهملات ، الاستملاك ورقابة القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراه ، جامعة دمشق ، ٢٠٠٢ ، ص ١٧٦.

[2] راجع في ذلك حكم محكمة القضاء الإداري رقم ٥٩ في القضية ٩٦ لعام ١٩٧١ المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٧١ ص٥٠ .

[3] راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٤.ف.ط في الطعن ٤١ لعام ١٩٦٨ المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٦٨ ص١٩٠ .

[4] د. نجم الأحمد ، المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣.

المجلس البلدي كونه استعمل وسيلة نزع الملكية استعمالاً منحرفاً بقصد تحقيق الربح للقرية[1] .

كذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار نزع ملكية عقار مجاور لمصنع البارود ، وكان وزير الحربية قد استأجره وتعهد بإعادته في نهاية العقد بالحالة التي كان عليها ، وعند انتهاء عقد الإيجار كانت الأرض قد أصابها عطب شديد ، ووجدت الإدارة أن تكاليف إعادة العقار إلى حالته الأولى أكثر بكثير من تكاليف نزع ملكيته للمنفعة العامة ، فقامت بنزع ملكيته بهدف توفير التكاليف ، فألغى مجلس الدولة الفرنسي هذا القرار ، لأن الإدارة استعملت وسيلة نزع الملكية في غير ما أعدت له[2] .

وتحقيقاً لذات المبدأ المتعلق بوجوب عدم استعمال سلطة نزع الملكية لتحقيق مصلحة مالية للإدارة ، ألغت المحكمة الإدارية العليا المصرية قرار رئيس مجلس الوزراء الذي استصدرته إحدى الجامعات بنزع ملكية بعض الأفراد ، لاستكمال منشأتها الجامعية ، حيث ثبت أن الجامعة تصرفت في أرض مملوكة لها بتاريخ سابق على تاريخ صدور قرار نزع الملكية ، وقد ثبت بذلك إساءة استعمال السلطة وتجاوز للغاية التي حددها الدستور والقانون ، ولما في ذلك أيضاً من مساس بالملكية الخاصة مع تنكُّب للغاية التي قامت عليها فكرة التضحية بالمصالح الشخصية لحساب الصالح العام ، حيث أن الإدارة قد استفادت مالياً من بيع أراضيها سابقاً ، وكان بوسعها إنشاء ما تشاء عليها

---

[1] C.E 27 AVRIL 1917 , COMMUNE DE VENOIX REC.P.335

مشار إليه لدى د. الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥١.

[1] C.E 7 AUG 1925 , CROUZILLAC. REC .P.824

مشار إليه لدى د . الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص١٣٧.

من منشآت فلا يسوغ لها بعد قيامها ببيع أرضها استصدار قرارات نزع الملكية لعقارات مملوكة للأفراد لتحقيق ذلك الغرض[1] .

بقي أن نبدي ملحوظة في سياق هذه النقطة ، وهي أن هذه الصورة من صور الانحراف كان يصح إيرادها في الفرع الأول من هذا المبحث المتعلق (بخطأ رجل الإدارة في الأهداف المنوط به تحقيقها) ، وقد آثرنا على إيرادها في هذا الموضع تأكيداً على فكرة اندماج صورتي الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف(بسعي الإدارة لتحقيق غرض لا تختص بتحقيقه وبوسائل غير تلك التي منحها إياه القانون) وكانت هذه الصورة مثالاً واضحاً على هذه الفكرة حيث تستعمل الإدارة إجراء نزع المليكة في غير ما أعد له كنقطة أولى ، وتستعمل هذا الإجراء لتحقيق هدف لا تختص بتحقيقه كنقطة ثانية.

٢- الانحراف بسلطة الاستيلاء المؤقت على العقارات :

يتمثل الانحراف في مثل هذه الحالة بصدور قرار بالاستيلاء المؤقت على العقار المنوي استملاكه بدلاً من إصدار قرار بالاستملاك للمنفعة العامة ، وبذلك تكون الإدارة قد انحرفت في استخدام الإجراءات ويكون قرارها مشوباً بالانحراف بالسلطة [2]، إذ أنه من المفروض أن يتم تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في استخدام العقارات للمنفعة العامة عن طريق إجراء قانوني هو إصدار قرار أصولي بالاستملاك ، وتكون الإدارة قد

---

[1] راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم ١٦٠٦ ، لسنة ٣٤ق ، جلسة ١٩٩٠/٦/٢٩ مجموعة المبادئ ، لسنة ٣٥ ، العدد الثاني ، مبدأ ١٨٥ ، ص١٩١٣ ، مشار إليه لدى د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٣٥ .

[2] د. عبد الحكيم فودة ، نزع الملكية للمنفعة العامة ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٩٢.

اتبعت إجراءً آخر وسبيلاً مختلفاً غير مشروع ، وهو الاستيلاء بدلاً من نزع الملكية ، إذ أن نزع الملكية للمنفعة العامة ينبغي الوصول إليه عن طريق الاستملاك وليس عن طريق الاستيلاء المؤقت ، وهنا يبرز جلياً الانحراف في استعمال هذا الإجراء ، ولعل هدف الإدارة من وراء استخدام أو إحلال إجراء مكان آخر هو هروبها من إجراءات نزع الملكية لما تتسم به من بطء وتعقيد[1] ، ولتحديد ما إذا كان الاستيلاء على عقار معين يمثل استيلاءً دائماً أم مؤقتاً يمكن الارتكان إلى طبيعة العمل الذي تم الاستيلاء من أجله ، فإذا تم الاستيلاء لأجل إقامة منشآت دائمة ، فإنه سيكون نهائياً ويتوجب اللجوء إلى إجراءات نزع المليكة بدلاً منه ، أما إذا كان من أجل إقامة منشآت أو أعمال لها صفة التأقيت وليس صفة الدوام فإن إجراءات الاستيلاء تكون صحيحة وسليمة[2].

وقد تصدى مجلس الدولة المصري لإلغاء قرارات الإدارة التي قصدت بها استعمال سلطة الاستيلاء المؤقت كبديل لنزع الملكية ، وذلك بهدف تحقيق نفع مادي لها ، وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصري في حكم شارح لها : ((**إلى أن في حرص المشرع على وصف الاستيلاء بأنه مؤقت ، تمييزاً له عن نزع الملكية ، ومن حيث أن الحكومة أصدرت القرار المطعون فيه بالاستيلاء مؤقتاً على أرض المدعيات تمهيداً لنزع الملكية على ما جاء في دفاعها .، وسبيل ذلك إنما يكون باستصدار مرسوم خاص بنزع الملكية ، أما الاتجاه إلى نظام الاستيلاء المؤقت فهو اتجاه غير**

---

[1] د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الإداري ، تنظيم القضاء الإداري ، الدعاوى الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ٢٧٥.

[2] د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٤.

سليم، ويجافي ما استهدفه المشرع من هذا النظام ، ومن ثم يكون قرار الإدارة في هذا الشأن مشوباً بالانحراف بالسلطة))[1].

كما أن مجلس الدولة الفرنسي كثيراً ما يقوم بإلغاء قرارات صادرة في هذا الصدد ، إذا ما ثبت له أن الاستيلاء المؤقت يحل في الحقيقة محل نزع الملكية ، ومن ذلك حكمه الصادر بإلغاء قرارات الإدارة الصادرة بالاستيلاء المؤقت على أملاك بعض الأفراد من أجل إقامة منشآت تتعلق بمؤسسات حربية تكون جزءاً من الدومين العام ، لأن على الإدارة أن تلجأ إلى إجراءات نزع الملكية لا الاستيلاء المؤقت نظراً لصفة الدوام للمنشآت التي ستقيمها على ملك الأفراد[2].

كما ألغى قراراً اتخذته إحدى المدن بالاستيلاء المؤقت على أرض لإنشاء ملعب محلي عليها مستنداً في ذلك إلى أن المنشآت التي تريدها المدينة من الاستيلاء المؤقت لها صفة الدوام و وبالتالي فإنه كان يتعين اللجوء إلى إجراءات نزع الملكية[3].

كما كان للقضاء السوري نفس الموقف الذي يؤكد على ضرورة استعمال سلطة الاستيلاء لأجل ما أعدت إليه ، حيث حكمت دائرة فحص الطعون السورية عام (١٩٧٥) بقرارها رقم(٧٥) في الطعن رقم(٩٠) برفض الطعن بقرار محكمة القضاء

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم ٣٣٦ لسنة ٤ق ، مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري ، السنة الرابعة ، ص٨٨١ – جلسة ١٩٥٠/٦/١٣ ، مشار إليه لدى د. أحمد راشد سيف الحجيلان ، الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٠.

[2] MARYSE DEHUERGUE , PROCEDURE ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE , MONTCHRESTIEN , PARIS ,2001,P.76.

[3] C.E 26/6/1976 , CANSART DE CANT ,REC ,P.453.

مشار إليه لدى أمزيان كريمة ، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص ، رسالة ماجستير ، جامعة لخضر باتنة ، الجزائر ، ٢٠١١ ، ص ١٤.

الإداري القاضي بإلغاء قرار نائب الحاكم العرفي (وزير الداخلية) بمصادرة دار السينما التي يستثمرها الطاعن ، حيث تبين للمحكمة ولدائرة فحص الطعون أن غاية الأمر العرفي المطعون فيه ليست حماية الأمن أو أي من الأغراض التي لأجلها أعلنت حالة الطوارئ وجاء في هذا القرار : ((.... **بل أن الإدارة سلكت سبيل الاستيلاء والمصادرة على الأموال بعد أن تعذر عليها تحصيل مطلوبها بالطريق القانوني السليم ، وعازتها القدرة على معالجة الحقوق التي يدعيها المصرف على واضعي اليد على السنيما المصادرة**))[١].

٣- الانحراف بسلطة إصدار خط التنظيم:

لقد ظهر عيب الانحراف في استعمال الإجراءات في فرنسا بدايةً كأحد صور عيب الانحراف الناتج عن خرق قاعدة تخصيص الأهداف ، ولعل هذه الصورة المتعلقة بانحراف الإدارة بسلطة إصدار خط التنظيم هي الصورة الأولى التي ظهر فيها ، حيث تجسد ذلك الوجه من الانحراف بالإجراء في حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٠٢/٢/١٤ الذي قضى بإلغاء قرار المجلس العام لأحد المقاطعات الذي يتضمن ضم أجزاء من عقارات مملوكة لبعض الأفراد إلى طريق عام[٢] ، وجاء في القرار :((**وحيث أن ضم أجزاء من الأراضي المملوكة للسادة ..... إلى الطريق العام لم يكن جائزاً حصوله بمقتضى خريطة التنظيم ... ولم يكن حصول ذلك جائزاً إلا بمقتضى**

---

[١] حكم محكمة القضاء الإداري السورية المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري السورية لعام ١٩٧٣ ص١٠٤ .

[2] F. CALCULLI, Le détournement de pouvoir en France et en Italie (Analyse comparative), Thèse de doctorat, Université Montpellier I, 1997, p. 393.

إجراءات نزع الملكية و وبالتالي يكون المجلس العام للمقاطعة ...قد استخدم سلطته في غرض مغاير للغرض الذي من أجله منحت سلطاتها))[1].

وإذا كان القانون قد أعطى الإدارة هذه السلطة ، وذلك لرسم حدود الشوارع ومنع تجاوز الأفراد على الطريق العام ، وتقسيم المناطق إلى مناطق عمرانية وتنظيمية معينة ، يحدد فيها الشوارع والساحات العامة والحدائق والجسور ، فإن تمتع الإدارة بهذه السلطة قد يخولها اقتطاع أجزاء من عقارات الأفراد لإنشاء ما تم الحديث عنه أعلاه ، وهي بذلك تعتبر وجهاً لنزع الملكية بطريق غير مباشر ، ونظراً لسهولة هذه الطريقة كثيراً ما تلجأ الإدارة إليها لنزع ملكية العقارات ، لصعوبة وتعقيد إجراءات نزع الملكية وكلفتها العالية ، ومن أجل ذلك فإن من واجب الإدارة عدم استعمال هذه الوسيلة إلا من أجل الأهداف التي رسمت لها دون أن تنقلب في يدها كبديل لنزع الملكية[2].

وهنا يُثار التساؤل التالي : ما هو المعيار الذي يمكن الركون إليه في تحديد الحالات التي يحق للإدارة فيها اللجوء إلى سلطة إصدار خط التنظيم ، والحالات التي يجب فيها اللجوء إلى إجراء نزع الملكية؟

إن مجلس الدولة الفرنسي قد وضع مجموعة من القواعد التي صاغها بمقتضى أحكامها الصادرة في هذا الشأن ، والتي اعتبرت ضوابط والتزامات يجب على الإدارة الالتزام فيها والسير على هداها في نطاق ممارستها لهذه السلطة ، وهذه الضوابط هي :

---

[1] C.E., 17 Janvier 1902, aff. Favatier, cité par M. HAURIOU, La jurisprudence administrative de 1892 à 1929, Volume 2, Librairie du Receuil Sirey, 1929, p. 337.

مشار إليه لدى د. الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٥.

[2] شنافي خالد ، إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره ، رسالة ماجستير ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، بسكرة ، الجزائر ، ٢٠١٤ ، ص٣٣.

إذا استهدفت الجهة الإدارية فتح طريق جديد ، فإنه يتعين عليها اللجوء إلى استخدام إجراء نزع الملكية ، فإذا استعاضت بإجراء خط التنظيم كان تصرفها مشوباً بالانحراف بالسلطة ، وقد اعتبر المجلس أن نقل محور الشارع هو بمثابة فتح طريق جديد ، أو أن التوسيع المقترح لشارع موجود فعلاً إذا كان من الجسامة كذلك يعتبر فتحاً لطريق جديد كذلك إذا كان خط التنظيم المقترح سينال جزءاً كبيراً من العقارات ، ففي تلك الحالات لا يجوز للإدارة أن تلجأ لإصدار خط التنظيم [1].

وبرأينا أن هذه السلطة قد أعطيت للإدارة نظراً لمسؤوليتها عن تحسين الطرق مما يعكس جمال المدينة ، فإذا انحرفت في هذه السلطة وسعت لتحقيق أهداف مالية أو استعملت هذا الإجراء بإحلاله مكان إجراء نزع الملكية ، فإنها تكون قد انحرفت بسلطتها عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف .

٤- الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء :

يُعد الاستيلاء على الملكيات الخاصة من المكنات الخطيرة التي تملكها الإدارة ، والتي يمكن أن تهدد ملكية الأفراد وحقوقهم المالية ، إذا ما أسيء استخدامها ، وبالتالي فإنه من المحتم أن ينفذ تنفيذاً دقيقاً في حدود القانون ودواعيه والبواعث المشروعة لدى الإدارة لأعمال هذه السلطة بالرغم من خطورتها ، إلا أن وجود هذه السلطة بيد الإدارة يجد ما يبرره ، حيث أن الإدارة مكلفة بإقامة ورعاية الصالح العام ، وقد يكون الاستيلاء وسيلة لحصول الإدارة على بعض احتياجاتها التي تعجز الوسائل العادية

[1] S. SEYEDY, Le détournement de pouvoir et son application en droit administratif Egyptien, Thèse de doctorat, Université de Paris, 1949, p. 119.

بيدها عن تلبيتها، وقد يكون الاستيلاء وسيلة لمواجهة ظروف طارئة قد تهدد الأمن الداخلي والخارجي أو لمواجهة كارثة عامة ونحو ذلك[١] .

وإذا كان المشرع يمنح الإدارة سلطة الاستيلاء على المواد الأولية والغذائية والمساكن وغيرها ، فإنَّ ذلك مشروط بتحقيق أغراض حددها المشرع في صك إعطائها لتلك السلطة ، فإذا ما خرجت عن تلك الأغراض وسعت لتحقيق أغراض أخرى ، ولو كانت تدخل في نطاق المصلحة العامة ، فإن قرراها يكون مشوباً بالانحراف ، وذلك نظراً لأنها استعملت أحكام القانون ووسائله في غير ما أعدت له [٢].

حيث ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار مدير التموين بالاستيلاء على كمية الجبن العائدة لأحد التجار ، حين وجد أن الغاية الحقيقية من هذا القرار هي معاقبة هذا التاجر ، لاتهامه بتصدير كمية من الجبن بصورة غير مشروعة ، واعتبر أن الإدارة استعملت سلطة الاستيلاء في غير ما أعدت له[٣] .

كما ذهبت في نفس السياق المحكمة الإدارية العليا في مصر إذ قضت: ((**ومن حيث أنه في سبيل التحقق والتأكد من مشروعية قرار وزير التموين المطعون فيه والصادر بالاستيلاء على المخزن موضوع النزاع ، وأنه صادر بالفعل محققاً للغاية التي ابتغاها المشرع وهي ضمان تموين البلاد وتحقيق العدالة في التوزيع ، ولا مناص**

---

[١] د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١١.

[٢] د . كلاويش مصطفى إبراهيم ، النطاق القانوني لسلطة الإدارة في الاستيلاء (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم السياسية والقانونية ، جامعة كركوك ، العراق ، المجلد الرابع ، العدد١٣ ، ٢٠١٥ ، ص ٣٧.

[3]– C.E., 25 Avril 1947, Sieur Guévin, Rec., p. 165

مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص١١٩.

من الرجوع إلى مذكرة لجنة التموين العليا والتي على أساسها صدر القرار المطعون فيه ، وإذا نكلت الإدارة عن تقديم هذه المذكرة رغم تكليفها بذلك ، فإن هذا يعني أن الأسباب والمبررات التي من أجلها رخص المشرع لوزير التموين الاستيلاء على العقارات ليست تحت نظر المحكمة حتى تتأكد من قيام الحالة الواقعية التي تبرر للإدارة استعمال هذه الوسيلة الاستثنائية المقررة بالمرسوم رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشؤون التموين ، مما لا يتوافر معه ركن الغاية لصحة القرار المطعون فيه ، ويضحى قرار وزير التموين صادراً من غير سند وجديراً بالإلغاء))[١].

وبدورنا نبين أن الاستيلاء وسيلة خطيرة بيد الإدارة وقد شرعت لتحقيق غاية معينة ، فلا يجوز والحالة هذه ، استعمالها لتحقيق غاية أخرى (كإيقاع عقوبة مثلاً) وبالتالي فإن استعمال الإدارة لهذه الوسيلة من أجل غرض آخر غير الغرض الذي لأجله مُنحت سلطاتها ، يجعل الإدارة في موقف استخدام إجراء في غير ما أعد له ، ويجعل قرارها مشوباً بالانحراف بالسلطة لخروجه على قاعدة تخصيص الأهداف.

٥- الانحراف في سلطة تأديب الموظفين:

للإدارة الحق في تأديب الموظفين من مختلف الدرجات إذا ما اقتضى الصالح العام ذلك ، ولكن لسلامة التأديب يجب أن يستوفي إجراءاته وأركانه المقررة ، والتأديب هو مجازاة الموظف ببعض العقوبات عن الأخطاء التي يرتكبها أثناء تأدية وظيفته ، والتي تؤثر على حسن تأديتها[٢] ، ويتميز التأديب في مجال الوظيفة العامة بطابع السلطة

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم ٢٣٠١ لسنة ٢٧ق ، جلسة ١٩٨٦/١٢/٢١ مجموعة أحكام السنة ٣٢/ الجزء الأول ، ص٤٩٣ ، مشار إليه لدى د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٦.

[٢] د. محمد أنس جعفر ، الوسيط في القانون العام ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠١.

الذي يعتبر قوام التأديب وجوهره ، فالتأديب هو مظهر من مظاهر السلطة الإدارية التي تفرضها طبيعة التنظيم الإداري ، بل أنه نابع منها ويتفرع عنها[1].

وفي سبيل تمكين الإدارة من أداء واجباتها في الحفاظ على سير المرفق العام ، فقد كفل لها المشرع حق تأديب موظفيها ، بتوقيع عليهم ما يناسب مخالفتهم من عقوبات تأديبية ، ذلك أن التأديب هو الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجبات وظيفته ، وإلا كان مُعرَّضاً للجزاء في حالة الإخلال بتلك الواجبات ، ونظراً لخطورة التأديب فقد أحاطه المشرع بضمانات تحمي الموظف من تعسف الإدارة وانحرافها بهذه السلطة ، وذلك لإقامة التوازن بين حقوق الموظف (اتباع الإجراءات المقررة قانوناً للتأديب وتمكين العامل من الدفاع عن نفسه) وحقوق الإدارة (سلامة أداء الجهاز الإداري ورفع كفاءته وانتظام سير المرفق العام)[2].

فالتأديب ليس الهدف منه العقاب في حد ذاته ، بل ضمان سير المرفق العام بانتظام على نحو يمكن الإدارة من الوفاء بالتزاماتها ، وهو بذلك يختلف عن العقوبة الجزائية التي تهدف إلى عقاب شخص على ارتكاب عمل جرمي في حق المجتمع ، وعليه فإن الهدف من توقيع الجزاء التأديبي يجب أن يكون دائماً لتحقيق الصالح العام في ضمان سلامة أداء الجهاز الإداري ورفع كفاءته ، ولكن حق الإدارة في توقيع هذا الجزاء على موظفيها ليس حقاً مطلقاً بل عليها أن تتبع الإجراءات المقررة قانوناً للتأديب ، أما إذا كان هدف الإدارة من وراء السلطة الممنوحة لها ، الالتفاف على الإجراءات التأديبية (التي هي الضمان الأكيد لصدور قرار سليم بحق الموظف إذا ما ارتكب مخالفة

---

[1] د. مصطفى محمود عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتورة ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٧، ص١١٩.

[2] د. محمد وليد العبادي ، قضاء الإلغاء ((دراسة مقارنة)) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٣.

تستوجب مساءلته تأديبياً أو مسلكياً) يكون قرارها غير سليم لانحرافها في استعمال تلك الإجراءات لغير ما أعدت له [1]، ويظهر الانحراف بسلطة التأديب بجلاء فيما يطلق عليه " العقوبة المقنعة " كنقل عامل أو ندبه بدلاً من توقيع جزاء عليه، وهذه عقوبة مستترة خلف ستار تنظيم العمل في الإدارات والمصالح والمرافق العامة ، فلا يجوز للإدارة أن تتخذ من نقل الموظف وسيلة تأديبية على خلاف ما قرره القانون من وسائل تأديبية أخرى لمساءلة الموظف مسلكياً عن مخالفة تستوجب المساءلة ، وهي إذا ما استخدمت سلطة النقل كعقوبة تأديبية ، فإنها تكون قد انحرفت بهذه السلطة في استخدامها لغير ما أعدت له ، وبالتالي تكون قد انحرفت بسلطاتها عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف بصورتها الثانية المتمثلة بالانحراف بالإجراء[2].

وتتعلق مسألة العقوبات المقنَّعة بأخلاقيات الإدارة وسلوكها في مواجهة موظفيها وتأديبهم ، فهي تقوم أحياناً بإيقاع عقوبات تأديبية عن طريق خفي وغير قانوني باتباع إجراءات غير منصوص عليها لتحقيق مآربها ، وفي أحيان أخرى استخدامها لإجراءات مقررة قانوناً ولكن لغير الأغراض التي تقررت من أجلها ، حيث أن مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف تظهر هاهنا في لجوء الإدارة إلى نقل الموظفين نقلاً مكانياً أو نوعياً بقصد العقاب ، وليس تحقيقاً للغاية التي توخاها المشرع في النقل وهي تحقيق مقتضيات الصالح العام وحسن العمل بحسن توزيع العاملين بين الوظائف والأماكن المختلفة ، حيث أن قرار النقل حتى يكون مشروعاً يجب أن يكون نابعاً من الرغبة في تحقيق مصلحة العمل وتيسير أداؤه ورفع مستوى الخدمة التي يؤديها الجهاز الإداري ، وذلك لأن القاعدة المسلَّم بها أن للإدارة سلطة نقل موظفيها بهدف تحقيق الصالح العام

---

[1] د. أحمد عودة الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، دراسة تطبيقية مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩٣.

[2] د. سامي جمال الدين ، القرارات التأديبية المستترة " المقنعة " وولاية التعقيب على مشروعيتها ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٦، ص ٩٤.

فإذا خالفت الإدارة هذه القاعدة ، فإن القضاء يلغي قرارها لأنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة[1].

وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بإلغاء قرار نقل قصد به الانتقام من موظف إذ ثبت لها أن النقل تم رغماً عن الموظف وإلى جهة مجال الترقية فيها مقفول ، وذلك بهدف حرمانه من مزاياه وترقية غيره في الدرجة الوظيفية التي كان يشغلها من قبل ، وجاء في حكم المحكمة بشأن هذه الدعوى :(**ابتدعت الإدارة نوعاً من الجزاء التأديبي لم ينص عليه القانون وأوقعته على المدعي بغير سبب يبرره ، إذ أن رفع المدعي لتقرير عن صناديق النذور إلى السيد رئيس مجلس الوزراء يعرض فيه مقترحاته بشأنها ، هو حق مشروع للمدعي .... وما كان يجوز للإدارة أن تضيق بهذا النقد البناء وأن تتخذ من سلطة النقل المكاني أداة لمجازاة المدعي ، ومن ثم كان قرارها مشوباً بسوء استعمال السلطة لتحقيقه غير الغرض المطلوب**)[2] .

وذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أبعد من ذلك إذ اشترطت في قرار لها لمشروعية قرار النقل أن تفصح الإدارة عن وجه الصالح العام الذي حدا بها إلى إصدار قراراها [3]، وبهذا خالف الحكم قرينة الصحة المفترض توافرها في جميع قرارات الإدارة إلى أن يثبت العكس ، وخالفت المحكمة الإدارية العليا حكم محكمة القضاء

---

[1] د. مصطفى محمود عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٣.

[2] راجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن ٤١٩ تاريخ ١٩٧٧/٤/١٨ منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في خمسة عشر عاماً، المبدأ٤٦، ص٢٩٠ ، د . شوقي كمال الدين الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص١٦٨.

[3] راجع ي ذلك حكم محكمة القضاء الإداري في القضية ١٨٠٨ لسنة ٤٠ق ، جلسة ١٩٨٩/١١/٢٦ ، مشار إليه لدى د. سامي جمال الدين ، القرارات التأديبية المستترة " المقنعة " وولاية التعقيب على مشروعيتها ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩٩.

الإداري هذا ، وذهبت إلى أن الأصل أن القرار الإداري يقوم على غرض صحيح قانوناً ، وأنه يصدر بقصد تحقيق الصالح العام وبغية سير المرافق العامة إلى أن يثبت العكس ، وانتهت إلى أنه لا يجوز أن ينسب الخطأ إلى الجهة الإدارية لمجرد أنها لم تبين وجه الصالح العام عند إصدارها قرار النقل ، لكن المحكمة الإدارية العليا وبذات الحكم حددت شروطاً لنقل موظفي الإدارة ، وهي أن يكون هدفه تحقيق الصالح العام ، وألا يفوت على الموظف فرصة الترقي ، وألا يكون متضمناً جزاءً مقنَّعاً[1] .

وإذا كان ما سبق هو موقف مجلس الدولة المصري فيما يتعلق بمشروعية قرارات تأديب الموظفين لا سيما (النقل) ، فإن موقف مجلس الدولة الفرنسي لم يختلف عنه ، حيث أرسى مبدأ عدم جواز نقل موظفي الإدارة لغير هدف المصلحة العامة ، وتطبيقاً لذلك ألغى قرار نقل موظف بسبب استناده إلى دوافع شخصية لا إلى المصلحة العامة ، وانتهى إلى أنَّ هذا القرار مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة[2].

وقد سار بذات الاتجاه مجلس الدولة السوري ، حيث قضت محكمة القضاء الإداري السورية عام ١٩٧٤ في قرارها رقم ٣٥٣ في القضية رقم ٣٥٧ الذي جاء فيه : ((**لأن اجتهاد مجلس الدولة قد استقر على أن الإدارة تستقل في الترخيص بنقل موظفيها حسبما تقضيه مصلحة المرفق العام ومستلزمات تسييره بانتظام واستمرار ، فلا يصح**

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٨٧٣ لسنة ٣٧ق ، جلسة ١٩٩٣/١٢/٢١ ، مشار إليه لدى د. أحمد راشد سيف الحجيلان ، الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧٤.

[2] C.E, 18 janvier 1984, Commine, C.E., 28 janvier 1965, Arnaud. Cité par F. LAURIE, op.cit., p. 206 ; C.E., 23 décembre 2008 ; C.E., 5 mars 2008 ; C.E., 28 novembre 2008 ; C.E., 10 novembre 2010 ; C.E., 7 octobre 2015. Cité par Recoil Lebon, http://www.conseil-etat.fr/.

النقل ليعتبر كعقوبة كما دخل في حسبان المدعية..... ومن حيث أنه يتضح مما تقدم أن المدعية لم ترتكب بعد الذنبين الأولين اللذين عوقبت عليهما أي ذنب جديد يستوجب معاقبتها ثالثاً بطي اسمها من جدول الترفيع ، لهذا يكون القرار المطعون فيه قد صدر مشوباً بعيب تجاوز السلطة وهو جدير بالإلغاء))[1] ، حيث تبين للمحكمة أن معاقبة الموظف بنقله مكانياً لا لتحقيق مصلحة العمل في المرفق الذي ينتمي إليه ، وإنما لغايات شخصية أو سياسية بغية إقصائه بالسرعة القصوى عن مكان عمله الذي يمارس في محيطه نشاطاً سياسياً لا ترغب به الإدارة التي يتبع لها ، دون إخضاعه لمحاكمة مسلكية عادلة تفضي إلى فرض هذه العقوبة ، قد يتمكن فيها من تبرئة نفسه مما تدعيه الإدارة بحقه ويفلت من النقل (عقوبة مقنَّعة) .

ومن ذلك أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا السورية عام ١٩٩٣ : **((إن نقل العامل إلى عمل بعيد تماماً عن اختصاصه ، يُعتبر عقوبة تأديبية شديدة لا تفرض إلا بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ، وكان ذلك عندما قررت الإدارة نقل العامل الذي يحمل إجازة في الاقتصاد ويشغل وظيفة رئيس المحاسبة العامة ومن ثم وظيفة محاسب رئيسي في دائرة الحسابات إلى وظيفة أخرى وكلفته بالعمل كعنصر في المكتب الهندسي ، وهو ما اعتبرته المحكمة عقوبة تأديبية من العقوبات الشديدة المنصوص عليها في المادة ٦٩ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة ، والتي تُفرض بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة وتنفذ بصك من السلطة التي تمارس حق التعيين ، وقررت إلغاء قرار النقل مع ما ترتب عليه من آثار))**[2].

---

[1] انظر الحكم المشار إليه مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٧٤، ص٣٧٠.

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ١٠٠٥، في الطعن رقم ١١٣٨ لعام ١٩٩٣ ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا ١٩٩٣، ص٥٣٣ .

كما تجدر الإشارة إلى أن هناك حالات أخرى من حالات الانحراف بالسلطة شبيهة بحالة الانحراف بسلطة نقل الموظفين وتأديبهم ، وهي حالات الانحراف بسلطة وضع تقارير قياس الكفاية ، كذلك الانحراف بسلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة ، حيث ترتكب الإدارة انحرافاً في استعمال الإجراءات وهي بصدد استعمال سلطة فصل الموظف لإلغاء الوظيفة ، ويكون ذلك حينما يرتكب الموظف أخطاءً وظيفية تبرر توقيع جزاء تأديبي عليه ، وبدلاً من توقيع العقوبة المقررة قانوناً والمناسبة ، فإنها تقوم بإلغاء الوظيفة التي كان يشغلها ، وبالتالي إلى استبعاده وظيفياً بوسيلة غير تلك المقررة قانوناً ، فهنا يقع الانحراف بالإجراء بصورة مزدوجة متمثلة في استعمال إجراء إلغاء الوظيفة في غير ما أعد له كصورة أولى ، واستعمالها لهذا الإجراء كجزاء غير تلك الجزاءات المقررة قانوناً ، ولاشك في أن الإدارة قد تبغي من ذلك تحقيق الصالح العام باستبعادها للموظف الذي يرتكب أخطاءً إدارية ، وترى أنه غير صالح للاستمرار في عمله ، ولكن جهة الإدارة كان يتعين عليها اللجوء إلى الوسيلة المقررة قانوناً لهذا الغرض ، ومن ثم فإن لجوءها إلى وسيلة أخرى (إلغاء الوظيفة) يمثل انحرافاً بالإجراء ، لأنها استعملت هذه الوسيلة في غير ما أعدت له أولاً ، ولأن الهدف من استعمالها في الحقيقة ، هو عزل الموظف الذي ألغيت وظيفته أكثر من هدفها المتمثل بإلغاء الوظيفة[1].

وتطبيقاً لذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً للإدارة بفصل الموظف لإلغاء الوظيفة في حين أنها كانت تهدف إلى توقيع جزاء تأديبي عليه ، حيث تبين أن جهة الإدارة بعد أن تركت الوظيفة شاغرة لمدة عام ، قامت بإحلال موظف جديد محله ، وهذا ما

[1] سعد صليلع ، حالات عيب الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري ، مجلة العلوم الإنسانية ، الجزائر ، العدد الرابع ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٨٣.

استشفَّه المجلس ، حيث تبين له أن القرار الصادر بفصل الموظف لإلغاء الوظيفة إنما يمثل عزل دون اتباع الوسيلة المقررة قانوناً[1].

وهو ما ذهبت إليه أيضاً محكمة القضاء الإداري المصرية: ((**إلا أنه لا يجوز فصل الموظف لإلغاء الوظيفة ، إلا إذا كان الإلغاء ضرورياً وحقيقياً تقضيه المصلحة العامة ، فإذا ثبت من وقائع الدعوى أن إلغاء الوظيفة لم يكن حقيقة اقتضتها المصلحة العامة ،.... كان منطوياً على الانحراف في استعمال السلطة**))[2].

كذلك أيضاً منح القانون للإدارة سلطة وضع تقارير قياس الكفاية ، وذلك لتقييم أدائهم وإثابة العامل الممتاز وعقاب المقصر، إلا أن الإدارة قد تنحرف بسلطتها مستعملة إياها في غير ما أعدت له ، وذلك بمكافأة العامل السيئ ومعاقبة الجيد ، ولاعتبارات تتعلق برضا مرؤوسيه أو رغبتها بمعاقبة الجيد عقاباً مقنَّعاً ، وهي إذ تفعل ذلك فهي تقع بالانحراف بسلطة وضع تقارير قياس الكفاية[3] ، وقد بسط القضاء الإداري رقابته على القرارات الصادرة بهذا الخصوص ، حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى : ((**أنه إذا كان من الثابت من ملف خدمة الموظف أنه لم يطرأ ما يؤثر في قدرته وكفايته حتى يحدو الأمر بلجنة شؤون الموظفين إلى خفض كفايته من ٨٥ إلى ٥٠ درجة ، وإذا كان من الثابت أيضاً أنها رفعت درجة كفاية موظف آخر على النحو**

---

[1] C.E 22/1/1926 LEFRANCE , REC.P.76

مشار إليه لدى د. مصطفى محمود عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٦.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، الدعوى رقم ١٨١١ لسنة ٦ق، جلسة ١٩٧٥/١/٧ السنة /٩/ ص٤٠٢، مشار إليه لدى د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٣٤.

[3] د. فاروق عبد البر ، تقدير كفاية العاملين والرقابة على مشروعيته ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، بدون تاريخ نشر ، ص٣٩٤.

الذي أهَّله للترقية بالاختيار في ذات الجلسة ، الأمر الذي يقطع بأن هذا التخفيض وهذا الرفع لم يكن إلا وسيلة استهدفت ترقية الموظف الأخير دون الأول عن طريق التحكم في درجات الكفاية ، التي هي في ذاتها الواقعة المنشأة للترقية بالاختيار ، ومن ثم يكون قرارها في هذا الشأن مشوباً بسوء استعمال السلطة))[1] .

وقد دأب مجلس الدولة الفرنسي أيضاً على إعلان عدم مشروعية الدرجات الممنوحة للموظف في تقارير الكفاية ، طالما لم تكن مستندة إلى سلوك الموظف ولم يكن أساسها كفاءته في أداء عمله[2] .

وبدورنا نرى أنه إذا كان المشرع وفي سبيل تمكين الإدارة من أداء واجبها المتمثل في تيسير المرافق العامة والحفاظ على انضباط العمل الإداري ، قد كفل لها حق تأديب موظفيها ، أو إلغاء الوظيفة وفصل الموظف ، أو وضع تقارير قياس الكفاية ، وأعطاها سلطة تقديرية في هذا الجانب ، وذلك لدفعهم للحرص على عدم الإخلال بواجباتهم الوظيفية ، وعدم ارتكابهم لذلات وظيفية تبرر إيقاع جزاءات تأديبية بحقهم ، فإن سلطة الإدارة ليست امتيازاً بقدر ما هي ضرورة اقتضتها واستلزمتها حسن سير المرافق العامة وتحقيق العدالة بين الموظفين ، وعلى هذا الأساس فإنها سلطة مقيدة ومحدودة بالصالح العام وبحسن استعمال الإدارة لتلك السلطة ، مما يلزم معه سلامة القرارات الإدارية الصادرة بهذا الخصوص ، وأن يكون هدفها هو المصلحة العامة ومصلحة المرفق وعدم تجاوز حدودها أو إساءة استعمالها ومخالفتها لصحيح القانون وأحكامه والإجراءات الواجب اتباعها.

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري ، قضية رقم ٤٥٥ ، لسنة ١٠ق ، جلسة ١٩٥٨/١١/١٩ ، ص١٤٨ ، مشار إليه لدى د. أحمد راشد سيف الحجيلان ، الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي ، مرجع سبق ذكره ،ص ١٧٤.

[2] E. TAIB, Droit de la fonction publique, édition distribution Houma, 2003, p. 139.

بقي أن نبين أخيراً أنه من الصعب حصر الحالات التي تقوم فيها الإدارة باستعمال الإجراءات المقررة قانوناً لغير ما أعدت له(وذلك بحكم تغيرات العمل الإداري ومستجداته المستمرة) ولتحقيق أهداف أخرى غير تلك المخصصة بتلك الإجراءات ، وهو إن دلَّ على شيء فهو لا يؤكد إلا رأينا الذي سبق وأن بيناه في موضعه ، والمتعلق بعدم اعتبار الانحراف بالإجراء صورة خاصة من صور الانحراف بالسلطة وإنما دمجه بالصورة الثانية لهذا العيب ، والمتعلقة بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف حيث أن سعي الإدارة لهدف لم ينط بها القانون تحقيقه ، أو أناط بها تحقيقه ولكن بوسائل معينة هما وجهان لعملة واحدة (قاعدة تخصيص الأهداف) .

ولما كان الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف بوصفه صورة من صور عيب الانحراف بالسلطة يمثل حالة من حالات عدم المشروعية التي تبرر الطعن بالقرار الإداري ، فإن قيامه أمام القضاء يؤدي بالضرورة إلى إلغاء القرار الإداري الذي صدر مشوباً بهذا العيب ، كما يفتح المجال لطلب التعويض متى توافرت شروطه ، لما لهذا العيب من تأثير وتهديد لحقوق الأفراد وضماناتهم التي كفلها لهم القانون ، وحتى يتسنى للقاضي الإداري إلغاء القرار المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف والتعويض عن آثاره ، يقتضي الأمر بداهة أن يثبت هذا الانحراف أمام القضاء كي يتمكن الأخير من الانتصار للمشروعية وإعادة فرض هيبة القانون وإنصاف المضرور بإلغاء القرار المطعون فيه والتعويض عما ألحقه القرار بالطاعن من أضرار سبَّبها انحراف الإدارة بسلطاتها عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، وهو ما سوف نشرع ببحثه في الفصل الثاني من هذه الرسالة .

الفصل الثاني

إثبات انحراف القرار الإداري عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وآثاره القانونية

الفصل الثاني

إثبات انحراف القرار الإداري عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وآثاره القانونية

الإثبات بالمعنى القانوني : هو إقامة الدليل أمام القضاء على وجود واقعة قانونية تُعد أساساً لحق مدعى به ، وذلك بالكيفية والطرق التي يحددها ويرسمها القانون ، وتتم صياغة نظرية الإثبات في القانون الإداري على أساس ظروف هذا القانون وطبيعة الدعوى الإدارية ، التي يختص بنظرها القضاء الإداري ، وتطبق بشأنها نظرية الإثبات الخاصة به[١].

ويحتل الإثبات أهمية خاصة بالنسبة للحقوق والمراكز القانونية إذ يُعتبر إحياء لها ولا فائدة عملية لها من غيره ، والحق من دون إثبات يُعد غير موجود من الناحية العملية ، فالإثبات يحيي الحق ويجعله مفيداً بل هو قوة الحق، حيث تبرز أهمية الإثبات في كونه الوسيلة التي تحافظ على الحق ، والذي يتجرد من قيمته العملية متى عجز صاحبه عن إثباته، لأنه سيؤول لسواه لينتفع بثماره[٢].

ونظراً لاتصال عيب الانحراف بالسلطة بالنوايا والبواعث النفسية والخفية لدى مصدر القرار اعُتبر هذا العيب من أشد عيوب الإلغاء صعوبة في الإثبات ، إذ إن قرار الإدارة المعيب بالانحراف يُفترض فيه أنه صدر من صاحب الاختصاص ووفقاً للشكل المقرر

---

[١] د .عايدة الشامي ، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص٥ .

[٢] د . عبد الرزاق السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني ، الجزء الثاني ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، سنة ١٩٨٢ ، ص٢٤.

قانوناً ، وقام على محل مشروع ، واعتمد على أسباب قانونية ومادية تبرر إصداره ، إلا أن مصدره يهدف من ورائه إلى تحقيق غاية بعيدة عن الصالح العام أو يجانب فيه قاعدة تخصيص الأهداف ، لذا يتعلق هذا العيب بالهدف والغاية وهي عناصر نفسية خفية بداخل مصدر القرار ومن العسير على المدعي إثباتها[1].

ولما كان عيب الانحراف بالسلطة يكمن في بواعث الإدارة وبواطنها ، كان يتعين على القاضي الإداري الخوض في نية الإدارة ومقاصدها في سبيل التوصل للحكم في مدى صحة القرار الإداري أو عدمه ، ولا شك أن مثل هذا البحث يعتبر من الأمور الصعبة على القاضي الإداري ، خاصةً في ظل وجود قرينة مقررة لصالح الإدارة مفادها أن جميع تصرفاتها وأعمالها وقراراتها الإدارية مشروعة ومنسجمة مع القانون ومحققة لأهداف التشريع ومقاصد المشرع ، إلا أن هذه القرينة هي قرينة بسيطة وليست قطعية بل أنها قابلة لإثبات العكس ، وبناءً على ذلك تُعتبر قرارات الإدارة محققة للأهداف التي أوكل المشرع إليها تحقيقها ، ومنسجمة مع نصوص القانون وروحه ، وأنها تنطوي على اتباع الطرق والأساليب التي يحددها القانون للإدارة في عملها من أجل تحقيق غاياتها في إطار المصلحة العامة ، وذلك كله مفترض حتى يثبت العكس ، وعلى من يدَّعي انحراف الإدارة في استعمال سلطاتها إثبات ذلك وتحمُّل أعباء هذا الإثبات[2].

ولكن القضاء الإداري تأكيداً لدوره في إقرار مبدأ المشروعية وفرض رقابته على القرارات الإدارية ، قد لطَّف من صعوبة إثبات هذا العيب ، وذلك بالتوسع في وسائل الإثبات تخفيفاً عن كاهل المدَّعي الملقى عليه عبء إثبات الانحراف بالسلطة (بصورتيه الانحراف عن الصالح العام أو عن قاعدة تخصيص الأهداف) ، وذلك حتى يتسنى

---

[1] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٣.

[2] د . شوقي كمال الدين الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص٣٢١.

للقاضي الإداري إلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف ، والتعويض عن الأضرار التي أصابت الأفراد جراء تنفيذه إذا لزم الأمر ، لذلك فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال تقسيم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين :

المبحث الأول : صعوبة ووسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف.

المبحث الثاني : الآثار القانونية المترتبة على إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف .

المبحث الأول

صعوبة ووسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

يُعتبر عيب الانحراف بالسلطة بصورتيه المتمثلتين بالخروج عن الصالح العام أو الخروج على قاعدة تخصيص الأهداف أشد عيوب القرار الإداري صعوبة في الإثبات ، إذ أنه يتعلق بالهدف أو الغاية التي قصدت الإدارة تحقيقها ، وإثبات المقاصد والنوايا مسألة صعبة وعسيرة ، وهذا يوضح مدى معاناة المدعي لإثبات سوء نية الإدارة أو خروجها عن الهدف المخصص ، الأمر الذي يستلزم أن نتناول بالدراسة صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة والخروج على قاعدة تخصيص الأهداف ، وعبء إثباته ، وكذلك وسائل القضاء الإداري في إثبات عيب الانحراف بالسلطة والخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي :

المطلب الأول : صعوبة وعبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الثاني : وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف .

المطلب الأول

صعوبة وعبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

ينال إثبات الانحراف بالسلطة والخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف أهمية بالغة ، نظراً للصعوبة التي تحيط بعملية الكشف عن هذا العيب ، حيث تكمن صعوبة إثباته في طبيعته الخاصة ، كونه أشد العيوب خفاءً ودقة ، وهذه الصعوبة كما تواجه القاضي الإداري فإنها أيضاً تواجه المدعي الذي يقع على كاهله عبء الإثبات ، الأمر الذي يستلزم أن نتناول بالدراسة صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة والخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، وعبء إثباته، وذلك من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف.

الفرع الثاني : عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف.

الفرع الأول

صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

من المعروف أن الإثبات في القانون الإداري يختلف عن غيره من القوانين الأخرى ، نظراً لطبيعة الدعوى الإدارية التي تقوم بين طرفيين غير متساويين : أحدهما : الإدارة التي تتمتع بامتيازات تجعلها في مركز أقوى من الفرد ، وثانيهما : الفرد الضعيف الذي يتعامل مع الإدارة ويدخل في علاقات معها ، ونظراً لهذه الطبيعة المختلفة عن بقية الدعاوى ولعدم وجود قانون إجرائي إداري على غرار قانون الإثبات المدني أو قانون أصول المحاكمات الجزائية ، فإن الإثبات في القانون الإداري يعتمد على نصوص ووقائع متناثرة وعلى أحكام المحاكم وعلى التطبيقات العملية ، الأمر الذي ترتب عليه صعوبة الإثبات في المجال الإداري أكثر من غيره [1]، وإن كان المشرع سواء في مصر أو في سورية قد أزال تلك الصعوبة أو بتعبير آخر خفف منها ، إذ أحالت المادة الثالثة من قانوني مجلس الدولة في الدولتين المذكورتين لتطبيق الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات في كل ما لم يرد فيه نص في القوانين المذكورة إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي لمجلس الدولة.

وينال إثبات الانحراف بالسلطة والخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف أهمية بالغة ، نظراً للصعوبة التي تحيط بعملية الكشف عن هذا العيب ، حيث تكمن صعوبة إثباته

---

[1] د. هشام عبد المنعم عكاشة ، دور القاضي الإداري في الإثبات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ٩٠.

في طبيعته الخاصة ، كونه أشد العيوب خفاءً ودقة ، وهذه الصعوبة كما تواجه القاضي الإداري فإنها أيضاً تواجه المدَّعي الذي يقع على كاهله عبء الإثبات.

حيث يواجه القاضي الإداري صعوبة في الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة لارتباط هذا العيب بنوايا ومقاصد مصدر القرار الإداري ، نظراً لأن هذا العيب ليس من العيوب الشكلية كعيب الشكل أو عيب عدم الاختصاص يسهل الكشف عنه ، كما أنه ليس من العيوب الموضوعية كعيب السبب وعيب المحل بحيث يمكن استخلاصه بسهولة ، ولكنه عيب شخصي يكمن في نوايا رجل الإدارة ومقاصده ، ويتوقف وجوده على سلامة هذه النوايا وتلك المقاصد ، لذلك كان عيباً عسير الإثبات ، حيث أن استخلاص ما بداخل النوايا أمر لا يمكن الوصول إليه باستعراض وفحص أوراق الإدارة ، أو سماع شهادة رجالها الذين لن يكشفوا بالطبع عن دوافع إصدار القرار الحقيقية وليس بوسع القاضي الإداري دفعهم إلى ذلك[١].

ويزيد صعوبة الكشف عن الانحراف بالسلطة أن القاضي لا يحكم بالإلغاء استناداً إليه إلا إذا تأكد فعلاً من وجود هذا الانحراف ، وذلك حرصاً على توفير الاحترام اللازم للإدارة وعدم افتراض سوء نيتها ، بغية تشجيعها على المبادرة والابتكار وعدم محاصرتها لتتمكن من إدارة وتسيير المرافق العامة بكفاءة واقتدار[٢]، الأمر الذي جعل من فرنسا وغيرها من الدول تقيم قرينة مشروعية لصالح القرارات الإدارية ويفترض صحة وسلامة الأغراض التي تسعى إليها وعلى من يدَّعي العكس إثباته بأدلة قاطعة

[١] د . سامي جمال الدين ، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٨٠.

[٢] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٧.

أو قرائن قوية على جدية الاتهام وصحته[1] ، وفي هذا المجال يقول الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه الجليل ((نظرية التعسف في استعمال السلطة)) متحدثاً عن صعوبات إثبات عيب الانحراف بالسلطة: ((....**علمنا مما تقدم أن العمل المشوب بعيب الانحراف هو عمل سليم من جميع نواحيه والطاعن في هذه الصورة يتهم الإدارة بأنها حادت عمد في معظم الأحوال وعن سوء نية غالباً عن الطريق السليم ورمت إلى تحقيق أغراض غير مشروعة وفتح الباب على مصراعيه لقبول مثل هذه الاتهامات الخطيرة مع ما يصحبها من علنية لانتشار وسائلها في العصر الحديث يهدد الاحترام الواجب للإدارة وينال من هيبتها أمام الجمهور ، وقد يؤدي إلى تعطيل وشلّ حركتها وإعدام روح الابتكار والتجديد فيها ، لذلك أقام مجلس الدولة الفرنسي قرينة على سلامة الأغراض التي تتوخاها الإدارة وعلى من يدَّعي عكس ذلك أن يقيم الدليل على دعواه وبوسائل معينة ....ولما كان هذا العيب خفياً كما قدمنا فإن تحقيقه يحتاج إلى وقت طويل ومجهودات شاقة ، لذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي لا يقبل كل ادعاء من هذا القبيل إلا إذا قامت لديه قرائن قوية على جدية الاتهام....**))[2].

ورأينا في هذه النقطة أنه من غير المتصوَّر ترجيح الحفاظ على هيبة الإدارة على الاحترام الواجب لحقوق الأفراد التي تهدرها الإدارة بانحرافها عن الأهداف التي من أجلها مُنحت سلطاتها ، والحفاظ على هيبتها لا يكون عن طريق تستر القضاء على انتهاكها لمبدأ المشروعية وإنما ينبع من الإدارة ذاتها ، وذلك بأن تتجنب الوقوع

---

[1] د. علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، الجزء الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٥٥٩.

[2] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٧.

بعيب الانحراف بالسلطة أثناء اتخاذها لقراراتها ، بصورتيه مجانبة الصالح العام ومجانبة قاعدة تخصيص الأهداف حتى تتجنب إلغاء تلك القرارات.

كما يزيد من صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة أن مجلس الدولة الفرنسي وهو بصدد تحري بواعث الإدارة ودوافعها لا يملك أن يأمر بإحضار رجل الإدارة أمامه لاستجوابه ، كما أنه لا يستطيع أن يأمر بإجراء تحقيق مع الإدارة في هذا الشأن [١]، وذلك راجع إلى احترام مبدأ الفصل بين السلطات ((الإدارة القاضية والإدارة العاملة)) لذلك اضطر المجلس إلى تلمُّس بواعث ودوافع إصدار القرار من ملف القضية والظروف المحيطة بإصدار القرار وهذه كلها وسائل غير مباشرة في الإثبات ، إلا أنه يخفف من تلك الصعوبة وسيلة التحقيق الإداري التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي وتتحصل في تكليف الإدارة بإجراء تحقيق إداري بمعرفتها بشأن بعض المسائل الفنية على وجه الخصوص يودع بعد انتهائه تقريراً به يمكن لذوي الشأن الاطلاع عليه[٢] .

أما في سوريا ومصر فالأمر مختلف حيث يجيز قانون مجلس الدولة فيهما استدعاء رجال الإدارة لاستجوابهم والتحقيق معهم توصلاً لمعرفة مقاصدهم الحقيقية من قراراتهم الإدارية المطعون فيها ، ففي جمهورية مصر العربية خوَّل قانون مجلس الدولة النافذ حالياً فيها لمفوض الدولة وللمحكمة من بعده الاتصال بالجهات الحكومية وتكليفها

---

[١] د. أحمد عودة الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، دراسة تطبيقية مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩٥، كذلك د . محمد وليد العبادي ، قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٥.

[٢] د . إبراهيم عبد العزيز شيحا ، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني مجلس شورى الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٩ ، كذلك د . محمد كامل ليلة ، الرقابة القضائية ومبادئ القانون الإداري ، المجلد الثاني ، (الرقابة القضائية على أعمال الإدارة) ، مرجع سبق ذكره ، ٢١٢.

لإبراز وتقديم الأوراق المتعلقة بالقرار المطعون فيه وإمكانية استدعاء رجالها للتحقيق معهم وطلب الايضاحات اللازمة لاستجلاء الحقيقة[1].

وكذلك في الجمهورية العربية السورية فلقد نصت المادة ٢٥ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩على أن تعلن عريضة الدعوى ومرفقاتها على الجهة الإدارية خلال سبعة أيام من تاريخ تقديمها ، كما نصت المادة ٢٧ أنه على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تبليغها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق والملفات الخاصة بها ، فيما نصت أحكام الفصل الثالث المتعلق بالإجراءات في المادة ٣٠ منه على أن تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعاوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوضي الدولة الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئتها من بيانات وأوراق ، وللمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها ، أو دخول شخص ثالث في الدعوى أو تكليف ذوي الشأن–ومن بينهم الإدارة – تقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك ، وبعد إتمام تهيئة الدعوى يودع المفوض تقريراً يحدد فيه وقائع النزاع والمسائل القانونية التي يثيرها ويبدي رأيه معللاً ، كمت نصت المادة ٣٣ من القانون على أن يصدر الحكم بجلسة علنية ولرئيس المحكمة الطلب إلى ذوي الشأن أو إلى مفوض الدولة ما يراه لازماً من إيضاحات ، كما نصت المادة ٣٤ منه على أنه إذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة أو قام به من تنتدبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين[2].

---

[1] راجع في ذلك القرار بقانون (٤٧) لعام (١٩٧٢) المتضمن قانون مجلس الدولة المصري.

[2] راجع في ذلك أحكام قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩.

كما يزيد من صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة سبب آخر يتعلق بإلزام مجلس الدولة الفرنسي نفسه بمبدأ عدم قبول أي دليل للإثبات من خارج ملف القضية في بادئ الأمر وهو ما خلق المزيد من الصعوبات في عمل المجلس والأفراد حيال مسألة إثبات عيب الانحراف بالسلطة[1] ، مما دفع المجلس في مسعى للتخفيف على الأفراد في هذا الإطار إلى توسيع فكرة الملف ليضم مجمل الأوراق والمراسلات المتعلقة بالقرار المطعون فيه والمناقشات الشفهية بخصوص إصداره التفسيرات اللاحقة به وتوجيهات الرؤساء إلى مرؤوسيهم في هذا الشأن هذا من جهة، كما عمد مجلس الدولة الفرنسي إلى قبول القرائن المستمدة من خارج الملف في نهاية المطاف من جهة ثانية ، كذلك خوَّل نفسه إمكانية طلب إيضاحات وتفسيرات من الإدارة المعنية بخصوص القرار موضوع المنازعة من جهة ثالثة ، وأخيراً أقام مجموعة من القرائن والتي سلَّم في حال وجود إحداها بقيام عيب الانحراف بالسلطة من جهة رابعة[2].

بيد أنه إذا كانت مهمة القاضي في الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة على هذا النحو من الصعوبة ، فإن مهمة المدعي في إثباته لا تقل عنها مشقة ، حيث أنه لا يملك من المستندات ما يثبت به انحراف الإدارة بسلطاتها ، لكونها في حوزة الإدارة والتي لن تسلِّمها أو تفصح عنها طواعية ، كما أنَّ بوسعها في حال اضطرارها إلى ذلك تحت تأثير ضغط قضائي أن تطمس أدلة الانحراف ، لذا فإن موقف المدعي أضعف من موقف الإدارة التي تملك الوثائق والمستندات وتستطيع إظهار بعض هذه المستندات

---

[1] د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠١.

[2] د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، ص٣٠١ ، كذلك د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص٤٠٢ ، كذلك د. حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص٥٧٥ ، كذلك د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص٣١١.

إذا كانت مؤيدة لوجهة نظرها ، وفي الوقت نفسه إخفاء البعض الآخر الذي يدينها بالانحراف ، وبذلك يكون المدعي الذي يتحمل عبء الإثبات مجرداً من الأوراق الإدارية التي تمثل الدليل الرئيس في الاثبات[1] .

كما يزيد من صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة بالنسبة للمدَّعي ، قرينة الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية ، فالأصل في القرار الإداري أنه مشروع حتى يقوم الدليل على خلاف ذلك ، وتستند هذه القرينة إلى اعتبارات المصلحة العامة التي تقتضي منح قرارات الإدارة صفة المشروعية ، ولكن هذه القرينة قابلة لإثبات العكس ، فعلى من يدَّعي عكسها أن يقيم الدليل على ذلك.

وقد ترتب على تلك الصعوبة التي تواجه القاضي والمدعي في إثبات عيب الانحراف بالسلطة أن تحوّل هذا العيب إلى عيب احتياطي ، لا يلجأ القاضي إليه إلا إذا لم تفلح أوجه الطعن الأخرى في إلغاء القرار الإداري ، وتأكيداً لذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي عندما يجد أمامه عدة طرق لإلغاء القرار الإداري فإنه يفضل الحكم لصالح المدعي استناداً إلى عيوب موضوعية وأكثر سهولة من عيب الانحراف بالسلطة كعدم الاختصاص أو عيب الشكل أو السبب ، فغالباً ما يلجأ مجلس الدولة الفرنسي إلى إلغاء القرار المطعون فيه استناداً للعيوب السابقة كون أن طريق إثباتها أفضل وأقل صعوبة من طريق إثبات عيب الانحراف بالسلطة[2] .

وقد سار مجلس الدولة المصري على ذات النهج حيث أنه إذا ما طعن أمامه بقرار مشوب بعيب الانحراف بالسلطة وبعيب آخر من عيب المشروعية فإنه يقوم بإلغاء

---

[1] د .عايدة الشامي ، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص٧٨.

[2] د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٥٢.

القرار استناداً إلى هذا العيب الأخير منهياً حكمه بعبارة " **دون حاجة إلى بحث أوجه الطعن الأخرى ، قاصداً عدم فحص عيب الانحراف بالسلطة لصعوبة إثباته**"[1]

ونجم أيضاً عن صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة تفضيل المدعي الطعن بالقرار بأوجه الطعن بالإلغاء الأخرى بالرغم من أنه مشوب بعيب الانحراف بالسلطة وذلك لتخوفه من الفشل بإثباته ، حيث أن كل ما يعنيه هو التوصل إلى إلغاء القرار ، وتوصلاً لذلك يسلك أيسر السبل وهي أوجه عدم المشروعية ذات الإثبات الموضوعي (عيب الشكل أو السبب) والتي يكون إلغاء القرار استناداً إليها أكثر سهولة من الطعن بعيب الانحراف بالسلطة الذي يعتمد في إثباته على عناصر شخصية.

نخلص مما تقدم بأن عيب الانحراف بالسلطة يتسم بصعوبة الإثبات بالنسبة للقاضي والمدعي على حد سواء ، وترجع تلك الصعوبة إلى الطبيعة الشخصية لعيب الانحراف بالسلطة المرتبطة بنية مصدر القرار والتي يصعب الكشف عنها ، لذلك حرص المشرع في كل من سوريا ومصر على تدعيم سلطة القضاء الإداري إزاء الإدارة ومنحه مزيداً من السلطات في مجال الإثبات ومباشرة التحقيقات وتكليف الإدارة لتقديم ما لديها من ملفات وسجلات تتعلق بالمنازعة ، مدفوعاً بحرصه على إتاحة الفرصة والتسهيل على الأفراد لدى مقاضاتهم الإدارة ، وخاصة في مجال عيب الانحراف بالسلطة عندما يؤسسون طعونهم بقراراتها على أساسه ، وهو ما سعى إليه مجلس الدولة الفرنسي أيضاً بتوسيعه لفكرة الملف ، وبقبوله لقرائن مستمدة من خارج الملف....إلخ مما سبق وأن بيناه أعلاه .

---

[1] راجع في ذلك ، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم ١٠٨ ، لسنة ١٢ق ، عام ١٩٦٧ ، مجموعة السنة الثالثة ، ص٤٥، مشار إليه لدى د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٩.

ولكننا برغم ذلك نرى أن صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة هي صعوبة نسبية وليست مطلقة ، فإن تجلَّت تلك الصعوبة في إثبات الانحراف عن المصلحة العامة ، فإنها تكاد تتلاشى في إثبات الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، حيث يستند الإثبات في الحالة الأولى إلى اعتبارات شخصية ، في حين يستند في الحالة الثانية إلى اعتبارات موضوعية ، وهو ما جعل برأينا بعض الفقهاء الإداريين يتحدثون عن الطابع الموضوعي الذي يتسم به عيب الانحراف بالسلطة إلى جانب طابعه الشخصي ، إذ يقوم الانحراف سواء عمدت الإدارة إلى تحقيق هدف غير مشروع لانقطاع صلته بالمصلحة العامة (في حال سوء نية الإدارة) ، أو قصدت هدف آخر حتى وإن كان مشروعاً ، وهذا ما يحدث في حالة الانحراف للخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، والذي غالباً ما يقترن بحسن نية الإدارة وهو جدل لا طائل منه طالما انعقدت نية الإدارة بالسعي إلى هدف آخر غير الذي قصده المشرع ، (وبذلك نجد أن نظرية الانحراف بالسلطة إنما هي أكثر موضوعية مما تبدو عليه للوهلة الأولى)[1].

---

[1] وفي ذلك يقول الدكتور سليمان الطماوي في كتابه نظرية الانحراف بالسلطة أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية ، مرجع سبق ذكره ، ص١٤٩ وما بعدها :(يرى كثير من الفقهاء الفرنسيين أن رقابة مجلس الدولة لأغراض الإدارة وأهدافها هي رقابة شخصية بحتة ، وأن هدف القاضي هو التعرف على أفكار رجل الإدارة وما دار بخلده والبواعث والدوافع الشخصية التي حدت به إلى إصدار قراره المطعون فيه ، حيث يرى أن هذا الرأي فيه الكثير من المغالاة فهو إذا صح في بعض الحالات بل وفي كثير من الحالات إلا أنه لا يصدق على الحالات جميعها ، حيث أن الرقابة على الأهداف الإدارية ليست رقابة شخصية بحتة....فالمجلس يضع نصب عينيه هدفين لا هدفاً واحداً ، الهدف المشروع ، والهدف غير المشروع = الذي يرمي العضو إلى تحقيقه ، وهو لا يلغي إلا إذا لم يتحد هذان الهدفان ، وإذا كانت هذه المخالفة تصدق حين يثبت ان رجل الإدارة كان يسعى إلى تحقيق هدف غير مشروع ويقوم الدليل عليه من الدوافع والبواعث وهذا حكم شخصي بلا شك ، فإن تلك المخالفة تصدق أيضاً إذا ثبت أن الظروف المادية التي تدخل فيها رجل الإدارة تقطع بأنه لم يكن بإمكانه أن يحقق الغرض الذي يفرضه القانون ، ولا شك أن الحكم هنا موضوعي ، لذلك فكثيراً ما

الفرع الثاني

عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

يتمثل عبء الإثبات في تحديد أي من طرفي الدعوى يقع عليه عبء إثبات الواقعة القانونية موضوع المنازعة ، ويعد الإثبات مهمة صعبة لمن يتحمله ، إذ يناط به إثبات أمر تتوقف عليه أغلب النتيجة النهائية للدعوى ، بينما يقف خصمه موقف المتفرج عما يجري ، ويزيد صعوبة أن عناصر الإثبات تكون في أغلب الأحيان نادرة ومشكوكاً فيها ، وهذا ما يؤكد المعنى القانوني الذي يطلق على هذا التكليف وهو عبء الإثبات لأنه تكليف ثقيل [١].

وتعد مسألة تنظيم عبء الإثبات في دعوى الإلغاء من أهم المسائل المؤثرة في الدعوى ، وتبرز هذه الأهمية من خلال النتائج التي تترتب على هذا التنظيم ، فتكليف أحد الأطراف بالإثبات يجعل الطرف الآخر في مركز سهل ويسير ، في حين يلقي على الطرف الأول عبئاً قد يكون في معظم الأحيان ثقيلاً ويؤدي إلى خسارته للدعوى[٢] .

يلغي مجلس الدولة بناء على هذا العيب قرارات لم يثبت من فحصها أن الإدارة كانت تهدف من ورائها إلى غرض غير مشروع ، اكتفاء باقتناع المجلس بأن الإدارة لم تسع إلى تحقيق الغرض المشروع).

[١] د .عايدة الشامي ، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص١٢٨

[٢] د. أحمد كمال الدين موسى ، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري ، مؤسسة دار الشعب ، القاهرة ، ١٧٧، ص ٢٧ .

وإذا كان إثبات عيب الانحراف بالسلطة والخروج أو الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف عبئاً لمن يتحمَّله فينبغي تحديد الطرف المكلف به ، أهو المدعي أم المدعى عليه أم هما معاً؟

لا شك أن الإجابة على هذا التساؤل تتضح من خلال التعرض إلى موقف كل من الفقه والقضاء من عبء إثبات الانحراف بالسلطة والخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف ، وعليه سنقوم ببحث ذلك وفقاً للآتي :

أولاً : موقف الفقه من عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف:

استقر الفقه الإداري على إلقاء عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة والخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف على عاتق المدعي ، الذي يدعي خلاف الأصل – الاعتراف بصحة الأمر الواقع واحترام الوضع الظاهر – وبالتالي يقع على المدعي إثبات استهداف الإدارة بقرارها هدفاً بعيداً عن المصلحة العامة أو مغايراً للهدف المخصص الذي استهدفه القرار[١].

ولا تختلف القاعدة العامة في إثبات الانحراف بالسلطة خروجاً عن قاعدة تخصيص الأهداف عن بقية العيوب التي تشوب القرار الإداري ، حيث يقع إثبات هذا العيب على صاحب الشأن المدعي بوجوده ، وذلك بإثباته قيام الإدارة باستهداف غرض أو هدفٍ غير الهدف المخصص لها والذي لأجله مُنحت سلطاتها ، أو قيامها بإحلال إجراء

[١] د. أحمد كمال الدين موسى ، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٦٥.

معيَّن محل الإجراء القانوني لتحقيق غرض محدد أي إقامة الدليل على استعمال الإدارة لوسيلة غير قانونية ابتغاءً لتحقيق غرض محدد.

وللمدَّعي إزاء ذلك أن يقيم الدليل بأي وسيلة كانت ، إذ تتساوى جميع الأدلة في المرتبة أمام القضاء الإداري فيما عدا ما قرر له المشرع استثناءً قوة معينة[١].

والأصل أن المدعي هو الذي يقع عليه عبء الإثبات ، وفي تحديد من ينطبق عليه وصف المدعي وبالتالي يقع عليه عبء الإثبات ، وقد ذهب العلامة الدكتور عبد الرزاق السنهوري إلى أنه :((**هو من يصدر عنه الادعاء أمام القضاء وعندما يدفع المدَّعى عليه بدفوع معينة فإنه يصبح مدعياً في هذا الدفع ويقع عليه بالتالي عبء إثباته ، وفي هذه الحالة يكون المدعي في الإثبات هو المدعى عليه في الدعوى ، وبهذا فإن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي في الدعوى والمدعى عليه في الدفع**))[٢] .

ومفاد ذلك أن ما يقع على المدعي عبء إثباته هوما يدعيه هو ، أما ما تدعيه الإدارة باعتبارها طرفاً في الدعوى أثناء سيرها فإن عليها وحدها يقع عب إثباته ، وبالتالي فإن عبء الإثبات وإن كان يقع في الأصل على عاتق المدعي ، إلا أن الواقع يؤكد أن طرفي الدعوى يتناوبانه إلى أن يستقر به المطاف عند أحد الأطراف فإن عجز عن إثبات عكس ما يدعيه خصمه خسر دعواه[٣].

---

[١] د. أحمد راشد سيف الحجيلان ، الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٠٠.

[٢] د. عبد الرزاق السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ، الجزء الثاني ، دار النشر للجامعات المصرية ، ١٩٥٦ ، ص٦٩.

[٣] د . السيد خليل هيكل ، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص٤١٩.

ولا شك أن تطبيق القاعدة السابقة يجعل المدعي هو المكلف بالقيام بإثبات دعواه ، وهو أمر بالغ الخطورة في سير الدعوى وفي نتيجتها لأنه يلقي على المدعي عبئاً ثقيلاً ويلزمه بالقيام بدور إيجابي للتحرك بإثبات صحة دعواه ، بينما يكتفي المدعى عليه بأن يقف موقفاً سلبياً دون أن يتحرك انتظاراً للنتيجة التي يترتب عليها ادعاء المدعي ، فإن أخفق رفضت دعواه وإن نجح في الحصول على دليل مقنع ، هنا يتحرك المدعى عليه ليقدم ما يثبت عكس الادعاء ، وبالتالي فدور المدعى عليه مؤجل إلى حين حصول المدعي على دليل مقنع[1].

غير أن القاضي الإداري أدرك بخبرته أن الطاعن لو ترك وشأنه سوف يصعب عليه حتماً عبء الإثبات ، فنراه لا ينتظر اعتراف الإدارة بخطئها وهو أمر لا يحدث عملاً ، بل يقدم إلى الطاعن ما ييسر له إثبات هذا العيب[2] ، حيث يتمثل دور القاضي في التخفيف من وطأة هذا العبء من خلال اعتماده على القرائن القضائية في الإثبات وعدم طلبه إثباتاً قاطعاً ومباشراً لبعض الوقائع واكتفائه ببعض القرائن القوية التي تجعل الادعاء قريب التصديق فإذا لم تنازع الإدارة جدياً ولم تدحض القرائن القوية المقدمة من المدعي اعتبر القاضي أن الإثبات الواقع على عاتق المدعي قد قدم بالفعل ، كما للقاضي تكليف الإدارة بإيداع المستندات وتقديم البينات والايضاحات اللازمة للفصل في النزاع ويمكن اعتبار امتناع الإدارة عن ذلك قرينة قضائية تنقل عبء الإثبات ، كما يمكن للقاضي الإداري نقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة المدعى عليها عندما

---

[1] د. حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٤٦.

[2] د. صلاح أحمد السيد جودة ، العيوب الشكلية والموضوعية للقرارات الإدارية ((دراسة مقارنة)) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٧١.

تواجه المدعي صعوبة أو استحالة بالغة في إثبات ما يدعيه[1] ، فالموظف عندما تنسب إليه مخالفات أو تجاوزات لم تحدد ظروفها وتاريخها ومن ثم تكون غامضة ومبهمة فيكون للقاضي ما يبرر نقل عبء الإثبات على عاتق الإدارة لتحديد وإثبات صحة ادعاءاتها، وقد يتم التخفيف من عبء الإثبات الواقع على المدعي بمعرفة المشرع عن طريق القرائن القانونية التي تؤدي إلى نقل العبء على الإدارة المدعى عليها ، وتغني القرينة القانونية من تقررت لمصلحته عن عبء الإثبات وتنقله إلى الطرف الآخر[2].

ويجد إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي مبرره في أن المدعي هو الذي بادر بالدعوى أمام القضاء بتقديمه ادعاءات وطلبات وبالتالي يكون عليه تبرير صحة دعواه ، وعلى ذلك فالخصومة ما هي إلا نتيجة مترتبة على نشاط المدعي أما المدعى عليه فوجد نفسه أمام القاضي بفعل عمل المدعي ، وقد أدت الرغبة في رعاية الحقوق المكتسبة والنظام العام والأمن الاجتماعي واستقرار الأوضاع القانونية إلى قيام أصل عام يفترض مطابقة الحالة القانونية القائمة بين الطرفين وقت رفع الدعوى لحكم القانون حتى يثبت العكس[3] .

هذا ويرجع سبب إلقاء عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة على المدعي إلى قرينة سلامة القرارات الإدارية أحد أهم الامتيازات الفعالة التي تتمتع بها الإدارة ومؤداها أن الأصل في القرار الإداري أنه صحيح ، وهي قرينة عامة تفترض سلامة كل قرار إداري بحيث يظل القرار نافذ المفعول باعتباره صحيحاً منذ تاريخ سريانه حتى تاريخ العمل به

---

[1] د. عبد العزيز خليل بديوي ، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٠ ، ص ١٨١.

[2] د . مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٣٩.

[3] د . أحمد أبو الوفا ، التعليق على قانون المرافعات ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٦٩ ، ص ١٠٤٥.

أو إلغائه أو سحبه ، وعلى من يدعي العكس أن يقيم الدليل على ذلك ، وذلك لخطورة الإسراف في اتهام الإدارة في الانحراف بسلطاتها كما سبق وأن بينا آنفاً.

ولكن على الرغم من تأييد غالبية الفقه لمبدأ إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي ، فإن هناك من يرى بتوزيع هذا العبء بين طرفي الدعوى ، وتبعاً لهذا الاتجاه لا يمكن إلقاء عبء الإثبات على عاتق أحد الطرفين ولكن توزيعه بينهما بحيث يتحمل كل طرف نصيباً من العبء يحدده القاضي الإداري بمقتضى موجهات ومؤشرات معينة وذلك لتعذر إلقائه على طرف بمفرده [١].

ويرجع أساس توزيع عبء الإثبات بين طرفي الدعوى حسب أنصار هذا الاتجاه إلى صعوبة تطبيق القاعدة المدنية المتعلقة بإلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي أمام القضاء الإداري خلافاً لما هو عليه الوضع أمام القضاء العادي ، فالدعوى الإدارية تقوم على أساس التفاوت بين أطرافها ، لأنها تقوم بين طرفين أحدهما الإدارة وهي طرف قوي بحكم تمتعها بامتيازات عديدة ، والثاني الفرد وهو طرف ضعيف يحتاج بصفة دائمة إلى الطرف الأول ويخشى إجراءاته الشديدة ، ومن ثم كان لا بد أن يختلف الحال في مجال تنظيم عبء الإثبات في القانون الإداري عن القانون الخاص والذي يتساوى فيه الأفراد في مقدرة الحصول على أدلة الإثبات [٢] .

وذهب الفقه تدعيماً لوجهة النظر السابقة إلى أن القاعدة المدنية التي تلقي بعبء الإثبات على عاتق المدعي ليس لها ذات المفهوم أمام القضاء الإداري نزولاً عند الصفة الإيجابية والإجراءات الإدارية ، فالمسألة لا تتعلق بإلقاء عبء الإثبات على عاتق أحد الطرفين بل تتعلق بتوزيع العبء بينهما ، حيث أن الأصل هو وجود حد

---

[١] د .عايدة الشامي ، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠١.

[٢] د. سامي جمال الدين ، المنازعات الإدارية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٨ ، ص ٢٦٦.

أدنى للإثبات من جانب المدعي الذي يتطلب القاضي توافره حتى يمارس دوره الإيجابي في البحث عن الحقيقة ، ومن الناحية العملية فإنه في حال تخلف الادعاء المحدد من المدعي الذي يعتبر بداية بسيطة للإثبات ، فإن القاضي لا يتدخل ولا يمارس نشاطه في معاونة المدعي ، وعلى هذا النحو يتحمل المدعي في جميع الحالات وأياً كان موضوع الدعوى حداً أدنى لا يعتبر من قبيل عبء الإثبات ولكنه عبء الادعاء ، كما أنه ليس من الملائم تنظيم عبء الإثبات في المجال الإداري عن طريق نقل القاعدة المدنية لأنها محل نقد من جانب الفقهاء ومحل تعديل جزئي من جانب المشرع ، فضلاً على أن نقل القاعدة المدنية في هذا المجال بالكامل يؤدي بالقاضي الإداري إلى حلول لا تتلاءم مع روح العدالة [١] .

إضافة لما سبق أن المدعي في دعوى الإلغاء يوجد في مركز غير متوازن أمام الإدارة ، حيث أن العلاقة بين الفرد والإدارة تقوم على أساس قرار إداري ، حيث تنفرد الإدارة بإصدار القرار ولا يعلم الفرد غالباً حقيقة ما يتضمنه من وقائع وبيانات ، وفي ضوء الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة فإنها تقف في مركز المدعى عليها غالباً ، في حين يقف الفرد الضعيف في مركز المدعي ، الأمر الذي يترتب عليه نشوء ظاهرة ، عدم التوازن بين الطرفين في الدعوى ، مما يستلزم توزيع عبء الإثبات بينهما بمعرفة القاضي أو المشرع لإعادة هذا التوازن[٢].

---

[١] د . يوسف سعد الله الخوري ، القانون الإداري العام ، الجزء الثاني ، القضاء الإداري ، مشروعية السلطة العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص١٨٣ ، كذلك د. عدنان العجلاني ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٧١.

[٢] تجدر الإشارة في هذا الإطار أنه على الرغم من أن توزيع عبء الإثبات هو الأساس الذي اعتنقه البعض إلا أن لكل منهم مفهومه الخاص للمعايير والأسس التي يتم على هديها هذا التوزيع ، فمثلاً اته جانب من الفقه إلى التفرقة بين العبء القانوني والعبء الفعلي ، حيث يقصد بالعبء القانوني الالتزام الواقع على عاتق الطرف

وقد ذهب بعض الفقه المصري المؤيد لتوزيع عبء الإثبات ين طرفي الدعوى إلى أنَّ الأصل في تنظيم عبء الإثبات أمام القضاء الإداري أنه يقع على عاتق الطرفين (الفرد والإدارة) مع الاعتراف بالدور الإيجابي الكبير الذي يقوم به القاضي الإداري ، إذ يصعب القول بأنه ثمة من يتحمل عبء الإثبات في الدعاوى الإدارية تحملاً كاملاً ، فلا يمكن للمدعي أنه يتحمله دائماً لأنه عاجز عن ذلك في أغلب الأحيان خاصة بالنسبة للوقائع الإدارية ، كما لا يمكن للإدارة تحمله دائماً على الرغم من مقدرتها على ذلك لأمر بديهي هو أن الخصم لا يتحمل عبء الإثبات ضد نفسه ، كذلك من العسير أن يتحمل الجهاز القضائي عبء الإثبات لأن تحمل هذا العبء يستلزم الاقتناع سلفاً بموضوع الدعوى وهو ما لا ينسب للقضاء الإداري ، لذلك يقوم القاضي بتوزيع عبء الإثبات على طرفي الدعوى كل حسب إمكاناته وحسب ما يقدر عليه من دليل ، ويعتمد في هذا التوزيع على التفرقة بين الوقائع الإدارية المتصلة بنشاط الإدارة والتي تحتويها أوراقها والوقائع غير الإدارية التي تحدث خارج الوسط الإداري[1].

الذي يتعين عليه منذ البداية تقديم الإثبات على صحة الوقائع التي يدعيها المدعي باعتباره المبادر في رفع النزاع ، أما العبء الفعلي هو العبء الذي يتحمل = به الطرف الآخر الذي تواجهه في الواقع صعوبات كبيرة لإقناع القاضي ، وعندما يتحمل المدعي كل من العبء القانوني والعبء الفعلي وهي الحالة العادية فإنهما يختلطان ببعضهما ، ولكن قد يحدث أن ينفصل كل منهما عن الآخر بحيث يتحمل المدعي العبء القانوني ويتحمل المدعى عليه العبء الفعلي ، وبذلك تبدو أهمية التفرقة بينهما . ومن جهة أخرى يفرق البعض بين عبء الادعاء الذي يقع في جميع الأحوال على عاتق المدعي ، وبين عبء الإثبات الذي يتولى القاضي بمقتضاه دوره الإيجابي في توزيع الإثبات بين الطرفين في ضوء طبيعة القرار الإداري المطعون فيه ومدى ممارس الإدارة بشأنه سلطة تقديرية ، وعلى هذا الأساس يكون من الأنسب القول بتوزيع عبء الإثبات بين الطرفين بمعرفة القاضي ، للمزيد راجع د .عايدة الشامي ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٦ ، د . أحمد أبو الوفا ، مرجع سبق ذكره ، ص١١١٢.

[1] د .محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص٥٩٠ ، كذلك د. مصطفى كمال وصفي ، خصائص الإثبات أمام القضاء الإداري ، بحث منشور في مجلة المحامون ، العدد الثاني ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٤٢.

وقد استند الفقه في هذا الإطار إلى التفرقة بين عبء الإرشاد وعبء الإثبات في ضوء ظروف الدعوى الإدارية ومركز الفرد الضعيف فيها في مواجهة الإدارة المزودة سلفاً ، إذ يكتفي الفرد بالإرشاد إلى الوقائع الإدارية التي يدعيها أما الوقائع غير الإدارية فيقع عليه إثباتها كاملاً ، أما الإدارة فيقع عليها إثبات ما تدعيه من وقائع إدارية كانت أم غير إدارية [١]، ففي حالة الطعن في القرار الإداري بالانحراف بالسلطة خروجاً عن قاعدة تخصيص الأهداف مثلاً يقع إثبات هذا العيب على من يدعيه ويكون إثباته بكافة طرق الإثبات ، فأما الوقائع الإدارية البحتة المتعلقة بهذا العيب إذا أثارها المدعي كان عليه عبء الإرشاد إلى أدلتها ، وإذا ادعتها الإدارة وقع عليها إثباتها كاملة ، ولا يقبل منه سكوت أو تجاهل لما يدعيه الطاعن في هذا الشأن[٢] .

وبدورنا نرى أن قاعدة توزيع عبء الإثبات بين طرفي الدعوى يؤخذ عليه العديد من الصعوبات من ناحية التطبيق العملي ، وذلك لعدم وجود تحديد قانوني لكيفية تقدير القاضي الإداري للقدر الذي يتحمله كل من الطرفين ، فعلى الرغم من الجهود الواضحة لأصحاب هذا الاتجاه في وضع معايير دقيقة لتوزيع عبء الإثبات بين الطرفين إلا أن ما توصل إليه الفقه من حلول لا توضح مسألة تنظيم عبء الإثبات بل تزيدها صعوبة ، فقد لا تتضح التفرقة في بعض الأحيان بين عبء الادعاء وعبء الإثبات وبين الوقائع الإدارية وغير الإدارية ، حيث أن هذه الاصطلاحات والمسميات والضوابط التي حاول أصحاب هذا الرأي الاستعانة بها غير واضحة بصفة عامة ، ولا تسعف في وضع معايير محددة سلفاً فضلاً عن أنها تثير اللبس والخلط ، ونتيجة لذلك نرى تأييد الاتجاه الأول القائل بإلقاء عبء الإثبات في الدعاوى الإدارية

---

[١] د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٧٥.

[٢] د. أحمد كمال الدين موسى ، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص٨٣.

على عاتق المدعي لتمشيه مع المنطق القانوني السليم حيث أن من يدعي أمراً عليه إثباته وإقامة الدليل عليه ، مع ضرورة منح القاضي الإداري الدور الإيجابي اللازم لإثبات عيب الانحراف بالسلطة خروجاً عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وتوسيع سلطاته في هذا المجال (تخويله إجراء التحقيقات والاستدلالات واستجواب رجال الإدارة وقيامه بطلب إيضاحات وتفسيرات من الإدارة واعتبار عجزها عن تقديمها قرينة على صحة ما يدعيه الطاعن ، وكذلك إقامة القرائن القضائية على انحراف الإدارة بسلطاتها عند تحقق أي منها) ، استناداً إلى أن الأصل العام في عبء الإثبات من القواعد المستقرة والواضحة للجميع ، وهذا الوضوح يمكن المدعي من تحديد موقفه قبل رفع الدعوى بحيث يكون عالماً سلفاً بأنه مكلف بإثبات دعواه وله حينها أن يقرر إما رفع الدعوى لإلغاء القرار الإداري إذا كان واثقاً من قدرته على إثبات عدم مشروعيته وإما العدول عن ذلك إذا كان لا يملك من الأدلة ما يقنع به القاضي بعدم مشروعية القرار الإداري ، وبناء على ما تقدم يمكن القول أن إقامة الدليل على انحراف الإدارة بالسلطة خروجاً عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف يقع طبقاً للأصل العام على عاتق مدعي الانحراف مع ضرورة تدخل القاضي الإداري إيجابياً في هذه الدعاوى لكفالة التوازن بين طرفي الدعوى ، عن طريق تعظيم دور القرينة في إثبات هذا العيب باعتبارها الوسيلة المتاحة بيد المدعي لإثبات الانحراف.

ثانياً : موقف القضاء من عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف:

يقع عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وفقاً للقاعدة العامة على عاتق المدعي ، فالقرار الإداري يفترض أنه صدر صحيحاً وسليماً وعلى من يدعي وجود نية أو قصد الانحراف لدى الإدارة وسعيها إلى تحقيق أغراض غير التي أرادها المشرع أن يثبت ذلك[١] .

وقد أيد قضاء مجلس الدولة في كل من سوريا وفرنسا ومصر مبدأ إلقاء عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة على عاتق من يدعيه ، وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بحكمها رقم ٣٢ في الطعن رقم ٣٨ لعام ١٩٦٦ الذي جاء فيه : ((**قرار سحب الترخيص الذي يستند إلى تقرير دراسة فنية ويبتني على مقتضيات المصلحة العامة هو قرار موافق للقانون ، ويقع على عاتق صاحب العلاقة عبء إثبات إساءة استعمال السلطة**))[٢] .

وتأكيداً لهذا المبدأ رفضت المحكمة الإدارية العليا بمصر التسليم بوجود الانحراف إذ وجدت أنه مجرد زعم لم يقدم المدعي الدليل على إثباته أو أن الطاعن قد عجز عن إسناده للإدارة أو التدليل عليه[٣].

---

[١] د. محمد أنس قاسم جعفر ، الوسيط في القانون العام ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٢.

[٢] انظر الحكم المشار إليه في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٦٦، ص ٤٨.

[٣] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٣٠٥٥) ، السنة (٢٩) ق ، جلسة (١٩٨٥/١١/٢٣).

وذهبت إلى أن : ((**الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري ، وقوامه اتجاه إرادة صاحب الاختصاص إلى الانحراف به لغير تحقيق الصالح العام ، وبالتالي يقع عبء إثباته على من يدعيه**))[1].

وقضت في قرار آخر : ((**لئن كانت تقارير المدعي السنوية وما جاء بملف خدمته تشهد جميعاً بكفاءته في عمله ونشاطه وأمانته واستقامته ونزاهته واعتزازه بكرامته وكرامة وظيفته ومن خلقه وطيب سمعته الذي تستمد منه أسانيد تدحض مشروعية قرار إحالته إلى المعاش المطعون فيه أو دفع قرينة صحته وقيامه على سببه المبرر له ، ما دام المدعي لم يقدم الدليل الإيجابي على صدور القرار المذكور ....ومتى انتفى الدليل فإن القرار يكون حصيناً من الإلغاء**))[2] ، حيث أسست المحكمة رفضها للدعوى على عجز المدعي عن إثبات انحراف الإدارة بسلطتها .

كما أيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية حكماً لمحكمة القضاء الإداري فيما ذهبت إليه من رفض منح الطاعن الجنسية المصرية بالتجنُّس ، حيث عجز عن إثبات أن قرار الإدارة برفض منحه تلك الجنسية مشوباً بالانحراف بالسلطة[3].

وفي الإطار نفسه قضت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أنه : ((**ما دام أن المدعي لم يقدم دليلاً على أن الجهة الإدارية عند إصدارها قرارها في حدود سلطتها التقديرية باختيار المطعون في ترقيته دونه قد انحرفت بسلطتها عن مراميها وأهدافها**

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم (٢٨٧٣) ، السنة (٣٧) ق ، جلسة (١٩٩٣/١٢/٢١) دائرة أولى "غير منشور".

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن رقم (٣٦٥٧) ، السنة (٤٠) ق ، جلسة (١٩٩٥/٦/٢٠) دائرة ثانية "غير منشور.

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن رقم (٢٥٧) ، جلسة (١٩٩١/٧/٤) ، دائرة أولى " غير منشور"

فالقرار المطعون فيه لا شائبة فيه ، ولا يغني المدعي التحدي بالأقدمية وكبر سنه واجتهاده في عمله لأن هذه الأمور لا تدل على إساءة استعمال السلطة ما دامت الوزارة راعت الصالح العام في اختيار من يصلح للقيام بأعباء الوظيفة ، كما لا يجدي الحجاج بكثرة ندب الموظف المرقى لجهات غير مصلحته التي يعمل بها ، إذ أن هذا الندب إن دل على شيء فإنما يدل على كفاية تبرر هذا الندب))[1].

وتأكيداً للمبدأ السابق قرر مجلس الدولة الفرنسي أنه : ((**إذا لم يثبت المدعي الانحراف بالسلطة الذي يدعيه رفض هذا الادعاء**)) ، وقضى في قرار آخر :((**بأن المدعي إذا استند إلى أن قرار المنفعة العامة قصد به تأييد قرار سابق غير مشروع برفض منح رخصة للبناء ، فإن عبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة الذي يدعيه يقع عليه ، ويجب عليه تقديم عناصر وشواهد تؤيده ، وقد اتضح للمجلس عدم تقديم المدعي لهذه العناصر**))[2].

ونظراً للطبيعة الخاصة لعيب الانحراف بالسلطة والتي رتبت صعوبة إثباته وتيسيراً على المدعي في دعوى الانحراف بالسلطة ، فقد لطَّف مجلس الدولة المصري من حدة مبدأ إلقاء عبء الإثبات كاملاً على عاتق المدعي ، إذ نقل عبء الإثبات على عاتق

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية : الدعوى رقم ٣٨٣ ، لسنة (٦)ق ، جلسة (١٩٥٩/٣/١٩) ، مشار إليه لدى د . حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في مجلس الدولة ، الجزء الثاني ، ٢٠٠١ ، ص ١٢٤٧.

[2] حكم مجلس الدولة الفرنسي لعام ١٩٦٠ ، مشار إليه لدى ، بياد طه سيد حملاو ، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير في القانون العام ، جامعة السليمانية ، العراق ، ٢٠١٤ ،ص ٨٧.

الإدارة إذا ما قدم المدعي ما يزعزع به قرينة الصحة المفترض توافرها في القرار الإداري ، فيكون على الإدارة في هذه الحالة إثبات عكس ما يدعيه المدعي[١] .

وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الشأن في جلسة ١٩٥٣/٦/١٦ بأنه : ((.....**من المبادئ المقررة أنه إذا لم يشتمل القرار على ذكر الأسباب التي استند إليها ، يفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ، وهذه القرينة تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه هي أسباب غير مشروعة لا تمت للمصلحة العامة ، وللمحكمة كامل السلطان في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصدد ، ولها إذا رأت وجهاً لذلك أن تطلب بيان المبررات التي بني عليها القرار المطعون فيه ، وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذي يقدمه المدعي كافياً على الأقل لزحزحة قرينة الصحة أو المشروعية التي يتمتع بها القرار الإداري ، فينتقل عبء الإثبات حينها من على عاتق المدعي إلى عاتق الحكومة**))[٢].

وفي الإطار نفسه ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أنه :((**إذا اتضح من الأوراق وجود اعتبارات تزحزح قرينة الصحة المفترضة في قيام القرار الصادر بنقل سكرتير ثان بوزارة الخارجية إلى وظيفة بالدرجة الرابعة الإدارية بوزارة الخزانة يترتب عليها انتقال عبء الإثبات على جانب الحكومة**))[٣] .

---

[١] د. أحمد راشد سيف الحجيلان ، الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٨.

[٢] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، قضية رقم (٥٢٥) لسنة (٦) ق ، جلسة (١٩٥٣/٦/١٦) ، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة ، ص١٥٨٢

[٣] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن رقم (٦٢٢) ، لسنة (١٢) ق ، جلسة (١٩٦٨/١/٢٣) ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، د . نعيم عطية ، الجزء التاسع عشر ، ص ٥١١ ، قاعدة ٣١٩.

وتأكيداً لما سبق قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في قرار آخر : ((**أن افتقار قرار الترقية إلى أسباب يقوم عليها ، أو إلى قاعدة مجردة في وزن كفاية المرشحين يزعزع قرينة الصحة المفترضة في القرار المطعون فيه وينتقل عبء الإثبات إلى جانب الحكومة ، فإن عجزت عن تبرير تصرفها فإن ذلك يجعل قرارها مشوباً بالانحراف بالسلطة**))[1].

كما قضت بأن عبء الإثبات يقع أصلاً على عاتق المدعي ، إلا أن هذا الأصل العام لا يؤخذ به إذا نكلت جهة الإدارة عن تقديم ما تحت يدها من مستندات وأوراق رغم طلب المحكمة ، إذ يترتب على ذلك قرينة لصالح المدعي تلقي بعبء الإثبات على عاتق الإدارة [2] .

والواقع أن مبدأ انتقال عبء الإثبات من عاتق المدعي إلى عاتق الإدارة مع أهميته بالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة ، إلا أنه لا يقتصر عليه وإنما يشمل كافة أوجه عدم المشروعية الأخرى ، وقد تأكد ذلك بحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث ذهبت إلى أن : ((**الأصل أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال ، مع احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعة ، لذا فإنه من المبادئ المستقرة في المجال الإداري ، أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في الإثبات إيجاباً أو نفياً ، متى طلب منها ذلك سواء من هيئة مفوضي الدولة أو من المحاكم ، وقد رددت قوانين مجلس**

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضيتين (٢٦١ ، ١٠٦٢) ، لسنة (١٢) ق ، جلسة (١٩٧٣/٤/١٣) ، مجموعة مبادئ السنة العشرون ، إصدار المكتب الفني ، ص ٣٤٥ ، قاعدة (٩٥) .

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن رقم (٦٠٨) ، لسنة (٣٠) ق ، جلسة (١٩٨٩/٩/٣٠) ، لمجموعة السنة ٣٥ ، ص ٥٨٣.

الدولة المتعاقبة هذا المبدأ ، فإذا نكلت الحكومة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي تلقي بعبء الإثبات على جانب الحكومة))[1].

ونلاحظ من خلال استقرائنا للأحكام القضائية السابقة تأكيدها لمبدأ انتقال عبء الإثبات من على عاتق المدعي إلى الإدارة ، وهذا القضاء يتفق مع طبيعة سلطة القاضي الإداري الموجه للإجراءات وما يفرضه عليه دوره الإيجابي من كفالة التوازن في الإثبات بين طرفي الدعوى الإدارية ، وذلك بالتيسير على المدعي الذي يقف خصماً للإدارة المتمتعة بامتيازات السلطة العامة والتي غالباً ما تحوز كافة أدلة الإثبات ، وبرأينا فإن مبدأ انتقال عبء الإثبات من المدعي إلى الإدارة يعتبر من المبادئ التي تفرضها مقتضيات العدالة والتي من شأنها تمكين القاضي الإداري من ممارسة دوره في إرساء قواعد المشروعية من خلال إلغاء قرارات الإدارة المشوبة بالانحراف بالسلطة خروجاً عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وغيره من العيوب ، وأنه مهما بلغت سلطات القاضي الإيجابية في تقصي الحقائق فهي تدور في نطاق الوظيفة القضائية وتتم داخل إطار محدد لا يفقده حياديته التي يلتزم بها ، فهو لا يحل محل أحد الطرفين في الدعوى ولا ينحاز لأي منهما ولا يتحمل بأدنى جزء عبء الإثبات ، وعليه فإن القرائن القضائية وإن كانت وسائل شائعة الاستعمال أمام القضاء الإداري إلا أنها تساعد في التخفيف من عبء الإثبات فقط ولا تؤثر على إعفاء المدعي من عبء الإثبات كاملاً.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن رقم (١٤٩) ، لسنة (١٤) ق ، جلسة (١٩٧٣/١٢/٣) ، لمجموعة السنة ٣٥ ، ص ٨١.

المطلب الثاني

وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

يختلف الإثبات في دعوى الإلغاء عن الإثبات في الدعاوى الأخرى ، بسبب اختلاف طبيعة تلك الدعاوى ، ذلك أن دعوى الإلغاء تتميز بالعديد من الخصائص التي تجعل للإثبات طبيعة خاصة تستلزم تنظيماً خاصاً به ، حيث أن هذه الدعوى تقوم غالباً على وجود طرف قوي فيها وهو الإدارة مقابل طرف ضعيف وهو الفرد ، فالإدارة لها الامتيازات التي تجعلها دائماً في مركز أقوى ، وترتبط هذه الدعوى أيضاً بمبدأ المشروعية وروابط القانون العام والمصلحة التي تحميها ألا وهي المصلحة العامة ، ولا شك أنَّ للقاضي الإداري في نطاق هذه الدعوى دوراً كبيراً يتسم بالإيجابية و وهذا الدور كان نتيجة الطبيعة الخاصة لهذه الدعوى[1].

ونظراً لغياب وجود قانون خاص للإثبات الإداري يوضح وسائله على غرار ما هو وارد في القانون المدني الذي أوردها على سبيل الحصر ، وبين القيمة القانونية لكل منها ، فإن للقاضي الإداري حرية وسلطة واسعة في الهيمنة على إجراءات الدعوى الإدارية ولا سيما دعوى الإلغاء ووسائل الإثبات فيها ، ولكن في حدود عدم الخروج على متطلبات المشرع وطبيعة هذه الدعوى ، فهو لا يستطيع اللجوء إلى وسائل الإثبات التي يستخدمها القاضي العادي إلا في الحدود التي لا تتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية ،

[1] د. غانم أحمد محمود سالم ، نحو قانون إجراءات إدارية ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٥ ، ص ٤٧٧.

إذ هو يملك سلطة تقديرية واسعة في الأخذ بأي من هذه الوسائل ومدى اقتناعه بها وفائدتها وجدواها ، وهو في ذلك يبتدع الحلول ويستخدم الوسائل المناسبة للإثبات[1] .

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن الدور الإيجابي للقاضي في الإثبات في المنازعات الإدارية يتبلور أكثر فأكثر ويظهر جلياً وهاماً في مجال رسالتنا رقابة القضاء الإداري على تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف باعتبار أن مخالفة الإدارة لهذه القاعدة يعتبر أحد أوجه عيب الانحراف بالسلطة باعتباره من العيوب الخفية التي تتصل بالنوايا والتقديرات الشخصية لدى العضو الإداري مصدر القرار والأغراض النهائية التي يسعى إلى تحقيقها ، مما يجعل من العسير إثبات هذا العيب بدون تدخل القاضي ، ذلك أن النوايا غامضة لا يمكن استجلاؤها ما لم تعترف الإدارة بحقيقة مقاصدها أو يثبت ذلك من عبارات ونص القرار أو من أوراق الملف ومحتوياته ، وبذلك قضت محكمة القضاء الإداري السورية بحكمها رقم ١٢١ في القضية رقم ٩٥ لعام ١٩٧٣ الذي جاء فيه : **(لا وجه للطعن بمرسوم الاستملاك على أساس أنه لم يتم من أجل إحداث مقاسم سكنية لأصحاب الدخل المحدود ، وإنما بقصد الربح وهي غير الغاية التي أقرها القانون ، ما دامت المقاسم المحدثة لم تطرح للبيع ، مما يجعل من المتعذر استكناه نية الإدارة وغايتها من الاستملاك.....)**[2] .

ولا بد من الإشارة إلى أن قوانين مجلس الدولة المصري المتعاقبة والتي آخرها القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وكذلك قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ لم تحدد

---

[1] د . نواف كنعان ، وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا ، مجلة الدراسات ، الجامعة الأردنية ، المجلد (٢٦) ، العدد (١) ، ١٩٩٩، ص ٣٩

[2] انظر الحكم المشار إليه المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة لعام ١٩٧٣ ، ص ٧٣

أدلة الإثبات على سبيل الحصر وإنما أشارت إليها بصورة مجملة ، وتركت كيفية ممارستها إلى الأحكام العامة وما درج عليه القضاء الإداري مع مراعاته لطبيعة العلاقة التي تربط كل من القضاء الإداري والإدارة والعامة .

أما في فرنسا فقد كان مجلس الدولة الفرنسي لا يقبل إثبات عيب الانحراف بالسلطة إلا من دليل يستخلص من عبارات القرار ذاتها ، ثم بعد ذلك أجاز البحث عن الانحراف في أوراق الملف ، ثم بدأ يقبل القرائن القوية التي تدل بشكل جدي وكاف على انحراف الإدارة بسلطاتها مستمداً من ظروف الحال وملابسات إصدار القرار دليلاً على وجود الانحراف ، ثم بدأ يكتفي بمجرد إثارة ادعاءات قوية ودقيقة ومحددة تدل على الانحراف ما لم يقم في أوراق الملف ما يخالفها وما لم تثبت الإدارة عدم صحة تلك الادعاءات ، ثم تطور قضاؤه فأصبح يعتمد على مجرد ادعاءات قوية ودقيقة من جانب الطاعن تدل على انحراف الإدارة بسلطاتها إذا كان من شأنها أن تسمح للمجلس بالكشف والتثبت من وجود قرائن قوية على وجود الانحراف ، وأخيراً بدأ يستمد دليل الانحراف مما يمكن أن يوحي به ملف القضية ككل وما يمكن استنتاجه منه [1] ، وكان كل ذلك في مواجهة الصعوبات التي تعترض إثبات عيب الانحراف بالسلطة وللتخفيف من عبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي.

وقد ساير مجلسا الدولة في كل من سوريا ومصر نظيرهما الفرنسي في ذلك ، حيث أنهما لم يكتفيا بالاستعانة بصفة عامة بوسائل الإثبات التي أقرها مجلس الدولة الفرنسي ، بل أنهما ذهبا إلى أبعد ذلك حيث أنهما يستطيعان استدعاء الخصوم وإجراء تحقيق

[1] مارسولون ورفاقه ، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة د . أحمد يسري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣.

معهم ، وهذا ما لا يملكه القضاء الفرنسي تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وفقاً لما بيناه في موضعه في متن هذه الرسالة.

ووسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة تتنوع بين وسائل إثبات مباشرة مستمدة من نص القرار المطعون فيه ومن ملف الدعوى ، وأخرى غير مباشرة مستمدة من القرائن المحيطة بالنزاع يستمد منها إثبات انحراف الإدارة بسلطاتها ، ولما كان انحراف الإدارة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وهي بصدد إصدارها لقراراتها الإدارية يمثل مظهراً من مظاهر عيب الانحراف بالسلطة فإن أهمية هذه القاعدة تتضح من خلال أنها تكشف بوضوح عن عيب الانحراف بالسلطة دون حاجة للبحث عن مقاصد ونوايا مصدر القرار ، بمعنى أن الانحراف عن تطبيق هذه القاعدة يتضمن الدليل الموضوعي على عيب الانحراف بالسلطة ، وهو بذلك يقلل من صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة الذي يعتمد إثباته على عناصر ذاتية يصعب الوصول إليها .

وتأسيساً على ذلك فإن تناولنا لموضوع وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة والخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف سيكون على الشكل التالي:

الفرع الأول : الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن قاعدة تطبيق تخصيص الأهداف.

الفرع الثاني : الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف.

الفرع الثالث : سهولة إثبات انحراف الإدارة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف .

الفرع الأول

الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

يكون إثبات عيب الانحراف بالسلطة والخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف مباشراً من خلال البحث عنه **في نص القرار المطعون فيه** ، والذي قد تنبئ عباراته بانحراف الإدارة بسلطة إصداره ، وذلك بابتغائها لغاية أخرى رامها قرارها المطعون فيه تختلف عن الغاية التي أرادها المشرع منه ، كما يكون الإثبات مباشراً إذا قام الدليل على الانحراف **من الأوراق والمستندات التي يشتمل عليها ملف الدعوى المعروضة** أمام القاضي الإداري .

أولاً: إثبات الانحراف بالسلطة والخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف من نص القرار المطعون فيه:

إن نص القرار الإداري محل الطعن هو أول ما يلجأ إليه الطاعن لإثبات عيب الانحراف بالسلطة ، وقد يستخلص القاضي الإداري وجود الانحراف من عدمه من نص القرار الإداري المطعون فيه وذلك رغم حرص الإدارة على أن يكون النص الظاهر للقرار مطابقاً للقانون[1] ، فقد يحدث أحياناً أن تكشف مجرد قراءة القرار عن عيب الانحراف ، وذلك عندما تعلن الإدارة عن أسباب قرارها فنتيجة لما بين هذه الأسباب والأغراض التي تتوخاها الإدارة من روابط قوية ، فتتم هذه الأسباب عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاه الإدارة من إصدار القرار ، وقد يرد أحياناً أخرى اعتراف الإدارة بالانحراف بالسلطة في نص القرار المطعون فيه ، وهذا الاعتراف يتم في

[1] د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٧٦٩.

الغالب من الأحيان عندما تتصور الإدارة أنها لم تخطئ فتكشف عن الهدف ، فإذا به غير الهدف الذي أراده القانون [1] .

ومن ذلك أن المشرع الفرنسي كثيراً ما يلزم الإدارة أن تعلن عن أسباب قراراتها وذلك تسهيلاً لمهمة مجلس الدولة في الرقابة على قرارات الإدارة ولمهمة الأفراد في الانتصاف منها ، ومجرد عدم ذكر الإدارة لأسباب تدخلها يعد عيباً في ركن الشكل كاف لإلغاء قراراتها ، ولكن قد تكون الصورة معاكسة فقد تكون الأسباب التي استندت إليها الإدارة صحيحة ولكن الغاية المنشودة من القرار مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة ، وذلك بسبب مغايرتها للغاية التي رامها المشرع ، ومثال هذه الحالة حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي ألغى فيه قرار العمدة بحرمان إحدى الفرق الموسيقية التي يقودها أجنبي من الخروج لممارسة أعمالها في الطرق والمنشآت العامة ، ولقد اعتمد المجلس على عبارات القرار نفسه الذي جاء فيه : **((وحيث أنه بينما كانت فرقة روى الموسيقية تعزف لحن المارسين الوطني تحية للعلم الفرنسي عند رفعه فوق دار العمدية أسرعت فرقة أخرى يقودها أجنبي بعزف ألحان نابية بقصد التشويش على اللحن الوطني ، وحيث أن هذا العمل من جانبها يعد خالياً من اللياقة ومناف للمجاملة ، وأنه يعتبر فوق ذلك مظاهرة ضد الوطن والاحترام الواجب له ، لهذا قررنا حرمان الفرقة المذكورة طالما يقودها أجنبي من الخروج لمباشرة أعمالها في الطرق والمنشآت العامة))** [2] ، حيث وجد مجلس الدولة الفرنسي آنذاك أن مجرد قراءة هذا القرار تكفي بذاتها للتأكد من أن العمدة لم يهدف من ورائه إلى غرض من أغراض البوليس ، بل كان يقصد توقيع عقوبة .

---

[1] د. أحمد عودة الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، دراسة تطبيقية مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص٣٩٧.

[2] مشار إليه لدى د . سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٠.

وكان مجلس الدولة الفرنسي في البداية حريصاً على أن يكون الانحراف بالسلطة واضحاً في نصوص القرار ذاته وإلا كان يرفض الدعوى المقامة بصدده دون أن يحاول البحث عن الانحراف في أماكن أخرى ، وهي بلا شك نظرة قاصرة كانت تؤدي إلى رفض العديد من دعاوى الانحراف وبالتالي إفلات العديد من القرارات المشوبة بعيب الانحراف من قبضة القضاء وذلك بسبب عدم وجود ما يثبت الانحراف في المظهر الخارجي للقرار ، وأدى هذا الموقف من المجلس إلى عدم قبول دعاوى الانحراف بالسلطة إلا بالنسبة للقرارات التي يعلن فيها مصدرها صراحة أنه لا يستهدف من قراره تحقيق المصلحة العامة وهو أمر مستحيل الوقوع عملاً ، إذ من غير المنطقي أن يضع رجل الإدارة نفسه في ذلك الموقف ويدعي صراحةً أنه يخالف بقراره المصلحة العامة ، إدراكاً لذلك عدل مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه المبين آنفاً وخرج عن الحدود الضيقة لنصوص القرار المطعون فيه ، وبدأ يقلِّب في الأوراق المحفوظة بملف الدعوى بحثاً عن دليل يستخلص منه وجود الانحراف من عدمه [١] .

وقد تبنى مجلس الدولة المصري ذات الموقف الذي سار عليه مجلس الدولة الفرنسي في إثبات الانحراف بالسلطة ، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ٤ مارس ١٩٥٦ الذي قررت فيه المحكمة أنه استقر الفقه والقضاء في كل من سوريا ومصر : ((....**على أن يكون إثبات عيب الانحراف**

[١] د . أحمد حافظ نجم ، بحث في السلطة التقديرية ودعاوى الانحراف بالسلطة ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، القاهرة ، سنة ١٩٩٥ ، ص ٨٢.

بالسلطة عن طريق اعتراف الإدارة أو من ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور الأمر الإداري ....))[1].

ويتعزز هذا الاتجاه بنصوص قانون مجلس الدولة في كل من سوريا ومصر ، حيث خطى المشرع في كلتا الدولتين خطوة إلى الأمام عن المشرع الفرنسي ، حيث خول قانون مجلس الدولة في كلتا الدولتين مجلس الدولة ممثلاً بمفوض الدولة والمحكمة بإجراء التحقيقات اللازمة والاتصال بذوي الشأن من الإدارة وخصومها للتحقيق معهم مما قد يفضي في بعض الأحوال إلى إقرار الإدارة بحقيقة نواياها ومقاصدها من القرار المطعون فيه.

حيث قد يرد في نص القرار اعتراف الإدارة غير المقصود بالانحراف بالسلطة ، وهذا الاعتراف يتم في بعض الأحيان عندما تتصور الإدارة أنها لم تخطئ فتكشف عن هدفها فإذا به غير الهدف الذي أراده القانون ، ومن ذلك حكم لمجلس الدولة الفرنسي: **((قد تعترف الإدارة بأن فصل سكرتير العمدة كان على أثر الانتخابات الجديدة للمجلس البلدي ، وهذا يعني أن الوظائف البلدية في اعتقاد العمدة يجب أن يتولاها الأعوان السياسيون وهذا اعتراف بلا شك بالانحراف بالسلطة ، لأن غالبية المقاعد في المجلس البلدي حتى ولو آلت إلى حزب سياسي معين ، فهذا لا يعني السماح للعمدة باضطهاد موظفي المجلس البلدي الذين يميلون إلى أحزاب سياسية معينة))**[2].

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في ٤ مارس ١٩٥٦ في القضية رقم ١٥٠ للسنة الثامنة القضائية المنشور بمجموعة أحكام المحكمة للسنة العاشرة ص ٢٣٢ ، وحكمها في ١٩٥٧/٥/١٦ المنشور بالمجموعة للسنة الحادية عشرة ، ص ٤٧٣.

[2] مشار إليه لدى د . مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨.

ومن ذلك أيضاً ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث قررت ما يلي : **((.... ومن حيث أنه وبالبناء على ما تقدم فإن القرار المطعون فيه يكون قد صدر بالمخالفة لصريح حكم القانون إذا صدر لتحقيق غرض غير ما شرعت من أجله سلطة إصداره وذلك بالركون إلى أحكام المرسوم بقانون رقم ٩٥ لعام ١٩٤٥ الخاص بشؤون التموين ، كون واقع الحال يكشف عن نية الشركة واستهدافها نزع ملكية العقار مما كان يوجب الاستناد إلى قانون نزع الملكية للمنفعة العامة ، واتخاذ الإجراءات اللازمة وفقاً لأحكامه طالما كان الأمر يتعلق بتحقيق منفعة عامة على ما تقول به جهة الإدارة ، ومثل هذا القول لا دليل عليه ولا سند له سوى ما أفصحت عنه جهة الإدارة من أنها هدفت في المنظور القريب إلى توقي صدور حكم ضدها بالإخلاء على التفصيل السابق بيانه ، وهذا أمر لا يقيم دليلاً على منفعة عامة توختها الإدارة سواء في طلبها نزع الملكية للمنفعة العامة أو الاستيلاء على العقار لمدة عام ، وفقاً لأحكام المرسوم بقانون رقم ٩٥ لعام ١٩٤٥ المشار إليه ، وقد أفصحت الشركة صراحةً عن غياب هذا الصالح العام وعدم قيامه بشكل ضرورة ملجئة وذلك بقولها في مذكرة دفاعها التي أعدها مدير الفتوى والتشريع بالوزارة ....الأمر الذي يكشف بجلاء عن عدم قيام حاجة ملجئة لعقار النزاع وبالتالي فلا يسوغ القول ابتداءً أو انتهاءً لقيام ضرورة ملجئة منبعها الصالح العام بإصدار القرار المطعون فيه ، وحيث أن الحكم المطعون فيه قد ساير هذا النظر وانتهى إلى إلغاء القرار المطعون فيه فإنه يكون قد أصاب وجه القانون والحق .....))**[١] ، حيث يعتبر

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٨٢٩ لسنة ٣٠ قضائية بجلسة ١٩٩١/٣/٢٣ المشار إليه في مؤلف الدكتور محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، أسباب إلغاء القرارات الإدارية وفقاً لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام ١٩٩٦ الكتاب الثاني ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، لعام ١٩٩٨ ، ص ٨٧٠

هذا الحكم مثالاً واضحاً ومعبراً عن منهج ثابت في اعتماد مجلس الدولة المصري على اعتراف الإدارة وبيان أغراضها من القرار المطعون فيه دليلاً على انحراف الإدارة بسلطاتها.

ومن ثم فإن اعتراف الإدارة بالانحراف قد يكون صريحاً وذلك عندما يستخلص من نص القرار ذاته أو من رد الإدارة على الطعن أثناء تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، وقد يكون الاعتراف ضمنياً يستخلصه القاضي من القرائن القوية التي يقدمها الطاعن ، وقد يستشف الاعتراف من عدم تفنيد الإدارة للأدلة التي تدينها ، ومن صور الاعتراف الضمني بوجود الانحراف بالسلطة قيام الإدارة بسحب قرارها المطعون فيه أمام القضاء الإداري بدعوى الانحراف بالسلطة ، حيث يكون السحب بمثابة اعتراف ضمني بأن القرار موصوم بهذا العيب ، وبهذا الاعتراف يحكم القاضي الإداري بانتهاء الخصومة لاستجابة الإدارة لطلبات المدعي[1] .

ولكن – برأينا – إن اعتراف الإدارة بأنها حادت عن تحقيق المصلحة العامة أو عن تحقيق الغاية المخصصة التي استهدفها المشرع عندما منحها سلطاتها وإن كان يشكل دليلاً قوياً على توافر الانحراف بالسلطة ، إلا أنه من غير المتصور واقعياً أن تعترف الإدارة بشكل صريح على أنها تعمدت الخروج عن الأهداف المرسومة لها من قبل المشرع ، ولذلك فإن اعتراف الإدارة في حال حدوثه إنما يأتي بطريقة عرضية أو ضمنية ، إما نتيجة خطأ في فهم القانون ، أو لعدم دراية رجل الإدارة بالأصول والأنظمة المتبعة ، وهي حالات نادرة ومحدودة جداً ، ولذلك كان لا بد للقاضي الإداري من اللجوء إلى وسائل إثبات أخرى مساعدة مستمدة من داخل ملف الدعوى

[1] د. صلاح أحمد السيد جودة ، العيوب الشكلية والموضوعية للقرارات الإدارية ((دراسة مقارنة)) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٨٦.

يثبت من خلالها انحراف الإدارة بسلطاتها عن المصلحة العامة أو عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف .

ثانياً: إثبات الانحراف بالسلطة والخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف من ملف الدعوى:

قد لا يستطيع القاضي الإداري إثبات الانحراف من مجرد الاطلاع على عبارات القرار المطعون فيه ، وحينئذ لا يجد القاضي من سبيل سوى اللجوء لملف الدعوى ، وهو بما يشتمل عليه من أوراق ومستندات قد يكون الوعاء الحقيقي الذي يكمن فيه الانحراف بالسلطة بصوره كافة .

ولقد بات من الواضح أن كل جهة من جهات الإدارة العامة تمسك سجلات خاصة لكل موظف من موظفيها ولكل موضوع من المواضيع التي تعالجها ، حيث يحفظ بتلك السجلات كل ما يمكن أن يكون له علاقة أو صلة بالموظف أو الموضوع من أوراق ومستندات ووثائق وكتب ومراسلات وتوجيهات وقرارات إدارية وبلاغات وتعليمات ، من ذلك ملف خدمة العامل الذي يحوي كل ما يتعلق بحياته الوظيفية منذ لحظة دخوله الوظيفة وحتى انتهائها بحيث يكون شاهداً فيما يحويه على أقدميته وكفايته والتقارير السرية المتصلة به [1]، وكثيراً ما تكشف الأوراق والمستندات والمراسلات والمكاتبات التي دارت بصدد إصدار القرار المطعون فيه والمحفوظة ضمن هذا الملف عن الأغراض

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الثاني ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٣١.

التي هدفت الإدارة إلى تحقيقها من وراء إصدار القرار المطعون فيه ، وبالتالي يشكل هذا الملف دليلاً واضحاً يرجع إليه القضاء للكشف عن وجود الانحراف بالسلطة[1] .

وإن كان مجلس الدولة الفرنسي قد ضيق على نفسه في حصر وسائل إثبات انحراف الإدارة بسلطاتها مبدئياً بنص القرار ولاحقاً بملف القضية ، إلا أنه عاد في مسعى للتخفيف من عبء الإثبات وانتصاراً للمشروعية ففسر معنى الملف تفسيرا موسعاً وفضفاضاً يكاد من غير الممكن عملياً حصر وسائل الإثبات التي قرر أنها تندرج تحت تلك التسمية ، وقد تأكد ذلك من خلال استخدامه لبعض العبارات الدالة على اتجاهه هذا ، ومن ذلك ((**وحيث يدخل في نطاق فحص الأوراق الواردة بالملف**)) ، **أو عبارة ((ويخلص من أوراق الملف))**[2] .

كذلك يلجأ مجلس الدولة المصري إلى إثبات الانحراف بالسلطة من خلال أوراق ملف الدعوى ، حيث ذهبت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها إلى أنه : ((.....**وإذا خلت الأوراق مما يدل على أن واضع التقرير أو لجنة شؤون العاملين قد استهدفت أي منها بتقرير كفاية المدعي بدرجة ضعيف أهدافاً أخرى غير الصالح العام وغير الحقيقة الواضحة من ملف خدمته فإن الانحراف بالسلطة لا يكون قائماً**))[3].

---

[1] د. سامي جمال الدين ، قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ٢٨٢.

[2] د .سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٩

[3] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، في ١٩٩٨/١١/٢٧ ، القضية رقم ٤ لسنة ٢٠ق ، مجموعة أحكام المحكمة في ثلاث سنوات ، مبدأ ٢٣٦ ، ص ٤٠٩. مشار إليه لدى د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٣.

وبناءً عليه بات من الممكن استنتاج دليل الانحراف بالسلطة والخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف من مشتملات الملف بمعناه الواسع ، وذلك على النحو الآتي بيانه :

١ – إثبات الانحراف بالسلطة والخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف من المناقشات الشفهية المصاحبة لإصدار القرار الإداري:

قد يستطيع القاضي الإداري أن يستشف انحراف الإدارة بسلطاتها من المناقشات الشفهية التي تدور داخل المجالس التي لها سلطة إصدار القرار الإداري ، حيث كان إدخال مجلس الدولة الفرنسي لتلك المناقشات في سبيل إثبات الانحراف بالسلطة نتيجة توسعه في مفهوم الملف ، حيث اعتد المجلس المذكور بتلك المناقشات سواء كانت سابقة أو لاحقة على صدور القرار الإداري[١].

ولقد قرر مجلس الدولة الفرنسي بأن المناقشات التي دارت في إحدى اللجان الإقليمية أوضحت بجلاء بأن قرار تحديد عرض الطريق بعشرة أمتار بدلاً من سبعة وعشرين متراً لم يقصد به المصلحة العامة بحفظ الطريق أو مراعاة لاعتبارات السلامة عليه ، وإنما جاء بقصد التوفير على السياح الذين يسلكونه صعوداً إلى الجبل من دفع المزيد من المال للملَّاك من أصحاب الأراضي المجاورة لقمة الجبل فالقرار استهدف مصلحة السياح لا مصلحة الطريق ، ورأى مجلس الدولة أنه مشوب بعيب الانحراف بالسلطة فقرر إلغاءه[٢].

---

[١] د . ماجد الحلو ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٢٩.

[2] C.E 26GANV.1990.REC.P.54

مشار إليه لدى د . شوقي كمال الدين الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨٠.

وفي هذا الشأن قضت محكمة القضاء الإداري المصرية 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**))[1].

وفي الواقع أن إثبات الانحراف بالسلطة يتعذر في الغالب من الأوقات ، ذلك أن مناقشات إصدار القرار تدور في حجرات مغلقة وغالباً ما تكون محاطة بسرية يعجز الطاعن عن اختراق سريتها مما يتعذر معه معرفة ما دار فيها من أسباب وحيثيات ودوافع وصولاً لإثبات انحراف الإدارة بسلطاتها.

٢ – إثبات الانحراف بالسلطة والخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف مما تظهره التوجيهات العامة أو الخاصة لمصدر القرار الإداري المطعون فيه :

أعطى مجلس الدولة الفرنسي لنفسه الحق في الاسترشاد بالتوجيهات العامة أو الخاصة التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم الذين أصدروا القرار المطعون فيه ، وذلك في سبيل الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة ، وتطبيقاً لذلك استرشد مجلس الدولة الفرنسي بتلك التوجيهات في الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة في قضية pariset ، حيث اعتمد على تعليمات – صادرة عن وزير المالية إلى المحافظين بألا يدفعوا إلى المالكين المنزوعة ملكياتهم التعويض المالي المنصوص عليه في القانون الذي يقرر احتكار الدولة لصناعة عيدان الثقاب – في إلغاء قرار الوزير بإغلاق

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري ، القضية رقم ١٤٩٤ ، لسنة ١٥ق ، مجموعة أحكام السنة ١٥ ، ص ٧٠، مشار إليه لدى د. د. أحمد راشد سيف الحجيلان ، الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٧.

مصانع الثقاب ، حيث أن المدير إذ أمر بإغلاق مصنع ثقاب السيد باريزيه بمقتضى سلطات الضبط لم يستهدف المصالح التي تستهدف تلك القوانين واللوائح تطبيقها ، وإنما تتصرف تنفيذاً لتعليمات صادرة عن وزير المالية عقب قانون ٢ أغسطس ١٨٧٢ وفي إطار مرفق مالي للدولة ، فيكون بذلك قد استعمل سلطات الضبط الثابتة له بالنسبة إلى المنشآت الخطرة أو المقلقة للراحة أو غير الصحية من أجل هدف آخر غير الذي عهدت به إليه لتحقيقه ويكون السيد باريزيه على حق في طلب إلغاء القرار المطعون فيه[١].

ومثال تلك التوجيهات أيضاً ما أشار إليه حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٣٧٨ في الطعن رقم ١٣١٨ لسنة ١٩٩٣ الذي جاء فيه : ((**توجيه رئاسة مجلس الوزراء بتصفية حقوق أصحاب كميات الحديد المستورد المستولى عليها وفق أحكام الاستيلاء النافذة ، وتسديد القيمة المقبوضة ثمناً لها بعد حسم المصاريف والعمولات أساس لا معدى عن الالتزام به ، لما فيه من إقامة التوازن الحق بين صلاحية الإدارة الاستيلاء على البضاعة الخالية من المخالفات وبين أصحاب العلاقة في الحصول كحد أدنى على قيمة البضاعة المباعة وفق الثمن الذي تم بيعها به**))[٢] .

٣- إثبات الانحراف بالسلطة والخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف من المراسلات والمكاتبات المتصلة بالقرار المطعون فيه السابقة له أو اللاحقة لصدوره:

قد يستطيع القاضي الإداري أن يستشف الانحراف بالسلطة من المراسلات التي سبقت أو لحقت بالقرار المطعون فيه ، فهي كثيراً ما تكشف عن نوايا الإدارة وأغراضها ، وتأكيداً لدور وأهمية تلك المراسلات في الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة ، فقد

---

[١] تمت الإشارة إليه في متن هذه الرسالة ، ص ٨٨.

[٢] انظر الحكم المشار إليه في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٩٣ ص ٨٩.

قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار إداري أصدره وزير التعليم الفرنسي يقضي بإنهاء ندب السيد " Monbauyran " إلى معهد الآثار الشرقية الفرنسي بالقاهرة كسكرتير محاسب بذلك المعهد ، واستند مجلس الدولة في إلغائه للقرار إلى أن المراسلات المتبادلة بين المدعي والإدارة تتضمن اعترافاً ضمنياً بعدم وجود دافع من دوافع المصلحة العامة تبرر إنهاء ندب المدعي قبل موعده [١].

وقد اعتدَّ مجلس الدولة المصري بتلك المراسلات في سبيل إثبات عيب الانحراف بالسلطة ، وقد قضى بإلغاء قرار إداري مقتضاه نقل مسؤول نقابي ، حيث اتضح للمجلس من فحص المراسلات بين جهات الإدارة أن نقله جاء رداً على نشاطه المناوئ للإدارة ودفاعه المتواصل عن حقوق العاملين [٢].

٤- إثبات الانحراف بالسلطة والخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف من تفسيرات جهة الإدارة :

إذا كان القاضي الإداري في فرنسا لا يستطيع أن يأمر بإحضار رجال الإدارة أمامه لاستجوابهم ، ولا أن يأمر بإجراء تحقيق معهم بإشرافه ، بغية التعرف على نواياهم ومقاصدهم الحقيقية بصدد إصدار القرار المطعون فيه ، وقد أشرنا إلى ذلك سلفاً ، إلا أنه يملك طلب إيضاحات وتفسيرات من الإدارة في أمور معينة لا يرى بداً من سماعها ومعرفة وجهة نظر الإدارة فيها ، وقد جرت العادة في معظم القضايا أنه وبمجرد رفع

---

[1] C.E 19/12/1952 SAUREL S P.58

مشار إليه د. أحمد راشد سيف الحجيلان ، الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي ، مرجع سبق ذكره ،ص٢٣٧.

[٢] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم ١٦٥٩ لسنة ٢٤ ق ، جلسة ١٩٧٢/٣/١ ، مشار إليه لدى د. أحمد رزة رياض ، إساء استعمال السلطة الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٣.

الدعوى يتم إخطار جهة الإدارة بها ، حيث تقوم الأخيرة بتقديم مستندات وتفسيرات تبرر قرارها المطعون فيه والأوجه القانونية التي استندت إليها في إصدار هذا القرار وشرح كافة الظروف التي أحاطت عملية إصداره ، وقد يحيل القاضي الإداري ملف الدعوى لجهة الإدارة مشفوعاً ببعض الأسئلة والاستفسارات ويرغب في الحصول على إجابات حيالها ، وهي وإن كانت غير ملزمة بالإجابة عليها ، إلا أن امتناعها عن الإجابة غالباً ما يشكِّل قرينة يستند إليها القضاء لإثبات صحة ما يدَّعيه الخصم[1] .

ومن قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الشهير والصادر في ٢٨ مايو ١٩٥٤ في قضية ((barel)) والذي تتلخص ظروفه في أن الوزير يملك تحديد قائمة المرشحين المقبولين لتولي وظائف عامة وله أن يستبعد منها بعض الأفراد لأسباب تتعلق بالصالح العام كضعف في الأخلاق مثلاً وقد أعطاه القانون سلطة تقديرية واسعة في تحديد الأسباب التي يستند إليها لاستبعاد من يرى استبعاده ولم يلزمه في الإفصاح عن تلك الأسباب ، وحدث أن استبعد الوزير بعض الأفراد إلا أن المستبعدين قدَّموا لمجلس الدولة قرائن جدية على أن استبعادهم قد تم لأسباب سياسية ، فطلب المجلس من الوزير بيان أسباب استبعادهم فذكر أسباباً تحمل طابع الاستفزاز تجاه القضاء الإداري ، مما جعل المجلس يعتبر ذلك امتناعاً عن بيان الأسباب الحقيقية لاستبعاد هؤلاء ، باعتبارها أسباباً لا يمكن للوزير الكشف عنها ، الأمر الذي حدا بالمجلس إلى اعتبار الأسباب التي بنى عليها الوزير قراره ذات طابع سياسي وبعيدة عن مصلحة

[1] د. أحمد حافظ نجم ، السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة ، مجلة العلوم الإدارية ، القاهرة ، العدد الثاني ، ١٩٨٢ ، ص ٩١ ، كذلك د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٩١١.

المرفق ، فقرر إلغاء القرار الإداري المطعون فيه لهذا السبب اعتماداً على عيب الانحراف بالسلطة[1] .

وسيراً على ذات النهج قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بإلغاء قرار الإدارة والذي منحت فيه بعض الباعة الجائلين تراخيص لمزاولة المهنة دون البعض الآخر ، وذلك لعجز الإدارة عن تقديم تفسير للخطة التي استندت عليها في تنظيم الأسواق بعد إجراء الحصر والمسح الميداني وتسكين الباعة الجائلين ، ولم تقدم توضيحاً للقواعد التي سارت عليها في منح بعض الباعة المذكورين تراخيصاً دون البعض الآخر[2] .

وإذا كان دور مجلس الدولة الفرنسي في سبيل الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة يقف عند حد طلب تفسيرات من جهة الإدارة وأمرها بتقديم ما لديها من مستندات ، ومطالبة الوزير بإجراء تحقيق للكشف عن موضوع معين ، فإن مجلس الدولة في كل من سوريا ومصر يملك في سبيل ذلك ما هو أبعد من ذلك بكثير ، حيث يجوز لهيئة مفوضي الدولة والمحكمة في كلتا الدولتين حق إجراء تحقيق واستدعاء الخصوم لسماع أقوالهم عن وقائع الدعوى ، بما يمكِّن مجلس الدولة من التوصل للمقاصد الحقيقية التي رامها القرار المطعون فيه ومن ثم القضاء بعيب الانحراف بالسلطة من عدمه [3].

---

[1] راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية barel المنشور في مجلة القانون العام لسنة ١٩٥٤ ، ص ٥٠٩ ، مع تقرير مفوض الدولة وتعليق waline عليه ، والمنشور أيضاً في مجموعة أحكام المجلس لعام ١٩٥٤ ، ص ٣٠٨ ، مشار إليه لدى د . سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٣ .

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم ٢٣٧٨ ، لسنة ٤٠ق ، جلسة ١٩٩٥/٥/١٦ ، دائرة أولى " غير منشور " مشار إليه لدى د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٣٥.

[3] انظر المادة ٣٤ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩.

نخلص مما تقدم إلى أن القاضي الإداري يستطيع أن يستخلص عيب الانحراف بالسلطة والخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف من مجمل أوراق ملف الدعوى القائمة لديه ككل ، بما حوته من مناقشات وتوجيهات عامة أو خاصة وتفسيرات وإيضاحات ومراسلات ومكاتبات لاحقة لإصدار القرار المطعون فيه أو سابقة له ، وذلك بما يساعد في تعزيز وتشكيل قناعته حول وجود عيب الانحراف من عدمه وبالتالي الحكم بمشروعية القرار المطعون فيه من عدمها.

الفرع الثاني

الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

إن اللجوء إلى الإثبات المباشر من خلال البحث في نص القرار المطعون فيه وملف الدعوى قد لا يكون كافياً للكشف عن عيب الانحراف بالسلطة بصورتيه المتمثلتين بالحياد عن المصلحة العامة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، وذلك نظراً لطبيعة هذا العيب الذي يتميز بالخفاء وحرص مصدر القرار على إصداره في مظهر سليم ومطابق للقانون ، وفي هذه الحالة يلجأ القاضي الإداري إلى وسائل غير مباشرة ليكون البحث عن هذا العيب مجدياً .

وانطلاقاً من حرص القضاء الإداري على إعلاء مبدأ المشروعية وعلى التخفيف من عبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي ، فإنه تجاوز ملف الدعوى في مجال إثبات عيب الانحراف بالسلطة والخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، إلى وسائل إثبات غير مباشرة وغير مستقاة من ملف الدعوى ، وتتمثل هذه الوسائل في مجموعة القرائن المحيطة بالنزاع والتي من شأنها التشكيك في نوايا الإدارة وسلامة غاياتها من وراء إصدار القرار ، بحيث ينتقل عبء إثبات عكس هذه القرائن إلى عاتق الإدارة ، فإذا امتنعت أو لم تقدم إجابة مقنعة اعتبر ذلك منها تسليماً بطلبات المدعي[1] ، فعندما يخلو ملف الدعوى من أدلة الإثبات الكافية ، أو عندما يتعذر على المدعي تقديم المستندات المؤيدة لطلبه ، يتجه القاضي إلى تأسيس حكمه على القرائن المستقاة من الإمارات والشواهد والدلائل التي تنبئ عنها أوراق الملف ، وتتعدد القرائن التي يستطيع

[1] د .عايدة الشامي ، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص١٩١.

القاضي الإداري أن يستخلص منها انحراف الإدارة بسلطاتها عن المصلحة العامة أو الخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، ومن أهم هذه القرائن القضائية [١] ، قرينة الإخلال بمبدأ المساواة ، وقرينة انعدام الدافع المعقول ، وقرينة الظروف المحيطة بإصدار القرار وكيفية تنفيذه ، وقرينة عدم التناسب ما بين المخالفة والجزاء ، وقرينة الموقف السلبي من الادعاء ، وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

أولاً : قرينة الإخلال بمبدأ المساواة (التفرقة في المعاملة بين المراكز القانونية المتماثلة):

مقتضى هذه القرينة أن عيب الانحراف بالسلطة يمكن أن يستنتج من التمييز بين الأفراد في المعاملة من دون أساس أو مبرر مشروع ، فإذا ميَّزت الإدارة بين طائفتين من الأفراد تتقدم للحصول على مطلب معين فأجابت مطلب طائفة ورفضت مطلب الأخرى دون فحص لكل حالة على حدة ، فذلك يكشف أنها حابت طائفة دون أخرى ، لأن التفريق لا يقوم على أساس قانوني ، وينقلب عبء الإثبات (براءة القرار من عيب الانحراف بالسلطة) حينها للإدارة ، حيث يطلب منها بيان غرضها من القرار الذي ميزت فيه بين الطائفتين اللتين تماثلت ظروفهما ومراكزهما القانونية[٢] .

وبقيام تلك القرينة تكون قرينة الصحة المصاحبة للقرار الإداري قد اهتزت وأصبحت مشروعيته محل شك قضائي ، مما يؤدي إلى إلقاء عبء إثبات صحة القرار الإداري ومطابقته لمبدأ المشروعية وانعدام انحراف الإدارة بسلطة إصداره على عاتق الإدارة ،

---

[١] ويقصد بالقرائن : استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت ، أي استنباط واقعة مجهولة من واقعة معلومة ، وتنقسم القرائن إلى قرائن قانونية وهي التي ينص عليها القانون ، وأخرى قضائية يستنبطها القاضي من ظروف ووقائع الدعوى ومستنداتها بما له من سلطة تقديرية ، للمزيد راجع في ذلك د . حسين عثمان محمد عثمان ، دروس في القضاء الإداري في لبنان وفرنسا ومصر ، بيروت ، مرجع سبق ذكره ، ص ١١٤.

[٢] د . سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة العامة ، مرجع سبق ذكره ، ص٤١٧

فإذا هي فشلت في نفي إصابة قرارها بالانحراف بالسلطة أو تقاعست عن القيام بهذا الدور ، عدّ ذلك تسليماً منها بأن القرار مشوب بهذا العيب ، مما يفضي بالنتيجة إلى القضاء بإلغائه[١] .

ومن أمثلة ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في ١٩٢٧/٨/٣ من أن عيب الانحراف في استعمال السلطة يتوافر في حالة " **إصدار قرار إداري في نطاق سلطة الضبط الإداري بمنع جميع المظاهرات فيما عدا إحداها** "[٢]

وقد سار مجلس الدولة المصري على النهج ذاته ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا على سبيل المثال بإلغاء قرار لكلية طب القاهرة فيما انطوى عليه من امتناع عن قبول طالب حاصل على بكالوريوس العلوم شعبة التشريح بتقدير جيد بالسنة الثالثة بها ، مع قبولها لأقرانه الحاصلين على التقدير ذاته ومن الشعبة نفسها [٣].

كما ألغت قرار جهة الإدارة برفض منح تراخيص بائع متجول بدائرة الموسكى لبعض الأفراد ، بالرغم من استيفائهم لشروط منح الترخيص ، استناداً إلى أن واقع الأمر في الأسواق لا يسمح بالمزيد من الباعة المتجولين ، مع منحها لآخرين تراخيص بمزاولة

---

[١] د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الإثبات في الدعاوى الإدارية ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٠ ، ص١٨٠.

[2] C.E 3 AOUT 1927 , STADE OLYMPIQUE , REC .P.917.

مشار إليه لدى د. محمد علي محمد عطا الله ، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية ، دراسة فقهية مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٣ ، ص ٦٠٠.

[٣] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، في الطعن رقم ٢٥٠٩، لسنة ٣٢٠ق ، جلسة ١٩٩٣/٨/٢٢ ، مشار إليه لدى د. علي حسين محمد العلفي ، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة دمشق ، ٢٠١٣ ، ص ٥٨٣.

المهنة ، حيث استندت المحكمة الإدارية العليا في إلغائها للقرار إلى إخلاله بمبدأ المساواة بين أصحاب المراكز القانونية[1].

كما قضت بإلغاء قرار صادر بتخصيص مساحة من أملاك الدولة لبعض المتضررين من إحدى الكوارث لبناء مساكن لهم عليها دون البعض الآخر ، رغم إصابتهم بنفس الأضرار التي خلفتها الكارثة ، حيث اعتبرت المحكمة هذا القرار منطوياً على انحراف بالسلطة لإخلاله بمبدأ المساواة[2].

وقد سار القضاء الإداري السوري على النهج ذاته ، فقد أرست المحكمة الإدارية العليا السورية عام ١٩٩٠ مبدأ هاماً بحكمها رقم (٨١٣) في الطعن رقم (٢١٩٦) حينما قررت أن مطالبة المدعي بنفقات الدراسة بحجة عدم حصوله على المؤهل العلمي المطلوب للتعيين في عضوية الهيئة التدريسية في الجامعة ، بعد أن كان مجلس التعليم العالي قد وافق على اعتبار شهادة مماثلة للشهادة التي حصل عليها ، معادلة للمؤهل المذكور، حيث قضت : ((.....**إنما يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة بين المتماثلين في الأوضاع ، وتفاوتاً في الضوابط والمعايير في صدد الوقائع الواحدة ، ونأياً عن الوزن بالقسطاس المستقيم الذي هو عنوان العدالة ومثلها الأعلى ، وهو أمر غير مقبول في القانون أو المنطق التشريعي ...**))[3].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن رقم ٢٣٧٨ ، لسنة ٤٠ق ، جلسة ١٩٩٩/٥/١٦، مشار إليه لدى د. د. أحمد راشد سيف الحجيلان ، الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٤٤.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن رقم ٣٢٦٨ ، لسنة ٣٣ق ، جلسة ١٩٩٩/١/١٤.، مشار إليه لدى نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٨٤.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٩٠ ص ٧٦.

وفي ذات السياق قضت محكمة القضاء الإداري السورية في حكمها رقم ١٧١ في القضية رقم ١١٩ لعام ١٩٧٤ : ((**قيام الإدارة بمنح المدعي رخصة مبدئية لبناء الأساسات في القطع التي آلت إليه ، وامتناعها عن إعطائه الرخصة النهائية ، يجعل قرارها بالرفض ، مشوباً بعيب تجاوز السلطة وانتهاكاً لمبدأ المساواة بين المواطنين الذين ينتمون إلى وضع معين**))[١] .

ومما سبق يتضح لنا أنه إذا نجح المدعي في إثبات أن قرار الإدارة يحمل عدم مساواة بين متماثلي الظروف فإن ذلك يشكل قرينة على وجود الانحراف بالسلطة ، ينتقل بموجبها عبء نفي وجود هذا العيب إلى عاتق الإدارة ، فإن لم تستطع تبرير تلك التفرقة عدّ ذلك دليلاً على وجود عيب الانحراف بالسلطة .

ثانياً : قرينة انعدام الدافع المعقول لإصدار القرار الإداري :

يقصد بالدافع المعقول : السبب القائم على أساس صادق وله قوام في الواقع بحيث يشكل مبرراً لإصدار القرار الإداري ، فالإدارة تصدر قراراتها تحت تأثير بواعث معينة ، وللحكم على مشروعية هذه القرارات يتعين أن يكون دافعها يتعلق بتحقيق المصلحة العامة أو مراعاة تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وأن يكون مبرراً لإصدار القرار ، وإذا صدر القرار واتضح من ظروف إصداره عدم وجود مبرر أو دافع لإصداره ، فإن ذلك يعتبر قرينة على الانحراف في إصدار القرار[٢].

---

[١] حكم محكمة القضاء الإداري السورية المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٧٤ ، ص ١٣٦.

[٢] د . مصطفى عبد العزيز الطراونة ، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ١٤٤.

وتأكيداً لما سبق فإن القاضي الإداري يستدل على وجود الانحراف بالسلطة من انعدام الدافع المعقول لإصدار القرار ، حتى وإن كانت القرارات الإدارية تتمتع بقرينة الصحة باعتبار أن الأصل فيها أنها صدرت مشروعة ومحققة للصالح العام ، إلا أن انعدام وجود باعث ظاهر ومعقول لإصدار القرار الإداري قد يكون قرينة في يد الطاعن يستدل بها القضاء على وجود الانحراف وتيسِّر عليه مهمة إلغاء القرار المعيب ، وتسهِّل على المدعي في الوقت نفسه عبء الإثبات[1] .

وتقترب هذه القرينة من انتفاء الأسباب المادية أو القانونية التي تبرر إصدار القرار الإداري وهو ما يمثل عيب السبب ، إلا أنها تفترق عنها في أن الدافع هو الغاية النهائية التي تحمل رجل الإدارة على إصدار قراراته ، وليس مجرد واقعة مادية أو قانونية تشكل سبباً لتدخل الإدارة أو امتناعها وعدم تدخلها ، وبالتالي فإن هذه القرينة التي أقامها القضاء الإداري لإثبات انحراف الإدارة بسلطاتها يأتي دورها بعد التأكد من سلامة أسباب القرار (سواء أكانت الإدارة ملزمة ببيان أسباب تدخلها قانوناً أو كلَّفها القضاء بذلك) ، طالما أنَّ دافعها النهائي على اتخاذ قرارها كان تحقيق غاية غير معقولة[2] .

ومن تطبيقات قرينة انعدام الدافع المعقول ، ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من أنه " **إذا حدث مثلاً أن أحد رجال القضاء في المستعمرات قد أعفي من مهام منصبه ، لأنه سيعهد إليه بمنصب في فرنسا ذاتها ، ثم ظهر أن هذا المنصب لا وجود له فعلاً**

---

[1] د. طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٦٩.

[2] د. محمد ماهر أبو العينين ، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، أسباب إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٥٠.

، وأنه ترك بدون عمل ، فإنه يستنتج منه أن هذا النقل لم يكن الدافع إليه مشروعاً "[1].

من ذلك أيضاً ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية من **أن** " **قرار الفصل بعد بضعة أشهر من تحديد التطوع من دون وجود دافع معقول لإصدار القرار يشوبه الانحراف** "[2].

كذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا المصرية " **قراراً بنقل موظف للعمل بوزارة التموين برغم ما أثبته من كفاءة وحسن أدائه لعمله لدى وزارة الخارجية أهلته لتولي مناصب رفيعة ، إذ عمل بمكتب رئيس الجمهورية للشؤون العلمية إلى جانب عمله ، ومن هنا كان استنتاج المحكمة لافتقاد قرار النقل لدافع معقول يبرره ، مما يقيم قرينة على انحراف الإدارة بسلطة إصداره ، إذ تؤدي تلك القرينة إلى زحزحة قرينة الصحة المفترض توافرها في جميع القرارات الإدارية ، مما يؤدي إلى نقل عبء الإثبات لمشروعية القرار إلى جانب الإدارة** "[3].

وبمثل ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية عام ١٩٩٠بحكمها رقم ١١٠٨ في الطعن رقم ٧٨٦ الذي جاء فيه : ((**نقل العامل من وظيفة إلى أخرى ضمن فئته ،**

---

[1] C.E 9JUIN 1937 , BARBIER , REC . 157

مشار إليه لدى د. علي حسين محمد العلفي ، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص٥٨٥.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في ١٩٥٣/٥/٦ ، في القضية رقم ١٣٣٥ ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٥٣ ، ص ١٠٩٨ ، مشار إليه لدى د. حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٤٩.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ،جلسة ١٩٦٨/١١/٢٣ ، مجموعة أحكام السنة ١٤ ق ، ص ٦٩ ، مشار إليه لدى د. محمد علي محمد عطا الله ، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية ، مرجع سبق ذكره ، ص٦٤٤..

وكلك النقل المكاني ضمن حدود المحافظة لضرورات المصلحة العامة ، يعتبر حقاً من حقوق السلطة التي تمارس حق التعيين ، ما لم يثبت بأدلة واضحة أنه استهدف غير ذلك ، أو كان مجرد عقوبة مقنَّعة للعامل المنقول))[1].

ثالثاً : قرينة الظروف المحيطة بإصدار القرار وكيفية تنفيذه :

قد تحيط بعملية إصدار القرار الإداري وقائع وظروف معيَّنة تثير الشك حول مدى توخيه الصالح العام أو مراعاته لتطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، وقد يُنفَّذ القرار بطريقة ملتوية تنم عن انحراف الإدارة بسلطاتها ، حيث يستطيع القاضي الإداري استخلاص قرينة على هذا الانحراف من الظروف المحيطة بإصدار القرار والكيفية التي يُنفَّذ فيها ، الأمر الذي يؤدي إلى نقل عبء إثبات خلو القرار من الانحراف على عاتق الإدارة ، فإن فشلت في ذلك قُضي بإلغاء القرار لكونه مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة[2].

ولم يغفل مجلس الدولة الفرنسي أهمية الظروف التي أحاطت بإصدار الإدارة لقرارها المطعون فيه وكيفية تنفيذها له ، باعتبارها قرينة على صحة الأغراض التي تتوخاها الإدارة أو قرينة على انحراف الإدارة بسلطاتها ، وقد بدا ذلك واضحاً في قضية تتلخص وقائعها في طلب إحدى شركات التاكسي بمدينة ليون بفرنسا من العمدة بالسماح لها بتسيير عدد من السيارات ، ولكن قوبل طلب الشركة من العمدة بالرفض مقرراً أن عدد السيارات المستعملة فعلاً في تلك المدينة يسد حاجتها ، وبالرغم من أن مثل هذا القرار يخضع لسلطة العمدة التقديرية في الظروف العادية ، ولذا فهو يخضع لتقدير الإدارة

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ، المنشور في مجوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٩٠ ، ص ٦٧٥ .

[2] د. أحمد كمال الدين موسى ، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٠٨.

بما لا معقِّب عليه من المجلس ، ولكن مجلس الدولة وجد أن ذلك القرار قد أحاط به ظرف خاص وكان له أثر على تقدير الإدارة وجعله يجري وفق مؤثرات خارجية لا تمت للصالح العام ، ذلك أنه قد صدر إثر اجتماع عقدته نقابة سائقي التاكسي بتلك المدينة واعلنت فيه معارضتها لهذ الشركة الجديدة التي تريد منافستهم في مورد رزقهم ، وعلى ذلك يكون قرار العمدة مقصوداً به حماية طائفة من الناس ضد منافسيهم لا لأغراض البوليس العادية ، ولهذا يكون القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة[1].

وقد ساير مجلس الدولة المصري نظيره الفرنسي في الاعتداد بالظروف المصاحبة لإصدار القرار الإداري ، عند فحص مدى مشروعيته فيما يتعلق بالغاية من إصداره ، والتي يترتب على سلامتها خلو القرار من عيب الانحراف بالسلطة ، وقد استشفَّت المحكمة الإدارية العليا المصرية وجود قرينة على انحراف الإدارة بسلطتها من تلك الظروف ، حيث انتهت في هذا الشأن إلى أن " **ملاحقة الجهة الإدارية للطاعن على إثر اعتراضه هو وبعض زملائه على بعض التنظيمات الإدارية المستحدثة ، بتوقيع ثلاثة جزاءات عليه في ثلاثة أيام متوالية ، ثم الامتناع عن ترفيعه بالرغم من إدراج اسمه في كشوف الترفيع ، ثم نقله إلى وظيفة أدنى من وظيفته الأصلية وفي منطقة أخرى ، ثم صرفه من الخدمة بعد ذلك بالقرار المطعون فيه ، وقبل أن يقول القضاء كلمته في الدعاوى التي رفعها ضد القرار التأديبي والامتناع عن الترفيع ، كل ذلك يدل على أن القرار إنما صدر للتنكيل بالطاعن لأنه طالب بحقه فأنصفه القضاء ،**

---

[1] C.E 10 FEV ,1928, COMPAGNIE PYRENEENNE DE TRANSPORTS PAR TAXIS .

مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٤.

ومن ثم لم يكن الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة ، لذا يكون القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة "[1].

ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية حيث قضت بإلغاء مرسوم تسريح عميد في الشرطة من الخدمة ، وجاء في الحكم :((**وعلى الثابت من الأوراق المبرزة في هذه القضية يتبين من كتاب ...الذي كان وزيراً للداخلية عند تسريح المدعي الطاعن من الخدمة ...أن أسباب تسريح العميد ....عدَّ إمكان إبقائه في المنطقة نتيجة اصطدامه وتصرفاته من جهة ، ولأنَّ في ملفه الشخصي ما يدعو لهذا التسريح من جهة أخرى ، بالإضافة إلى أن حديثه مع اللواء....أظهر ما يفيد رغبته في إنهاء خدمته....))**، ولقد وجدت المحكمة أنه كان من الممكن نقل الطاعن لغير المنطقة المعيَّن فيها على فرض صحة زعمها ، وأنَّ سجله كان على العكس مما وصف به ، فقد كان حافلاً بالثناء عليه من رؤسائه ، وأنه يحمل ثلاثة عشر وساماً تقديراً لخدماته ، وأن وصف رئيسه قائد الدرك العام كان ممتازاً وإيجابياً ، وصفه بالإقدام والوفاء والخبرة الجيدة جداً والإخلاص والنزاهة والتأديب ....وانتهت المحكمة إلى إلغاء المرسوم القاضي بتسريحه قائلة : ((**ومن حيث أنه على هدى ما مر فإن مرسوم تسريح الطاعن وما أحاطه من ملابسات ، يغدو صادراً عن السلطة مشوباً بعيب الانحراف لغلط في صحة الأسباب التي بُني عليها....))**[2].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٧٨٩ ، لسنة ٦ق ، مبدأ ٩٤ ، جلسة ١٩٦١/٥/٢٣ ، مجموعة مبادئ المحكمة ، السنة التاسعة ، ص ١٠٤٩ ، مشار إليه لدى د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص٣٦٧.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٢٩ في الطعن رقم ٢١لعام ١٩٦٧ ، المنشور في مجموعة المبادئ القانوني التي قررتها المحكمة لعام ١٩٦٧ ، ص ٢٠٥.

نخلص مما تقدم إلى استقرار أحكام القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسوريا على إمكانية استخلاص عيب الانحراف بالسلطة من الطريقة التي صدر بها القرار الإداري والكيفية التي نُفِّذ بها ، فقد تصدر الإدارة قرارها تحت تأثير ظروف معينة تنم عن أن باعث إصدار القرار ليس تحقيق المصلحة العامة وإنما تحقيق رغبات الإدارة ، كما أن تنفيذ القرار قد يقترن بسلسلة تصرفات مريبة تثير شبهة في انحراف الإدارة بسلطتها يتولَّد عنها قرينة وجود عيب الانحراف بالسلطة .

رابعاً : قرينة الموقف السلبي من الادعاء :

قد يثير المدعي في دعواه ادعاءات ووقائع تفيد انحراف الإدارة بسلطاتها عن المصلحة العامة أو عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، فإذا لم تنكر الإدارة هذه الادعاءات أو لم تقم بالرد عليها بالأوراق الموجودة بحوزتها والتزمت موقف الصمت منها، عدّ ذلك قرينة قضائية مفادها صحة الادعاءات والوقائع التي تعذر على الإدارة دفعها ، والهدف من إقامة هذه القرينة هو التيسير على المدعي في دعواه والذي قد تعرقله الإدارة بصمتها ، ومن ثم فلا يجوز للإدارة أن تُكافأ على هذا الصمت الذي قد تغلف به انحرافها بسلطاتها[1].

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري المصرية ذلك صراحة حين ذهبت إلى "**أن تقاعس الإدارة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع الدعوى يقيم قرينة لصالح المدعي ، تجعل المحكمة في حل من الأخذ بما قدمه من أوراق**"، كما قضت "**بوقف تنفيذ قرار أصدرته وحدة مرور بالامتناع عن إصدار رخصة تسيير سيارة ، حيث لم تقدم الجهة الإدارية أية أوراق تنفي ما أثاره المدعي رغم أن جميع المستندات تحت يدها ، ولو**

[1] د. محمد حلمي الدقوقي ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٩ ، ٣٣٩.

كانت ادعاءات المدعي تحوي ما يخالف الحقيقة لكان بوسع الإدارة دحضها بما في حوزتها من أوراق" [1]، حيث يستقرئ من هذين الحكمين أن محكمة القضاء المصرية قد أقامت قرينة على صحة ادعاءات المدعي ، والتي أنكر فيها وجود المخالفة ، ومرجع المحكمة في استخلاص تلك القرينة تقاعس الإدارة عن إيداع المستندات المنتجة في الدعوى على الرغم من وجودها في حوزتها وأثرها حاسم في الدعوى ، إذ عدّت ذلك عجزاً منها في إثبات صحة ومشروعية قرارها .

أما في سورية فقد نصت المادة ٢٧ من قانون مجلس الدولة النافذ رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩:((**على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق والملفات الخاصة بها**)) ، كما نصت المادة ٣٠ منه : ((**....ولمفوضي الدولة الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق ، وللمفوض أن يأمر ...أو تكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك...**)).

حيث أن تلك الأوراق والمستندات تضيء الجوانب المختلفة لعملية إصدار القرار الإداري وظروف وملابسات إصداره وتنفيذه في حال تم ذلك ، وإن عجز الإدارة عن تقديمها أو تقديمها لأوراق ناقصة أو غير مقنعة أو ادعائها بفقدان تلك المستندات والوثائق ، أو اتخاذ الإدارة لموقف سلبي حيال طلبات المحكمة أو مفوض الدولة بعدم

[1] حكمي محكمة القضاء الإداري المصرية في القضيتين رقم ١١٤٨ و ٣٢٣١ لعامي ١٩٧٠و ١٩٩٠، مشار إليهما لدى د. حمدي ياسين عكاشة ، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٨ ، ص ١١٢٩.

تقديم ما يتم طلبه من أوراق ووثائق ومعلومات ، يعد حجة على تقصيرها تقيم قرينة لصالح المدعي الطاعن تدعم وجهة نظره وتؤيد ما يدعيه[1] .

وبرأينا إن تمسك الإدارة بحقها في المحافظة على سرية أعمالها ، كمبرر للامتناع عن الرد على ما يطلبه القاضي من تساؤلات وتفسيرات قد تكون حاسمة للفصل في الدعوى ، هو مبرر واهٍ يجب ألا يعترف القضاء الإداري لها به ، ويجب ألا يمنعه ذلك من استخلاص قرينة لصالح المدعي من امتناع الإدارة عن الرد واتخاذها موقفاً سلبياً تكون دالة على انحرافها بسلطتها ، حيث أن أسرار الإدارة لا تقارن بإعلاء مبدأ المشروعية وهو الهدف الأسمى الذي يتعين على الإدارة توخيه في كافة أعمالها.

خامساً: قرينة عدم التناسب بين المخالفة والجزاء(الغلو في التقدير):

إن المشرع في مجال العقوبات المسلكية والأخطاء والذنوب التأديبية يترك مجالاً واسعاً من حرية التقدير للإدارة ، فهو لا يسمي كل خطأ تأديبي ويفرض عقوبة محددة على فاعله في كل مرة على غرار تسمية الجرائم والنص على عقوباتها بدقة ووضوح ، بل أن المشرع يضع تعريفاً عاماً للخطأ التأديبي المتمثل في خرق واجبات الوظيفة أو الإخلال بها بطريقة ما ، قد تتعلق بطريقة أداء العمل الوظيفي أو بعدم المحافظة على سريته أو الإخلال بالاحترام الواجب لكرامة الوظيفة ...إلخ[2] ، ثم ينص المشرع بعد ذلك على مجموعة من الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف المخالف ، تاركاً للإدارة والسلطات التأديبية سلطة تقديرية واسعة في كل مرة أن تختار من بينها الجزاء الذي تراه مناسباً للمخالفة المسلكية المرتكبة والمسندة للموظف المخالف ، والذي قد

---

[1] راجع في ذلك القانون رقم (٥٥) لعام (١٩٥٩) قانون مجلس الدولة السوري.

[2] د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٨١.

ترى الإدارة حفظ ملفه والامتناع عن معاقبته في حالات معينة تبدو لها المصلحة في عدم معاقبته بالنظر إلى ظروف وملابسات خاصة[1] .

إلا أن حرية التقدير أو السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة للإدارة في تقدير جسامة الخطأ وتقدير ما يناسبه من عقوبة تأديبية ، إنها في المجمل حرية لا تخرج عن كل قيد أو رقابة ، بل إن الضابط المعياري لإبقاء هذه السلطة ضمن إطار المشروعية يتحدد في إطار الهدف الذي قصده المشرع من وراء تشريع التأديب ، والذي هو تأمين انتظام واستمرار المرافق العامة والذي هو أمر يبقى تحقيقه مرهوناً بقيام التناسب المنطقي والعادل بين الجزاء والذنب أو بين الخطأ والعقاب[2] ، ذلك أنَّ الإخلال بهذا التناسب سواء لجهة الإفراط في الشدة أو المرونة في التساهل إنما يفضي بالنتيجة إلى تفويت الغاية من التأديب ، وتعطيل انتظام سير المرفق العام ، حيث أن التشدد في القسوة يخلق التردد لدى الموظف العام ويدفعه إلى التهرب من المسؤولية ويقتل روح المبادرة والابتكار لديه خوفاً من التعرض لعقاب تأديبي جائر إذا ما ارتكب خطأ مسلكياً معيناً ، وعلى العكس من ذلك فإنَّ التهاون والتساهل والإفراط في الشفقة يدفع الموظف إلى الاستهتار بالمرفق العام والمتعاملين معه والمستفيدين من خدماته ويغريه للتهرب والاتكالية والإخلال بواجبات الوظيفة ، وفي كلتا الحالتين يضيع الهدف من العقاب التأديبي والغاية الأساسية منه والتي سبق الإشارة إليها ، لذلك كان لا بد من قيام حالة من التناسب الحقيقي والتلاؤم التام والتعادل المنطقي بين الخطأ والعقوبة التأديبية التي

---

[1] د. عادل الطبطبائي ، الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد الثالث ، عام ١٩٨٢ ، ص ٨٠.

[2] د. محي الدين القيسي ، مبادئ القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ،١٩٩٩ ، ص ١٠٩.

ينبغي أن تفرض جزاء له دون أن تكون قرارات الإدارة في هذا الصدد منطوية على غلو أو تعسف[1] .

ولقد ثار خلاف فقهي ((حول اعتبار عدم التناسب بين الخطأ والجزاء التأديبي كقرينة على عيب الانحراف بالسلطة)) بين اتجاهين مؤيد ومعارض ، **حيث ذهب الاتجاه الأول** إلى اعتبار عدم التناسب بين الخطأ والجزاء التأديبي قرينة على الانحراف بالسلطة ، حيث أن الجزاء وفقاً للسلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة لا بد وأن يكون متناسباً مع الفعل ، فإذا لم يكن متناسباً عدّ ذك قرينة على عيب الانحراف بالسلطة [2].

بينما اعترض البعض الآخر من الفقه ، **والذي يمثل الاتجاه الثاني** على الاتجاه السابق مبرراً اعتراضه بوجود اختلاف جوهري بين عدم التناسب والانحراف من حيث الطبيعة والمضمون ، فمن حيث الطبيعة فإن الانحراف هو عيب ذو طابع شخصي أو ذاتي أما عدم التناسب في تقدير الجزاء فهو ذو طابع موضوعي قوامه أن خطورة الذنب الإداري لا تتناسب مع نوع الجزاء ومقداره ، وهو تقدير يتم بمعزل عن نية الإدارة ومقاصدها ، ذلك أن الإدارة إذا ما غالت في تقدير الجزاء فإن ذلك لا يكون مرجعه الانحراف بالسلطة ، بل قد يكون المرجع في ذلك هو حرصها على المصلحة العامة ، أما من حيث المضمون فإن عيب الانحراف لا يتعلق إلا بالغاية غير المشروعة التي رامت الإدارة إلى تحقيقها ، أما رقابة عدم التناسب فإنها تنصب على تقدير الإدارة

---

[1] د. سعيد الشتيوي ، المساءلة التأديبية للموظف العام ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، ٢٠٠٨ ، ص ١٨٨.

[2] د. فؤاد العطار ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٤٥.

لمدى التناسب بين سبب القرار المتمثل بالخطأ المرتكب ، ومحل هذا القرار وهو الجزاء الذي أوقعته الإدارة [1].

وفي هذا المقام فإننا نميل إلى ما ذهب إليه الاتجاه الأول المؤيد لاعتبار عدم التناسب بين الخطأ والجزاء التأديبي قرينة على الانحراف بالسلطة وذلك لعدة اعتبارات ، أولها أن القرار الإداري الذي يكتنفه عدم التناسب أو الغلو في التقدير لا يكون محققاً للغرض المشروع من التأديب وفي هذه الحالة فإن القضاء الإداري لا يلغي القرار لعدم التناسب أو الغلو وإنما يستند في إلغائه إلى عيب الانحراف بالسلطة والمعيار هنا موضوعي وهو عدم تحقق المصلحة العامة من وراء القرار فعدم التناسب ليس معياراً لعيب الانحراف بل هو قرينة عليه يكمِّلها بحث ما إذا كان القرار بحالته يحقق حسن سير المرافق العامة ومقتضيات المصلحة العامة ، وثانيها إن اعتبار عدم التناسب بين الخطأ والجزاء قرينة على الانحراف بالسلطة مرجعه أن هدف الجزاء تكمن في تحقيق المصلحة العامة وذلك من خلال تمكين الإدارة من القيام بمهامها بتقنية عالية ويكفي لتحقيق ذلك توقيع جزاء مناسب على الموظف الذي يتجاوز حدود العمل ، أما الإسراف في تقدير الجزاء فلا يحقق تلك المصلحة على اعتبار أن التشدد في القسوة يخلق التردد لدى الموظف العام ويحجمه على الاضطلاع بمسؤولياته خشية الوقوع في خطأ يواجه بقسوة مفرطة كما أن المبالغة في القسوة قد تخفي دوافع شخصية قد تكون انتقاماً أو غير ذلك مما يؤكد وجود الانحراف ، وثالثها إن اعتبار عدم التناسب بين الخطأ والجزاء قرينة على الانحراف بالسلطة يترتب عليه حماية الموظف من تعسف الإدارة ، لأنها إذا علمت أن المغالاة في الجزاء يعرض القرار الصادر منها للطعن بالإلغاء أحجمت عنه وراعت التناسب

[1] د. سليمان الطماوي ، الوجي في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٤١٧.

ولا شك أن في ذلك صيانة لقرارات الإدارة من الطعن بالإلغاء ، وعليه فيمكننا القول بأن عدم التناسب بين الخطأ والجزاء كقرينة على الانحراف بالسلطة محققاً لمصلحة الإدارة والموظف معاً.

ولقد ذهب القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسورية إلى اعتبار الغلو أو عدم التناسب بين الذنب الإداري والعقوبة التأديبية قرينة على الانحراف ، حيث أكدت الأحكام القضائية الصادرة بهذا الشأن على أن الجزاء الذي توقعه الإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية التي تتمتع بها لا بد أن يكون متناسباً مع الفعل ، فإذا لم يكن متناسباً معه ، فإن ذلك يعد قرينة على الانحراف ، ومن ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي من أنه " **إذا كانت الإدارة مثلاً قد اتخذت عقوبات صارمة مع أحد الموظفين استناداً إلى خطأ غير جسيم ، فإن هذه الواقعة تعتبر قرينة تجعل المجلس أميل إلى الإلغاء ، لو وجدت قرائن أخرى على عيب الانحراف** "[1] .

كذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية من أنه "**.... لا يمكن أن يقصد المشرع إلى إعطاء لجنة الشياخات سلطة فصل العمدة مها تكن التهمة الموجهة إليه أو مهما يكن الخطأ الذي وقع منه ، وقد تبين من ظروف اتهام المدعي في القضيتين المنسوبتين إليه ، أن هذا الاتهام لم يكن يبرر فصله من وظيفته ، ومتى كان القرار المطعون فيه قد استند فيما استند إليه من أسباب الفصل إلى ما اتهم به**

[1] هذا الحكم مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٥٤.

المدعي في هاتين القضيتين ، فإن في ذلك عدم ملاءمة ظاهرة في القرار ، مما يجعله مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة "[1] .

وكذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها رقم٤٤ في الطعن رقم ٩١ لعام ١٩٦٧ الذي جاء فيه : "**.....ولئن كانت السلطات التأديبية تتمتع بحرية واسعة لتقدير الخطورة الناجمة عن مسلك الموظف المعيب أو الفعل الذي أتاه أو التقصير الذي وقع منه ، وأن ترصد لهذ الذنب ما يناسبه من جزاء تأديبي في حدود النصاب القانوني ، إلا أن ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريان هو أن مناط مشروعية القرارات الصادرة عن هذه السلطة بهذا الشأن هو أن لا يشوب استعمالها لهذا التقدير غلو وعدم ملاءمة ظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ونسبته ، إذ أن في ذلك تعارضاً مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب ومع ما يتوخاه من حسن سير واضطراد المرافق العامة ....وعلى هذا الأساس يعتبر استعمال سلطة تقدير الجزاء على هذه الصورة مشوباً بالغلو مما يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق اللا مشروعية ويدخل الحد الفاصل بينهما في رقابة مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري، لأن معيار عدم المشروعية هنا ليس معياراً شخصياً بل هو معيار موضوعي قوامه أن درجة الخطورة الكامنة في الذنب الإداري غير متناسبة البتة مع نوع الجزاء ونسبته "[2] .**

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في ١٩٥٣/١/١٨ في القضية رقم ٤٨٢ لسنة ٥ ق ، مجموعة السنة السابعة ، ص ٣٢٤ مشار إليه لدى د. علي حسين محمد العلفي ، نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٨٩.

[2] انظر الحكم المشار إليه في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٦٧ ، ص ٦٣ ، وكذلك حكمها رقم ٤٥ في الطعن رقم ٩٢ من العام نفسه وحكمها رقم ٣٥ في الطعن رقم ٥٨ لعام ١٩٦٨ ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٦٨ ، ص ٦١ وما بعدها .

وبشكل عام فإن مجلس الدولة السوري يترك للإدارة تقدير مناسبة قراراتها التأديبية مالم تخرج عن المشروعية بسبب عدم الملاءمة الظاهرة ، أو مالم تتجاوز ذلك إلى حد الخروج عن غاية المشرع من تشريع المساءلة المسلكية والعقوبات التأديبية فتصبح منحرفة عنها وغير مشروعة وجديرة بالطعن بالإلغاء .

الفرع الثالث

سهولة إثبات انحراف الإدارة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

لمّا كان انحراف الإدارة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف يمثل مظهراً من مظاهر عيب الانحراف بالسلطة المتجسدة أو المتمثلة في مخالفة الإدارة لتطبيق قاعدة تخصيص الأهداف المعروفة في القانون الإداري ، فإن وسائل إثبات هذا العيب هي الوسائل نفسها التي يعتمد عليها لإثبات انحراف الإدارة بالسلطة الممنوحة لها لتحقيق هدف مغاير للمصلحة العامة المنوط بها تحقيقها .

غير أن أهمية الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف تظهر في أنها تكشف بوضوح عن عيب الانحراف بالسلطة دون حاجة إلى البحث عن مقاصد متخذ القرار ، بمعنى أن الانحراف عن تطبيق هذه القاعدة يتضمن الدليل الموضوعي على الانحراف بالسلطة (كما سبق وأن بينا ذلك أثناء الحديث عن صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة والخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف) ، وبذلك فهو يقلل من صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة الذي يعتمد إثباته في الغالب على عناصر ذاتية يصعب الوصول إليها .

فإذا كان الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف بوصفه صورة من صور عيب الانحراف بالسلطة يتعلّق بالبحث عن النيّة والغاية التي استهدفتها الإدارة من القرار الإداري وهو أمر يصعب إثباته ، إلا أن هناك العديد من المظاهر الخارجية التي تحيط بإصدار القرار وتجعل مهمة الإثبات سهلة ويسيرة في كثير من الأحيان ، فمن خلال هذه العناصر أو المظاهر التي تتسم بالموضوعية يستشف ويستخلص منها الهدف الذي سعت الإدارة إلى تحقيقه دون حاجة إلى بحث نوايا ومقاصد رجل الإدارة

كما في حالة الانحراف بالسلطة بصورته المتمثلة بالخروج عن تحقيق أهداف المصلحة العامة.

ولن نتعرض هنا لصعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة حيث سبق وأن أشرنا إلى ذلك في موضعه في متن هذه الرسالة ، وإنما سنتناول الوسائل المعتمدة في إثبات انحراف الإدارة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف حتى تتضح سهولة إثباته مقارنة مع إثبات عيب الانحراف بالسلطة خروجاً عن المصلحة العامة ، وذلك من خلال الآتي :

أولاً: إثبات الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف بمقارنة الإجراءات الإدارية المتبعة :

يمكن للقاضي الإداري أن يكتشف وجود الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف من خلال التحليل المقارن للإجراءات الإدارية وفحصها بدقة ، حيث يستلزم لتطبيق هذا الأسلوب الدقيق والمتميز من قبل القاضي الإداري إتباع ثلاث مراحل متتالية للكشف عن نية الإدارة والغاية التي استهدفت تحقيقها من الإجراء الإداري [١].

أما المرحلة الأولى فتتمثل في معرفة وبحث النتيجة التي قصدت الإدارة الوصول إليها من وراء اتخاذها القرار الإداري المطعون فيه ، ولا شك أن هذا البحث الذي يقوم به القاضي الإداري ينطوي في جانب منه على الكشف عن نية الإدارة التي يمكن تحديدها ومعرفتها من موضوع القرار الذي أصدرته باستخدامها لإجراء إداري معين أو من خلال الآثار القانونية أو المادية التي شاءت الإدارة أن يرتبها القرار الإداري الصادر [٢] ، ومن

---

[١]) د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٢.

[٢] د. أحمد مصطفى الديدموني ، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٤.

ذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي الذي استشف فيه القاضي الإداري الدليل على الانحراف بالإجراء ببحثه عن النتيجة التي تسعى الجهة الإدارية إلى تحقيقها القرار الصادر في قضية Frampar ، ففي هذه القضية وصل القاضي عند بحثه عن النتيجة التي ترغب الجهة الإدارية إلى تحقيقها إلى أن القرار الصادر بحجز جريدة معينة لم يتم من أجل أفعال تمثل جريمة تهدد الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة والتي يجوز من أجلها استخدام إجراء الحجز القضائي ، وإنما كان الهدف هو منع نشر جريدة معينة وذلك لتفادي وقوع اضطرابات نتيجة مقالات منشورة في هذه الجريدة والتي يلزم من أجلها اللجوء إلى إجراء الحجز الإداري [1]. كذلك حكمه الصادر بإلغاء قرارات الإدارة الصادرة بالاستيلاء المؤقت على أملاك بعض الأفراد من أجل إقامة منشآت تتعلق بمؤسسات حربية تكون جزءاً من الدومين العام ، لأن على الإدارة أن تلجأ إلى إجراءات نزع الملكية لا الاستيلاء المؤقت نظراً لصفة الدوام للمنشآت التي ستقيمها على ملك الأفراد[2].

وعليه يمكن القول أن القاضي الإداري يستند في بحثه عن النتيجة التي قصدت الإدارة تحقيقها لإثبات انحرافها عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف إلى عناصر مؤكدة وجدية ، ومن ثم يكون من السهل عليه كمرحلة ثانية معرفة الإجراء الذي ينبغي على الإدارة استخدامه قانوناً واللجوء إليه لتحقيق هذه الغاية ، وليس على القاضي الإداري آنذاك إلا الرجوع إلى القوانين والأنظمة السارية لتحديد الإجراء القانوني المعدّ للوصول

---

[1] C.E 29 Juin 1960 , société Frampar et société Française d'Edition

مشار إليه لدى د . عبد الفتاح عبد الحليم البر ، الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٢.

[2] راجع الصفحة ١٠٦ من هذه الرسالة (صور وأوجه الانحراف بالإجراء).

إلى النتيجة التي تبغي الإدارة تحقيقها [1]، ومن ذلك الانحراف بسلطة الاستيلاء المؤقت على العقارات المقررة للإدارة في حالات محددة وإحلالها في حالات أخرى كان من المتوجب على الإدارة فيها استخدام إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة ، كذلك الانحراف بسلطة إصدار خط التنظيم ، كذلك الانحراف بسلطة نزع الملكية لتحقيق مصلحة مالية ..إلخ .

ومما لا شك فيه أن القضاء الإداري لا يمكنه الاستناد على معيار تشريعي قاطع لتحديد ذلك الإجراء ، لسبب بسيط وهو أن النص التشريعي أو التنظيمي قد يقرر أكثر من إجراء لبلوغ النتيجة ذاتها ، وإن كان لكل منها نطاق محدد لتطبيقه وشروط معينة يلزم توافرها لاستخدامه ، ولكن معرفة الإجراء الواجب التطبيق لا يكون صعباً في معظم الأحوال لأن الأمر يتم بالاستناد لعناصر خارجية بحتة وعلى نحو أكثر دقة منه في حالة البحث عن النوايا والمقاصد والبواعث الكامنة في صميم رجل الإدارة كما في حالة الانحراف بالسلطة خروجاً عن أهداف المصلحة العامة[2].

أما في المرحلة الأخيرة فيقوم القاضي بمقارنة الإجراء القانوني مع الإجراء المتبع من قبل الإدارة فعلاً ، ويكفي هنا التثبت والتأكد من أن الإجراء الإداري الذي لجأت إليه الإدارة واستخدمته لتحقيق غاية منوط بها تحقيقها يختلف كلياً عن الإجراء القانوني المقرر لها للوصول إلى تلك الغاية ، ولا شك أن الدليل هنا واضح وجلي لأن اختلاف الشكليات والضمانات المقررة لصالح الأفراد في كل من الإجراءين قرينة على الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف لإحلال الإدارة إجراء معين بدلاً من الإجراء

---

[1] د. علي خطار شطناوي ، موسوعة القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٨٥٦.

[2] د . مصطفى عبد العزيز الطراونة ، القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٥.

المنصوص عليه قانوناً لتحقيق هدف معين ، فعندما ينص القانون على ضرورة مراعاة إجراء محدد كإجراء نزع الملكية ، فإنما يهدف إلى تحقيق أكبر قدر من الحماية للأفراد ، وتلجأ الإدارة في أغلب الأحوال إلى استعمال إجراء آخر كالاستيلاء لضرورة المصلحة لتزيد من حريتها في التصرف على حساب تلك المصالح ، وذلك بغية التخلص من شكليات وإجراءات تعوق عملها ، كما قد تلجأ الإدارة إلى استخدام الإجراء البديل للتحايل على قواعد الاختصاص [1].

وإذا انتهى القاضي الإداري ببحث هذه المراحل الثلاث إلى عدم مشروعية الإجراء الإداري المتبع من قبل الإدارة يحكم بإلغاء القرار الصادر استناداً إلى عيب الانحراف بالسلطة بصورته المتمثلة بالخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف .

وإذا كان القاضي الإداري يستطيع أن يقيم الدليل على وجود الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف من خلال مقارنة وتحليل الإجراءات الإدارية المتبعة ، فإنه قد يصل إلى هذا الدليل أيضاً بمقارنة الأهداف المخصصة .

ثانياً : إثبات الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف بمقارنة الأهداف المخصصة والأهداف التي قصدت الإدارة تحقيقها من خلال إصدارها للقرار المطعون فيه:

إن المعيار المعول عليه في هذه الحالة للتحقق من وجود الانحراف من عدمه ، هو مدى تطابق نية رجل الإدارة مع نية المشرع ، ولا عبرة هنا لسوء نيته في سعيه لهدف بعيد عن المصلحة العامة أو لحسن نيته عند سعيه لهدف يخرق معه قاعدة تخصيص الأهداف ، طالما أنه سعى لغاية أخرى غير التي أرادها المشرع ورسم له طرقاً قانونية

[1] د . شوقي كمال الدين الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٣.

محددة لتحصيلها تجاوزتها الإدارة عند السعي إلى تحقيقها[1] ، فالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف إنما هو بالنهاية خرقٌ لروح القانون وخروج عن مقاصد المشرع ومراميه ، من ذلك حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في عام ١٩٥٦ :

((إن الانحراف بالسلطة كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب لا يكون فقط حين يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك ، بل يتحقق هذا العيب أيضاً إذا صدر القرار مخالفاً لروح القانون ، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع ، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين ، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصحة العامة فحسب ، بل أيضاً الهدف الخاص الذي عيّنه القانون له عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيّد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له ، فإذا خرج القرار عن هذه الغاية ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها ، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً))[2].

ولعل في هذا الحكم توضيحٌ شافٍ لا يحتاج لشرح ، إلى أن المشرع قد يحدد أهدافاً معينة بدقة ينيط تحقيقها بقطاع محدد من قطاعات الإدارة العامة بما يخوله من سلطات محددة ، وقد يرسم الوسائل ويحدد الشروط القانونية لتحقيقها ويكون بذلك قد رسم حدود مشروعية الغاية أو الأغراض التي تعمل الإدارة المعنية على تحقيقها بما

---

[1] أمزيان كريمة ، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٦٣.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ ١٩٥٦/٤/٢٢ ، المنشور في مجموعة أحكام المحكمة ، السنة العاشرة ، ص ٢٩٩.

تصدره من قرارات إدارية ، وعليه فإن الموظف العام يمنح سلطات معينة لتحقيق هدف معين في إطار المصلحة العامة من خلال ما يصدره من قرارات إدارية ، وعليه ألَّا يسعى لتحقيق أهداف أخرى وإن كانت تحقق الصالح العام بمعناه المطلق[١] .

وقد يحدث أحياناً أن تخلو نصوص القوانين من تحديد واضح ودقيق لقائمة الأهداف المخصصة والمصالح المسماة لرجل الإدارة المختص لتحقيقها فيما يصدره من قرارات إدارية ، ومع ذلك تبقى الإدارة ملزمة بالتحري عن الهدف الذي يحدده المشرع ومن أجله يمنحها سلطاتها ، وإن لم ينص عليه صراحةً رائدها في ذلك المصلحة العامة ويراقبها في ذلك القاضي الإداري ومنهجها مراعاة القوانين والأنظمة المنظمة للنشاط الإداري الذي تمارسه والمهام التي تضطلع بها وطبيعة القطاع الإداري والمرفق الذي تديره [٢].

فإن تحديد غاية المشرع وأهدافه من النصوص التي يسنها إنما هو عمل المشرع وحده ، وعلى الإدارة أن تستوضح هذا الهدف وأن تعمل لأجل تحقيقه في إطار المصلحة العامة ، وفي ضوء طبيعة المرفق الموضوع تحت إشرافها ، والسلطات المخولة لها لإدارته ، ويبقى للقضاء الإداري مهمة تحديد قصد المشرع ومراقبة مدى صحة تعرف الإدارة عليه والتزامها العمل من أجل تحقيقه من خلال قراراتها المطعون فيها [٣].

---

[١] د. حسام راتب القاعد ، الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف كأحد صور الانحراف في استعمال السلطة ، بحث منشور في مجلة جامعة البعث ، المجلد ٣٦ ، العدد الخامس ، ٢٠١٤ ، ص ١٠١.

[٢] بياد طه سيد حملاو ، انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٢.

[٣] د .سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٨.

وبناءً على ذلك يمكن إثبات انحراف الإدارة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف بالقيام بثلاث عمليات متتالية ، تتمثل الخطوة الأولى في معرفة الهدف أو الغاية التي قصدت الإدارة تحقيقها من خلال إصدارها للقرار الإداري ، ويمكننا معرفة هذه الغاية إما من محل القرار الإداري أي الأثر المباشر الذي نجم عن إصدارها لقرارها المطعون فيه أو من الآثار القانونية أو المادية التي أرادت أن يرتبها القرار المطعون فيه ، وتتمثل الخطوة الثانية في معرفة الهدف الخاص الذي أوكل القانون للإدارة تحقيقه ومنحها سلطاتها لابتغائه ، ويمكن استخلاص أهداف ومقاصد المشرع من منطوق النص القانوني وعباراته أو من الأعمال التحضيرية والمناقشات والدراسات والمذكرات التفسيرية التي سبقت صدور التشريع أو من طبيعة نشاط الإدارة والسلطات الممنوحة لها كما سبق وأن بينا سلفاً ، وتتمثل الخطوة الثالثة في التثبت والتأكد من أن الغاية التي استهدفتها الإدارة من خلال إصدارها لقرارها المطعون فيه تتطابق مع الغاية المرسومة لها من قبل المشرع أو أنها تختلف عنها ، فإذا انتهى القاضي الإداري إلى تقرير اختلاف الغايتين أو الهدفين (الهدف المعين من قبل المشرع ، والهدف الذي رامته الإدارة) ، حكم بإلغاء القرار الإداري استناداً لعيب الانحراف في وجهه المتمثل بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف[1] .

وبناءً على ما سبق يمكننا القول أن إقامة الدليل على الانحراف بالسلطة خروجاً عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف باتباع أسلوب التحليل المقارن للإجراءات الإدارية أو بمقارنة الأهداف المخصصة مع الأهداف التي رمت الإدارة لتحقيقها عملية سهلة ويسيرة وأقل تعقيداً إذا ما قورنت بعملية إثبات عيب الانحراف بالسلطة خروجاً عن

---

[1] د. أحمد راشد سيف الحجيلان ، الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٣.

تحقيق المصلحة العامة لما تتطّلبه الأخيرة من سبر أغوار رجل الإدارة وتفحُّص ما يدور في خلده واجتثاث هواجسه للوصول إلى سوء نيته والحكم بعدم مشروعية قراراته وأعماله وبالتالي الحكم بإلغائها .

المبحث الثاني

الآثار القانونية المترتبة على إثبات عيب الانحراف بالسلطة والخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف

لمَّا كان الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، بوصفه صورة من صور عيب الانحراف بالسلطة ، يمثّل حالة من حالات عدم المشروعية التي تبرّر الطّعن بالقرار الإداري ، فإنّ قيامه أمام القضاء الإداري يؤدي بالضرورة إلى إلغاء القرار الإداري الذي صدر مشوباً بهذا العيب ، كما يفتح المجال لطلب التعويض متى توفّرت شروطه ، لما لهذا العيب من تأثير وتهديد على حقوق الأفراد وضماناتهم التي كفلها لهم القانون.

وعموماً لا يختلف جزاء الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف في ظاهره عن ذلك الجزاء الذي يمكن تسليطه على باقي عيوب الإلغاء الأخرى ، فالأمر دائماً يتعلق بالإلغاء الذي ينصب على صلب القرار الإداري بقصد محوه من الحياة الإدارية ، والتعويض الذي يهدف إلى إزالة ما يترتب على صدور القرار غير المشروع من آثار ألحقت ضرراً بحقوق الأفراد في الفترة الممتدة بين صدوره وحتى الحكم بإلغائه.

وبناءً على ما سبق سوف نتناول ما يترتب على إثبات انحراف الإدارة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف بوصفه صورة من صور عيب الانحراف بالسلطة ، وذلك من إلغاء للقرار المشوب بهذا العيب ، وكذلك التعويض عنه ، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي :

المطلب الأول: إلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

المطلب الثاني: التعويض عن القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

المطلب الأول

إلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

يمثل عيب الانحراف بالسلطة خطراً كبيراً على حقوق الأفراد وحرياتهم ، كما يمثل خطراً على الإدارة ذاتها، لما ينتج عنه من زعزعة الثقة الواجب قيامها بينها وبين الأفراد ، خاصة إذا كان الهدف من ذلك الانحراف هو تحقيق منفعة شخصية لرجل الإدارة أو إلحاق أضرارٍ بالغير ، ففي هذه الصورة يظهر رجل الإدارة بشخصية المجرم الذي خان الأمانة ، وجعل من السلطة الممنوحة له أداةً لتحقيق منافع ومكاسب شخصية وسلاحاً في وجه من يعادي من الناس [١].

بيد أن ذلك لا ينفي خطورة الانحراف بالسلطة بصورته المتمثلة بالخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، وذلك بالنظر إلى الآثار القانونية المترتبة عليه من اعتداء على حقوق الأفراد الذين لا يعنيهم أن يكون الهدف المبتغى من تصرف الإدارة قد قصدت به تحقيق مصلحة عامة أم لا ، بل يعنيهم ما وقع عليهم من اعتداء سببه خروج الإدارة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف [٢].

ويتولى القاضي الإداري في دولة القانون دور حماية مبدأ المشروعية والسهر على احترام القوانين والمحافظة على حقوق المواطنين وحرياتهم في مواجهة السلطة العامة ، وفي سبيل ذلك منحه القانون سلطة إلغاء قرارات الإدارة غير المشروعة ، كما أعطاه

---

[١] د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٩٤.

[٢] د . السيد خليل هيكل ، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤١٠.

الحق في التعويض عنها لصالح الطرف المتضرّر ، مدركاً أن الإلغاء وحده لا يكفي في بعض الأحيان ليمثل الجزاء الأوفى[1].

ويمثل عيب الانحراف بالسلطة وجهاً من أوجه اعتداء الإدارة على مبدأ المشروعية ، وعلى حقوق الأفراد وحرياتهم ، سواء اتخذ هذا الانحراف صورة مجانبة المصلحة العامة كليةً ، أو الخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، ومن ثم وجب على القاضي الإداري متى رفع الأمر لديه أن يتدخل بتسليط الجزاء على هذا العيب إذا ثبت له قيامه، فيلغي القرار ويقضي بالتعويض عنه إذا توافرت شروط هذا التعويض.

وتمثل دعوى الإلغاء الطريق القضائي لمراقبة مدى مشروعية القرارات الإدارية ، وهي الوسيلة الناجعة لتأمين احترام مبدأ سيادة القانون من قبل الحاكم والمحكوم على السواء ، وتعد أحد أهم وسائل حماية قواعد المشروعية التي تفرض على الإدارة مراعاة القواعد القانونية عند إصدارها لقراراتها الإدارية ، سواء من حيث الاختصاص أو الشكل أو المحل أو من حيث الغرض الذي يتوخاه القانون سواء كان الصالح العام بمعناه المطلق أو هدف خاص آخر ، غير أن سلطة القاضي الإداري تنحصر في فحص مدى مشروعية القرار المطعون فيه والتحقّق من مدى مطابقته لأحكام القانون ، بحيث يحكم بإلغاء القرار الإداري إذا ثبت أنه مشوب بعيب أو أكثر من عيوب المشروعية ، أو يحكم برفض الدعوى إذا ما أيقن بعدم صحة ادعاء الطاعن وتأكد من مشروعية القرار المطعون فيه[2].

إلا أن إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف يتطلب توفّر شروط خاصة به ، وذلك إضافةً إلى الشروط العامة اللازمة

---

[1] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣١.

[2] د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٩٠.

لإلغاء القرار الإداري ، الأمر الذي يستلزم بيان هذه الشروط العامة والخاصة لإلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، وهذا يقتضي تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وذلك على النحو الآتي :

الفرع الأول : الشروط العامة لإلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف.

الفرع الثاني : الشروط الخاصة لإلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف.

الفرع الأول

الشروط العامة لإلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف بوصفه أحد صور عيب الانحراف بالسلطة ، شأنه شأن أي قرار إداري آخر غير مشروع ، يشترط لإلغائه أن يكون هذا القرار إدارياً وصادراً عن هيئة إدارية ، وأن يكون نهائياً، وأن يحدث هذا القرار أثراً قانونياً . وسوف نتناول هذه الشروط بشيء من الإيجاز على النحو الآتي:

أولاً: أن يكون القرار المطعون فيه إدارياً:

إن ما تقوم به الإدارة من أعمال في أثناء ممارسة نشاطاتها في سبيل تحقيق الصالح العام لا تُعدّ جميعها قرارات إدارية ، فالأعمال التي تقوم بها الإدارة تنقسم إلى نوعين، هما : أعمال مادية وأعمال قانونية . والأعمال المادية : هي التي تقوم بها الإدارة دون أن تقصد إحداث آثار قانونية معينة ، كإجراءات الحجز الإداري التي تُتَّخذ لتحصيل الرسوم وعمليات حصر العقارات ، تمهيداً لفرض الضريبة العقارية عليها ، ولا يجوز الطعن بهذه الأعمال بالإلغاء ، لأنها لا ترتب آثار قانونية وبالتالي لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري ، حيث إن وسيلة الأفراد لمجابهة أعمال الإدارة المادية وما يترتب عليها من نتائج ضارة هو القضاء الكامل أو قضاء التعويض[1].

أما الأعمال القانونية : فهي التي تقوم بها الإدارة بقصد إحداث آثار قانونية معينة ، وهذه الأعمال بدورها تنقسم إلى : أعمال تباشرها الإدارة بالاشتراك مع إرادة أخرى،

[1] د. محمد يوسف الحسين– د. مهند نوح ، القانون الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص١٤٢.

وأعمال قانونية أخرى تباشرها الإدارة بإرادتها المنفردة ، فالأولى تتم نتيجة اتفاق الإدارة والأفراد ، أو بين الجهات الإدارية ذاتها ، وتعرف بالعقود الإدارية ، ولا يمكن أن تعد بمثابة قرارات إدارية ، لعدم وجود طابع الإرادة المنفردة للإدارة فيها ، ولكن هذا لا يعني أن العقود التي تكون الإدارة طرفاً فيها غير قابلة للإلغاء عن طريق القضاء إذا ما أصابها عيب يستدعي إبطالها ، بل كل ما في الأمر أنه يجب طلب ذلك من قاضي العقد (القضاء الكامل)[1].

أما الثانية فهي تصدر من جانب الإدارة وحدها ، وهذا النوع من أعمال الإدارة القانونية يعرف بالقرارات الإدارية . وقد استقرَّ القضاء الإداري المصري على أن القرار الإداري هو: ((**إفصاح الإدارة عن إرادتها بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليها ابتغاء مصلحة عامة**))[2].

ويبدو أن هذا ما تؤيده المحكمة الإدارية العليا السورية ، حيث ذهبت في تعريفها للقرار الإداري على أنه : ((**إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح حين تتجه إرادتها إلى إنشاء مركز قانوني يكون جائزاً وممكناً قانوناً ويباعث من المصلحة العامة التي يبتغيها القانون**))[3].

---

[1] د . سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة (القضاء الإداري) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٢٤.

[2] مشار إليه لدى د . سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٩١.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ١٣٢ لعام ١٩٦٠ ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٦٠، ص ٤٤.

فالقرار الإداري إذاً هو عمل إرادي يصدر عن الإدارة ، تفصح فيه عن إرادتها في إحداث أثر قانوني معين يقضي بإنشاء أو تعديل أو إنهاء مركز أو مراكز قانونية معينة ، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً ، مستمدة سلطاتها العامة في ذلك من القوانين أو اللوائح النافذة بغية تحقيق المصلحة العامة .

والقرار الإداري بهذه الصفة يمكن أن يكون إيجابياً أو سلبياً ، ويمكن أن يصدر شفهياً أو كتابياً ما لم يشترط القانون شكلاً معيناً لإصداره ، فردياً أو تنظيمياً ، وينجم عن ذلك أن الإدارة لا يمكنها أن تتهرب من الرقابة القضائية لمجرد التزامها السكوت أو امتناعها عن إصدار قرار كان من الواجب عليها قانوناً إصداره ، حيث يفترض المشرّع في بعض الأحوال أنَّ سكوت الإدارة يعدّ بمثابة إعلان عن إرادتها على نحو معين ، أي يعتبر قراراً إدارياً بالموافقة أو الرفض ، وذلك حماية للأفراد من عنت الإدارة وتعسفها ، ومثال ذلك القرار الضمني بقبول الاستقالة التي مضى على تقديمها أكثر من ستين يوماً دون رد صريح من جانب الإدارة ، وكذلك القرار الضمني برفض التظلّم الذي مضى على تقديمه ستون يوماً دون إجابةٍ من السلطة المختصة[1].

وقد تبنى مجلس الدولة السوري رقم٥٥ لعام ١٩٥٩ هذا المبدأ حيث نصّت المادة ٨ منه على **أنّه: ((يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين أو اللوائح))**[2].

أما فيما يتعلّق بالقرارات الإدارية التنّظيمية (اللوائح الإدارية) فهي التي تقرر قواعد عامة مجردة لا تمسّ بشكل مباشر شخص أو أشخاص محددين بذاتهم ، بل إن أثرها يتجه إلى إنشاء أو تعديل أو إنهاء مراكز قانونية عامة ، وهي بذلك تختلف عن القرار

[1] د . سعيد نحيلي و د. عبسي الحسن ، القانون الإداري ((النشاط الإداري))، مرجع سبق ذكره ، ص٢٣٣.
[2] راجع في ذلك القانون رقم (٥٥) لعام (١٩٥٩) قانون مجلس الدولة السوري

الإداري الفردي الذي يصدر بخصوص حالة محددة ، وينطبق على فرد أو أفراد معينين بذاتهم ، حيث يحق للأفراد في حالة القرار الإداري الفردي طلب إلغائه إذا ما شابه عيب الانحراف بالسلطة بصوره كافة ، متى توفرت الشروط اللازمة لذلك ، وخاصة تلك المتعلقة بالمواعيد ، أما القرارات التنظيمية فقد اطردت أحكام مجلس الدولة الفرنسي على رفض طعون الإلغاء بخصوصها ، وكانت وجهة نظر المجلس حيالها أنها تقوم على إنشاء المراكز القانونية العامة غير الشخصية وتعديلها وإلغائها ، فإنها تعد طبقاً للمعيار الموضوعي من الأعمال التشريعية التي تخرج عن نطاق دعوى الإلغاء ، ومع ذلك فقد قبل مجلس الدولة الفرنسي الطعن فيها بالإلغاء – وذلك تغليباً للمعيار الشكلي منذ عام ١٩٠٧ – من قبل كل صاحب مصلحة مس بها القرار التنظيمي أو اللائحة ، وذلك إما بدعوى أصلية يطلب فيها إلغاء اللائحة لعيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف عند إصدارها ، أو بشكل غير مباشر أي بمناسبة الطعن بالقرارات الإدارية الفردية الصادرة تطبيقاً أو تنفيذاً لها(دفع فرعي). ويكون بمقدور القضاء إذا تثبت من عدم مشروعيتها إما أن يقرر إلغاءها إذا طلب منه ذلك ضمن المواعيد المقررة لإقامة دعوى الإلغاء ، أو استبعادها والامتناع عن تطبيقها دون الحكم بإلغائها وذلك عندما يدفع بعدم مشروعيتها بعد انقضاء مواعيد دعوى الإلغاء ، وبمناسبة تطبيقها تطبيقاً فردياً [١].

[١] د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٥ ، د . شوقي كمال الدين الشماط ، عيب الانحراف بالسلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣٢ ، د .محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، مرجع سبق ذكره ،ص ٥٢٥.

ثانياً: أن يكون القرار المطعون فيه صادراً عن هيئة أو جهة إدارية :

يشترط في القرار الإداري المطعون فيه أن يكون صادراً عن سلطة إدارية ، ومدلول السلطة الإدارية لا يقتصر على الإدارة المركزية (الوزارات) فحسب ، بل يشمل أيضاً الأشخاص العامة الإدارية اللامركزية الإقليمية(كالمحافظات والمدن والقرى المتمتعة بالشخصية الاعتبارية) ، والأشخاص العامة الإدارية اللامركزية المرفقية كالمؤسسات والهيئات التي تقوم على إدارة مرفق عام كالجامعات والمؤسسة العامة للمواصلات الطرقية والهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون ...إلخ[١].

كذلك يدخل في مفهوم الأشخاص الإدارية العامة في فرنسا ومصر وسوريا النقابات المهنية مثل نقابات الأطباء والمحامين والمهندسين والفنانين.....إلخ [٢]، ويتم الطعن بقراراتها جميعها أمام القضاء الإداري باستثناء قرارات لجان قيد المحامين بالجدول العام وقبولهم حيث يطعن فيها أمام القضاء العادي (محكمة الاستئناف)[٣]. وقد تأثر مجلس الدولة المصري بقضاء مجلس الدولة الفرنسي فاعتبر أن القرارات الصادرة عن مثل هذه النقابات بمثابة قرارات إدارية يقبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء ، وقد أيدت ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٨/٤/١٢حيث قررت أن : ((**تنظيم المهن الحرة كالطب والمحاماة والهندسة وهي مرافق عامة مما يدخل أصلاً في صميم اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المصالح والمرافق العامة ، فإذا رأت الدولة أن تتخلى عن هذا الأمر لأعضاء المهنة أنفسهم لأنهم أقدر عليه مع تخويلهم نصيباً من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم مع الاحتفاظ**

---

[١] د . ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٧٩.

[٢] د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص٤٤٩ كذلك د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ،ص٢١٦.

[٣] راجع في ذلك قانون تنظيم مهنة المحاماة رقم ٣٠ لعام ٢٠١٠.

بحقها في الإشراف والرقابة تحقيقاً للصالح العام ، فإن ذلك لا يغير من التكييف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة))[1].

ولكن مجلس الدولة الفرنسي يستبعد المرافق العامة الصناعية والتجارية من نطاق الأشخاص العامة كونها تدار بوسائل وشروط مماثلة لتلك التي تدار بها المشاريع الفردية الخاصة[2].

وعلى النقيض من ذلك لا يندرج تحت معنى القرار الإداري الأعمال أو القرارات التي تصدر من الأشخاص الخاصة سواء أكانت طبيعية أم اعتبارية كالشركات أو الجمعيات[3].

ويقتضي هذا الشرط أن تكون السلطة الإدارية التي صدر عنها القرار الإداري سلطة إدارية وطنية تطبِّق قوانين البلاد وتَستمِد سلطتها منها . وتأسيساً على ذلك فإنه لا يقبل الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة عن سلطات إدارية أجنبية ، أو من المنظمات الدولية ، لأن القرار في هذه الحالات لا يعدّ قراراً صادراً عن سلطة وطنية[4] ، وقد أثيرت هذه الحالة لأول مرة أمام مجلس الشورى السوري الأسبق بصدد دعوى قدمت إليه سنة ١٩٤٧ بطلب إلغاء قرار صادر عن المجلس الأعلى للمصالح المشتركة

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ١٩٥٨/٤/١٢ والمنشور في مجموعة أحمد سمير أبو شادي ص ٢٦٩٣ ، والمشار إليه لدى د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٧.

[2] حكم محكمة التنازع الفرنسية في ١٩٢١/١/٢٢ في قضية ((BAC DELOKA)) ، مشار إليه لدى د. عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٧.

[3] د . محمد الحسين – د . مهند نوح ، القانون الإداري ((عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية))، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٥ .

[4] د . سعيد نحيلي و د. عبسي الحسن ، القانون الإداري ((النشاط الإداري))، مرجع سبق ذكره ، ص٢٣٣.

السورية اللبنانية ، فرد مجلس الشورى هذه الدعوى لعدم الاختصاص لأن القرار المطعون فيه ليس صادراً عن سلطة سورية صرفة [1].

ثالثاً: أن يكون القرار المطعون فيه نهائياً :

يشترط في القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء أن يكون نهائياً ، وهو القرار الصادر عن جهة إدارية دون الحاجة إلى اعتماده أو التصديق عليه من سلطة أخرى أو أعلى، مرتباً لأثر قانوني معين ، سواء كان إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديله أو إلغاءه[2].

وتأكيداً لذلك ، قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية : ((**لا يكفي لتوافر صفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادراً من صاحب الاختصاص بإصداره ، بل ينبغي أن يقصد مصدره الذي يملك إصداره تحقيق أثره القانوني فوراً ومباشرة بمجرد صدوره ، وألا يكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه ، وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي**))[3].

وقد أشار قانون مجلس الدولة السوري النافذ إلى أن القرارات التي يجوز الطعن فيها إنما هي القرارات الإدارية النهائية ، حيث نصت المادة ٨ من القانون المذكور : ((**يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في .....ثالثاً : الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بمنح علاوات ، رابعاً : الطلبات التي يقدمها الموظفون**

---

[1] د . عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٨.

[2] د . سعيد نحيلي – د . عبسي الحسن ، القانون الإداري (النشاط الإداري) ،مرجع سبق ذكره ، ص ٢٣٤.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم ٢٤٤ لسنة ٩ قضائية بجلسة ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٦٦ ، والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة ، السن الثانية عشر ، القاعدة ٢٤ ، ص ٢٦٠.

العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية ، سادساً : الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ، سابعاً : الطعن في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم.....))[1].

وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا السورية : **((إن القرار المطعون فيه قد استكملت إجراءات تصديقه نهائياً ....فإن هذا القرار الأخير هو قرار نهائي لا يحتاج إلى تصديق من رجع آخر .....))**[2].

ولقد أثارت الصفة النهائية للقرارات الإدارية جدلاً فقهياً بين فقهاء القانون الإداري ، حيث يرى جانب من الفقه أن اختيار كلمة نهائي للدلالة على القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء اختياراً غير موفق ، لأن القرار قد يكون نهائياً بالنسبة لسلطة معينة وغير نهائي بالنسبة لغيرها ، ولأنَّ هذا التحديد وإن كان جامعاً إلا أنه غير مانع، فمن القرارات ما يصدر عن جهة إدارية معينة بغير حاجة إلى التصديق من جهة إدارية أخرى ومع ذلك لا يعدّ قراراً نهائياً في مجال دعوى الإلغاء . ويرى أخيراً هذا الجانب أن كلمة " التنفيذية " أوفى بالغرض من كلمة نهائية لأن القرارات الإدارية تصبح قابلة للطعن بالإلغاء من لحظة صيرورتها قابلة للتنفيذ [3].

في حين يرى جانب آخر – **والذي بدورنا نؤيده** – إلى أن كلمة نهائية كافية لوصف القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء ، وأن العبرة في النهائية هي أن تكون

---

[1] راجع في ذلك المادة ٨ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ .

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ١٧٥ في الطعن رقم ١٠٩ ، لسنة ١٩٧٨ ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٧٨ ،ص ٢٢٣.

[3] د . سليمان الطماوي ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٥-٤٠٦.

القرارات الإدارية نهائية بذاتها ، وذلك إذا استنفذت جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصدارها ، دون معقب عليها من قبل سلطة إدارية أعلى [١].

رابعاً: أن يحدث القرار المطعون فيه أثراً قانونياً معيناً :

يجب أن يكون القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء مُحدِثاً بذاته أثراً قانونياً وأن يؤثر في المركز القانوني للطاعن ، سواء تمثل هذا الأثر بإحداث مركز قانوني جديد ، أو بتعديل مركز قانوني قائم ، أو بإلغائه ، ما دام هذا الأثر ممكناً وجائزاً قانوناً[٢].

وعلى هذا الأساس لا تقبل دعوى الإلغاء ضد الملاحظات والرغبات والمقترحات الصادرة عن السلطة الإدارية ، كما لا تقبل دعوى الإلغاء ضد الإجراءات التمهيدية السابقة لاتخاذ القرار الإداري[٣] ، وهذا ما أيدته المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم ٨٤ الصادر عام ١٩٧٠ عندما ذكرت : ((**بأن الكتاب الصادر من مديرية الشؤون الإدارية بالمصرف المركزي وإن تضمن أن الولادة في عام ١٩١١ هو الذي سيؤخذ بعين الاعتبار لخدمات الموظف لدى المصرف ، إلا أن الكتاب المذكور لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري النهائي المبحوث عنه في البند الخامس من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة ، هو لا يعدو أن يكون مجرد إجراء تحضيري أو تمهيدي توطئة لتحديد مركز الموظف عند بلوغه سن الإحالة على المعاش**))[٤].

---

[١] د . مصطفى أبو زيد فهمي ، قضاء الإلغاء (شروط القبول ، أوجه الإلغاء) ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٢٩.

[٢] د . سعيد نحيلي – د. عبسي الحسن ، القانون الإداري (النشاط الإداري) ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٣٥.

[٣] د . محمد يوسف الحسين و د . مهند نوح ، القانون الإداري ((عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية)) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٤٦.

[٤] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ٨٤ لعام ١٩٧٠ ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٧٠ ، ص ١١.

كذلك لا تقبل دعوى الإلغاء ضد الإجراءات التنفيذية التي تساعد على تطبيق القرار الإداري ، دون أن تضيف إليه عناصر جديدة كالتبليغات والتذكير بقرارات سابقة . أما إذا كان من شأن هذه الإجراءات أن تحدث أثراً قانونياً ، فتكون حينها صالحة للطعن فيها بالإلغاء ، وقد عدّت المحكمة الإدارية العليا السورية أن تنبيه الإدارة للأفراد لا يعد بمثابة قرار إداري ، وهو ما عبرت عنه في قرارها رقم ١٢ لسنة ١٩٧٠ عندما ذكرت : ((**أن القرار الإداري الذي يمكن أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري وفقاً للتعريف المعتمد من قبل مجلس الدولة ، هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الذاتية، فإذا اقتصر عملها على مجرد تنبيه الأفراد إلى حكم القانون ، فإن تصرفها هذا لا يعدّ قراراً إدارياً بل هو ذو طبيعة تنفيذية ولا يؤثر في المراكز القانونية للأفراد ، كما أنه لا يستحدث بذاته أي أثر جديد**))[١].

وكذلك فإن القرارات الصادرة عن الهيئات اللّامركزية والخاضعة للاعتماد أو التصديق من قبل السلطات الوصائية أو المركزية ، فهذه لا تولد آثارها القانونية إلا من تاريخ الاعتماد أو التصديق ، وقبل ذلك لا تُعد قرارات إدارية بل مجرد إجراءات تمهيدية أو تحضيرية لا تتمتع بمقومات القرارات الإدارية النهائية [٢]، ومن ذلك قرار مجلس الكلية بترقية أحد مدرسيها فهو يعتبر مجرد اقتراح لا ينعقد ويحدث آثاره إلا من تاريخ اعتماده من قبل مجلس الجامعة ، حيث يمكن عندئذ الطعن بقرار مجلس الجامعة وليس بالقرار الذي اقترح الترقية ، وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصري[٣] .

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ١٢ لعام ١٩٧٠ ، المنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٧٠ ، ص ٢٠.

[٢] د . سعيد نحيلي – د. عبسي الحسن ، القانون الإداري (النشاط الإداري) ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٣٦.

[٣] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم ١٧ ، المشار إليه لدى د. عبد الله طلبة ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٩.

الفرع الثاني

الشروط الخاصة لإلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

إلى جانب الشروط العامة سالفة الذكر ، هناك شروط خاصة يجب توفّرها في القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف لكي يتمكن القاضي الإداري من إلغائه ، وهي أن يكون الانحراف في القرار ذاته ، وأن تكون نية رجل الإدارة قد اتجهت وقت إصدار القرار إلى تحقيق أغراض أخرى غير التي قصد المشرع تحقيقها عند قيامه بمنح رجل الإدارة لسلطاته ، وأن يكون الانحراف مؤثراً في توجيه القرار ، وأن يقع الانحراف ممن يملك إصدار القرار ، وأن يقع الانحراف عن قصد :

أولاً : أن يكون الانحراف في القرار ذاته:

ينبغي لتحقق عيب الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف في قرار إداري معين أن يكون الانحراف في القرار ذاته ، لا في وقائع سابقة عليه أو لاحقة له ، وأن يكون مؤثراً في توجيه القرار وعميق الصلة به[1].

من ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي تحدث عن أغلب الشروط الواجب توفّرها في القرار الإداري للحكم عليه بالانحراف بإساءة استعمال السلطة ، حيث جاء فيه : ((**أن عيب إساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري يجب أن ينطوي في القرار ذاته لا في وقائع سابقة عليه أو لاحقة له ، وأن يكون مؤثراً في توجيه هذا القرار لا تنقطع الصلة به ، وأن يقع ممن يملك إصدار القرار لا من**

[1] د. أحمد رزة رياض ، إساء استعمال السلطة الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤٢.

أجنبي عنه لا يد له فيه ، ، ومن ثم فإن الأمر ينحصر في تقدير النتيجة التي انتهى إليها القرار المطعون فيه والأساس الذي قام عليه للوصول إلى هذه النتيجة))[1].

وبموجب هذا الشرط لا يعتد في إلغاء القرار الإداري للانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف باعتباره صورة من صور عيب الانحراف بالسلطة ، بما سبق القرار المطعون فيه من إجراءات تمهيدية أو لاحقة كالقرارات التفسيرية للقرار محل الطعن إن وجدت ، لأن تلك الإجراءات أو القرارات اللاحقة وإن كانت مشوبة بعيب الانحراف فهي لا تأثير لها على حقوق الأفراد ، كونها غير نافذة في حقهم باعتبارها ليست قرارات نهائية ، ومن ثم لم يترتب عليها أي إضرار بمراكزهم القانونية ، وبذلك تنتفي مصلحتهم في الطعن فيها بعدم المشروعية على أساس الانحراف في استعمال السلطة[2].

ثانياً : أن تكون نية رجل الإدارة قد اتجهت وقت إصدار القرار إلى تحقيق أغراض أخرى غير التي قصد المشرع تحقيقها عند قيامه بمنح رجل الإدارة لسلطاته :

فإذا كانت هذه النية متجهة إلى تحقيق المصلحة العامة أو الهدف المخصص وبدون مخالفة للإجراءات القانونية المفترض اتباعها لتحقيق هذه الغاية ، كانت الغاية مشروعة والنية مطابقة لما هو واجب ومفترض والقرار سليم ومبرأ من عيب الانحراف بالسلطة .

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٤٧ ، ١٩٣) لسنة ٤٤ ق ، جلسة ١٩٩٩/٤/٤، المشار إليه لدى د . حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزي الثاني ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، ٢٠٠١، ص ١٢٣١.

[2] د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩٣.

أما إذا كانت النية متجهة إلى تحقيق هدف آخر غير المصلحة العامة أو لتحقيق هدف آخر مشروع لكنه ليس من قائمة الأهداف المخصصة المنوط برجل الإدارة تحقيقها أو لتحقيق غاية مشروعة وموكل إلى الإدارة تحقيقها ولكن بوسائل وإجراءات معينة قامت الإدارة بمخالفتها واستبدالها بغيرها ، أو إذا استخدمت أداة قانونية في غير ما أعدت له، وإذا ما حدث ذلك كانت نية رجل الإدارة مختلفة عن النية المفترضة وكان القرار مشوباً بالانحراف وواجب الإلغاء[١] .

حيث تجدر الإشارة هنا إلى أن المعول عليه في التحقق من وجود الانحراف هو مدى التطابق بين نية مصدر القرار ونية المشرع وهدفه من منح رجل الإدارة مصدر القرار السلطة في إصداره ، ولا عبرة لحسن أو سوء نية مصدر القرار طالما أن نيته مغايرة أو غير مطابقة لنية المشرع ، ويكون الانحراف متحققاً في الحالتين [٢].

وبناءً عليه فإذا كانت النيتين متطابقتان متماثلتان انعدم وجود عيب الانحراف بالسلطة ، أما إذا كانت نية مصدر القرار تختلف عن نية المشرع فإن الانحراف قائم في القرار الإداري المطعون فيه ويتوجب إلغاؤه ، ومثال ذلك حال الاستملاك للمنفعة العامة ، فالمشرع عندما منح الإدارة سلطة إصدار قرارا الاستملاك فإن نيته اتجهت إلى تحقيق المصلحة العامة من الاستملاك الواقع على أملاك الأفراد ، وكذلك إن المشرع يشترط لمشروعية الاستملاك أن يكون واقعاً بهدف إشباع حاجة عامة وتحقيق منفعة عامة وهي أحد وجوه المصلحة العامة ، فإذا صدر مرسوم الاستملاك بهدف آخر غير المنفعة العامة ، كأن يقع الاستملاك على عقارات تعود لخصوم سياسيين وبهدف

---

[١] د . محمد وليد العبادي ، قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٣٠.

[٢] د . مصطفى كامل ، المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٥ ، كذلك د . أحمد عودة الغويري ، قضاء الإلغاء في الأردن ، دراسة تطبيقية مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩٦.

تجريدهم من أملاكهم ، أو بهدف تقسيم هذه العقارات إلى مقاسم وبيعها لتحقيق الربح ، أو إذا كان الهدف هو تحقيق المصلحة العامة ولكن عوضاً عن اتباع وسيلة الاستملاك للمنفعة العامة عمد مصدر القرار إلى إصدار قرار بالاستيلاء المؤقت على هذه العقارات مخالفاً الإجراءات الواجب اتباعها لنزع الملكية للمنفعة العامة خاصةً وأن المشروع المنوي إقامته على هذه العقارات يتصف بالديمومة وليس بالتأقيت، ففي هذه الحالة يكون القرار مشوباً بالانحراف بالسلطة بسبب الاختلاف والتباين بين نية مصدر القرار ونية المشرع من منحه سلطات إصدار القرار ، ومن أجل ذلك يتعين على القاضي الإداري سبر أغوار نية مصدر القرار وتحديدها، ومن ثم تحديد نية المشرع وفي خطوة تالية تحديد مدى التطابق بين النيتين وهو ما أشرنا إليه في موضعه في متن هذه الرسالة[١] .

فالانحراف للخروج عن المصلحة العامة أو عن الهدف المخصص أو عن الإجراءات المرسومة والمحددة إنما هو في النهاية خرق لروح القانون وخروجاً على مقاصد المشرع ومراميه ، وذلك وفقاً لما أشارت إليه محكمة القضاء الإداري المصرية ، حيث قررت: **((....أن الموظف يسيء استعمال سلطته كلما استعمل نصوص القانون ونفذها بقصد الخروج على أغراض القانون وأهدافه فهذا استعمال للقانون بقصد الخروج على القانون ، وبهذه المثابة تكون إساءة استعمال السلطة ضرباً من تعمد مخالفة القانون مع التظاهر باحترامه ، فهي لا تخرج عن كونها مخالفة متعمدة لأهداف القانون بل للقانون ذاته لتعذر التفرقة بين نصوص القانون وأهدافه))**[٢].

---

[١] راجع الفرع الثالث من المطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل الثاني من هذه الرسالة .

[٢] مشار إليه لدى د . حمدي ياسين عكاشة ، د. حمدي ياسين عكاشة ، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٥٧.

ثالثاً : أن يكون الانحراف مؤثراً في توجيه القرار :

يشترط لإلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف بالسلطة أن تكون مخالفة المصلحة العامة أو الهدف المخصص هي دافع مصدر القرار ومحركه الأساسي في إصداره[١].

فإذا كان لكل عمل أو قرار إداري غرض معين ومحدد ، يتعلق إما بتحقيق المصلحة العامة أو بتطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، فإن قيام هذا الغرض يكفي لسلامة القرار من الانحراف ، مهما صحبه من ملابسات أخرى ، ولو كانت غير مشروعة ما دام أن الهدف الرئيس الذي رامه أو توخاه رجل الإدارة مشروعاً ، فلا وجه للطعن بالانحراف بالسلطة بقرار إداري استهدف تحقيق المصلحة العامة أو الهدف المخصص كهدف رئيس مهما صاحبه من أغراض بعيدة عنهما ، ما دامت تلك الأغراض ثانوية ، وبالتالي لم تكن محركاً رئيسياً في إصدار القرار الإداري الذي صدر أساساً لتحقيق المصلحة العامة أو لتحقيق الهدف المخصص[٢].

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على مضمون هذا الشرط عند إصداره لحكم في قضية تتلخص وقائعها أن إحدى السلطات المحلية في فرنسا قد أصدرت قرارات بسحب التراخيص الممنوحة لإحدى شركات المياه باستعمال الدومين العام ، وكان الغرض الرئيس من إصدار هذه القرارات هو تنظيم مرفق المياه ، ولكن اختلط بهذا الغرض الرئيس هدف آخر ، ذلك أن البلدية قد أنشأت مرفقاً بلدياً لتوزيع المياه وكان من نتيجة إلغاء التراخيص السابقة أن يلجأ السكان إلى المرفق البلدي بعد أن كانوا يلجؤون إلى الشركة المذكورة ، طعنت الشركة في هذه القرارات بناءً على عيب الانحراف ، فردّ

---

[١] د. محمد علي محمد عطا الله ، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية ، دراسة فقهية مقارنة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٦٣٣.

[٢] د. سليمان الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٧٨.

المجلس : ((.....**وحيث أنه قد ثبت أن القرارات المطعون فيها ، كان يقصد منها إعادة تنظيم مرفق توزيع المياه ، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة ، فإذا كان من بين الدوافع التي حدت بالإدارة إلى اتخاذ هذه القرارات رغبتها في أن تربط السكان بالمرفق البلدي ، حتى يتاح لها أن تغطي الدين الذي اقترضته لإنشائه ، فإن هذا الاعتبار بمفرده ليس من طبيعته أن يجعل القرارات مشوبة بعيب الانحراف ، ما دامت هناك دوافع أخرى تبررها**))[1].

وفي نفس الإطار قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه : ((**لا وجه لقول المدعي أن قرار عدم تجديد إقامته مشوب بسوء استعمال السلطة ، لأن هناك خلافاً بينه وبين أحد ضباط مكتب الآداب ، لأن مثل هذا الخلاف لا ينهض دليلاً كافياً على سوء استعمال الحكومة لسلطتها ، ما دام أن القرار المطعون فيه قد استند إلى وقائع صحيحة تبرره قانوناً**))[2].

ويتبين من منطوق هذا الحكم أن المحكمة لم تبحث مسألة وجود العداء بين الطاعن وضابط الآداب ، حيث اقتنعت أنه في حال توفره فهو غير كافٍ لجعل القرار الصادر مشوباً بعيب الانحراف ما دام أن هذا القرار الصادر قد استند إلى وقائع صحيحة تبرره قانوناً ، وما دام رائده تحقيق المصلحة العامة ، ولو اختلط بهذا الهدف الرئيس أهدافاً أخرى غير مشروعة كإرضاء شهوة الانتقام لدى مصدر القرار.

---

[1] C E. 20 OCT 1942 , Compagne Générale des Eaux , rec . P. 302.

مشار إليه لدى د . سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ٨١.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، الدعوى رقم ٩٤٧ لسنة ٥ ق ، جلسة ١٩٨٣/١/٢٢ ، مشار إليه لدى د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩٣.

وبذلك يتضح لنا أنه لا يمكن الطعن بالانحراف بالسلطة بقرار إداري استهدف تحقيق مصلحة عامة أو هدف مخصص كهدف أصيل ولو اختلط بهذا الهدف أهدافاً أخرى ثانوية غير مشروعة ما دام تحقيق هذه الأهداف الأخيرة لم تكن المحرك الرئيس لإصدار القرار ، والهدف من ذلك هو إسباغ المزيد من الحماية على قرارات الإدارة التي تبتغي فيها تحقيق المصلحة العامة والمحافظة على ما يجب أن تتمتع به قرارات الإدارة من الاحترام والثقة .

رابعاً : أن يقع الانحراف ممن يملك إصدار القرار:

يجب أن يقع الانحراف بالسلطة ممن له سلطة إصدار القرار وليس من غيره ، أو على الأقل ممن اشترك في إصداره ، أو له تأثير فعلي في توجيهه توجيهاً منحرفاً[1] .

وعلى هذا الأساس ذهبت محكمة القضاء المصرية للقول بأن الدوافع الشخصية التي تعيب القرار الإداري وتوصمه بعيب الانحراف بالسلطة ، يجب أن تكون قائمة بمن أصدر ذلك القرار ، حيث إن سوء استعمال السلطة تصرف إرادي يقع من مُصدِر القرار[2] .

وفي الاتجاه نفسه قضت في حكم آخر لها : ((**ليس يكفي أن يكون ثمة خلاف بين المدعي ومدير مكتب الوزير ، لتجريح قرار صادر من لجنة مشكلة من عدة موظفين**

---

[1] د . حمدي ياسين عكاشة ، موسوعة القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٣٤.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم ٤٣٣ لسنة ٥ق ، جلسة ١٩٥٢/١١/٦ ، المنشور في مجموعة أحكام السنة السابعة ، ص ١٥ ، مشار إليه لدى د . مصطفى كامل ، المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٩٧.

لا يخضعون لإمرته ، ذلك أن مدير المكتب المذكور لا اختصاص له في إصدار القرار ولا سلطان له على من أصدره))[1] .

ولكن برأينا إذا كان هذا الشرط قد أقام الاعتبار لنية مصدر القرار المختص قانوناً بإصدار القرار وبلا أن يقيم أي وزن لنوايا ومقاصد معاونيه أو مساعديه أو مرؤوسيه ما دام ليس لهم سلطان عليه في إصداره لقراره فإن هذا الشرط يكاد لينطبق على عيب الانحراف بالسلطة بصورته المتمثلة بمخالفة المصلحة العامة وإن هذه الصورة من الانحراف ترتبط بمعايير واعتبارات شخصية تتعلق بالنوايا والمقاصد ، أما صورة عيب الانحراف بالسلطة الأخرى المتمثلة بمجانبة قاعدة تخصيص الأهداف فإنها ترتبط بمعايير واعتبارات موضوعية وعليه فلن يكون هناك أي وزن أو اعتبار لحسن أو سوء نية مصدر القرار أو أي شخص آخر قد لعب دوراً مؤثراً في إصدار القرار ، إنما العبرة لوجود الانحراف من عدمه هي بمقارنة الغاية التي قصد رجل الإدارة تحقيقها مع الغاية أو الغرض التي رامها المشرع عندما منح رجل الإدارة سلطاته في هذا الشأن.

خامساً : أن يقع الانحراف عن قصد :

سبق القول بأن عيب الانحراف بالسلطة هو من العيوب القصدية قوامه أن يكون لدى رجل الإدارة عند إصداره لقراره قصد الانحراف ، وبهذا المعنى فإن ذلك يتطلب أن يكون لدى رجل الإدارة إرادة واعية ومقصودة لتحقيق هدف خلافاً لما يتطلبه القانون، ولهذا يشترط لقيام عيب الانحراف بالسلطة أن يعلم رجل الإدارة بخروج قراره عن

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم ٩٠٣لسنة ٧ق ، جلسة ١٩٥٤/١٢/٢٨ ، المنشور في مجموعة أحكام السنة التاسعة ، ص ١٩٠ ، مشار إليه د .عايدة الشامي ، خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية ، مرجع سبق ذكره ، ص٢٤٢.

المصلحة العامة أو بمخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف وأن يريد ارتكاب هذه المخالفة[1].

وقد سبق وأن بينا في موضعه من هذه الرسالة بأن اشتراط القصد لقيام عيب الانحراف بالسلطة لا يعني إطلاقاً أن يكون هذ العيب مرتبطاً دائماً بسوء النية لدى مصدر القرار الإداري ، حيث إن سوء النية وإن كان يتوفّر في حالة الانحراف عن المصلحة العامة ، إلا أن هذا العيب قد يتحقق مع توفّر حسن النية ، وذلك في حالة مخالفة رجل الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف باتجاهه بحسن نية أحياناً لتحقيق غرض آخر من أغراض الصالح العام غير الموكل إليه تحقيقها أو الموكل إليه تحقيقها ولكن بوسائل معينة واتباعه لوسائل أخرى أسهل وأقل تعقيد ، فهنا يقع الانحراف بالسلطة بصورته الثانية المتمثلة بمجانبة رجل الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف على الرغم من توفّر حسن النية لدى مصدر القرار.

[1] راجع الفرع الأول من المطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل الأول من هذه الرسالة.

المطلب الثاني

التعويض عن القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

يعد القضاء الإداري ممثّلاً بمجلس الدولة الملاذ الذي يلجأ إليه الأفراد من أجل تقويم أعمال السلطة الإدارية ونشاطاتها إذا ما حادت عن طريق الصواب وقواعد القانون ، وذلك من خلال ما يمارسه هذا القضاء من رقابة على أعمالها ونشاطاتها عن طريق قضاء الإلغاء وقضاء التعويض[١] .

إن قضاء الإلغاء على الرغم من أهميته الكبيرة لا يكفي لحماية حقوق الأفراد حماية كاملة ، لأنه إذا كان يستطيع إلغاء القرارات الإدارية المعيبة ، فإنه لا يضمن ما يلحق الأفراد من أضرار خلال فترة نفاذ هذه التصرفات المعيبة قبل إلغائها ، فكان لا بد من وجود قضاء آخر إلى جانبه يكمل الحماية القانونية التي يضيفها قضاء الإلغاء على حقوق الأفراد يعمل على جبر الضرر الذي يلحق بالشخص المضرور[٢].

وقضاء التعويض أو كما اصطلح على تسميته القضاء الشامل أو الكامل يعد وسيلة ناجعة وفعالة في رقابة أعمال الإدارة وتصرفاتها مقتضاه تقرير مسؤولية الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام عما أصاب المضرور من ضرر سببه عدم مشروعية تلك الأعمال سواء كانت تصرفات قانونية معيبة أو أعمال مادية .

---

[١] د .سليمان الطماوي ، القضاء الإداري (الكتاب الثاني) قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسة مقارنة) مرجع سبق ذكره ، ص ٣٦٢.

[٢] د . عبد الله طلبة ، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٠١.

ولكن إذا كانت عدم المشروعية شرط ضروري تقوم به مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية ، فإن هذا الشرط لا يكفي لقيام مسؤولية الإدارة العامة ، إذ لا يوجد تلازم دائم بين طلب الإلغاء وطلب التعويض ، حيث إن عيوب القرار الإداري الموجبة لإلغائه لا تؤدي حتماً كلها للتعويض عنه . ومن هنا يثار التساؤل حول التلازم بين عدم المشروعية المترتبة على الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ومسؤولية الإدارة بالتعويض .

ولما كان الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وجهاً من أوجه عدم مشروعية القرار الإداري التي تؤدي إلى إلغائه ، فإن اقترافه يشكل خطأ يوجب تعويض من أضر به ، ويثار التساؤل هنا من يلتزم بتعويض المضرور الإدارة أم الشخص الذي أصدر القرار المنحرف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ؟ حيث تقتضي الإجابة على هذا التساؤل تحديد نوع الخطأ الذي ينتمي إليه الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، أهو خطأ شخصي يتحمل تبعته مصدر القرار الإداري ؟ أم هو خطأ مرفقي تتحمل تبعته الإدارة ؟

وهذا ما سوف نتناوله من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو الآتي :

الفرع الأول : التلازم بين عدم المشروعية المترتبة على الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ومسؤولية الإدارة بالتعويض .

الفرع الثاني : تكييف الخطأ الناجم على الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف .

الفرع الأول

التلازم بين عدم المشروعية المترتبة على الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ومسؤولية الإدارة بالتعويض

كانت القاعدة السائدة قديماً عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها كونها سلطة عامة ذات سيادة ، وبالتالي لا تجوز مساءلتها عن تصرفاتها ولو نشأ عن هذه التصرفات ضرراً لحق بالأفراد . وقد كانت قاعدة – عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها– ثابتة الرسوخ مفادها أن الملك لا يخطئ ، وقد ترتب على هذا المبدأ أنه إذا قامت الدولة بتعويض أحد الأفراد عن الضرر الذي لحق به جراء نشاطها ، فإن ذلك يعدّ من قبيل التبرع والتسامح ، إلا أن هذه القاعدة وبمرور الزمن بدأت بالتلاشي تدريجياً إلى أن أصبحت مسؤولية الدولة عن أعمالها من المبادئ المسلمة بها في الوقت الحاضر[١].

وتعد نظرية المسؤولية الإدارية نظرية قضائية من خلق وصنع مجلس الدولة الفرنسي ، فهو الذي ابتدعها وأرسى دعائمها ، فهي لا تستند إلى قواعد مقننة بل هي متغيرة ومتطورة لتلبي حاجات المرافق العامة والأفراد على حد سواء ، ومرجع ذلك إلى ما يتميز به القضاء الإداري بكونه قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد في معرض تسيير الأولى للمرافق العامة[٢].

وتقوم المسؤولية الإدارية في مجال تصرفات الإدارة القانونية على أساس الخطأ والذي يتمثل في ممارسة النشاط الإداري على نحو غير مشروع ، ومن ثم فإن ممارسة الإدارة

---

[١] د . عبد الله طلبة ، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣١٥ و٣٣٣.

[٢] د .محمد أنس جعفر ، التعويض في المسؤولية الإدارية (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٧ ، ص ١٩.

لنشاطها بصورة مشروعة لا يرتب مسؤوليتها عن الأضرار التي لحقت بالأفراد من جراء تلك الممارسة ، حيث يتعين لتقرير المسؤولية عن الضرر أن يكون ناجماً عن خطأ أي ممارسة غير مشروعة من جانب الإدارة لنشاطها . وعلى ذلك فإن صدور قرار إداري غير مشروع يمثل خطأ يجيز للفرد الذي لحقه ضرر من جراء هذا القرار الحق بطلب تعويض لإصلاح ما لحقه من أضرار ، فلا تعويض عن القرار الإداري إلا إذا ثبت أنه مشوب بعيب من العيوب التي تسوغ للقضاء الإداري أن يقضي بإلغائه ، إذ لا تؤدي كلها دائماً إلى ثبوت مسؤولية الإدارة بالتعويض [١].

ولن نتعرض هنا لبحث القواعد والأحكام التي تحيط بالمسؤولية الإدارية ، وإنما سنقوم بالتمييز بين أوجه الإلغاء في نطاق قضاء التعويض ، بالقدر الذي يتيح لنا تحديد ما إذا كانت عدم المشروعية التي يرتبها القرار الإداري المنحرف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف تصلح لأن تكون أساساً للحكم بالتعويض .

أولاً : التمييز بين أوجه الإلغاء في نطاق قضاء التعويض :

إن مجلس الدولة الفرنسي وقف من أوجه عدم المشروعية – في نطاق قضاء التعويض – موقفاً مغايراً لذلك الذي تبناه بصدد قضاء الإلغاء ، ففي الحالة الأخيرة جعل جميع أوجه الإلغاء الأربعة مصدراً للإلغاء ، أما في ميدان قضاء التعويض فإنه لم يجعلها باستمرار مصدراً للمسؤولية[٢] ، حيث جرى قضاؤه في هذا الشأن على أن مسؤولية الإدارة عن عملها غير المشروع لا تثار إلا إذا كانت عدم المشروعية على درجة معينة

---

[١] د . مصطفى عفيفي ، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة العامة (أحكام المسؤولية) ، الطبعة الثالثة ، ١٩٩٧ ، ص ٣٤.

[٢] د . عبد الله طلبة ، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥١.

من الجسامة ، بحيث لا تقوم مسؤولية الإدارة ما لم يكن الخطأ الذي ارتُكب خطأً جسيماً ، وهو ما لا يتحقق في كل عيوب القرار الإداري[١] .

١-أوجه عدم المشروعية التي لا تستوجب التعويض :

استقر القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسورية على أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء في حالة عدم المشروعية التي تلحق بالشكل الخارجي للقرار الإداري ، فإصابة القرار الإداري بأحد عيوب عدم المشروعية الشكلية كمخالفته لشكل أو إجراءات إصداره أو صدوره عن جهة غير مختصة بإصداره ، وإن كانا يؤديان إلى إلغاء القرار المطعون فيه إلا أنهما لا يؤديان بصفة حتمية إلى الحكم بالتعويض[٢].

تطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي برفض الحكم بتعويض الأضرار الناجمة عن قرار معيب بعدم الاختصاص لصدوره من رئيس المجلس البلدي ما دام أنه سليم من الناحية الموضوعية ، كما قضى رفض التعويض عن الأضرار الناجمة عن قرار ملغى لعيب شكلي (إغفال إجراء تحقيق أولي منصوص عليه في القانون) مؤكداً أن التعويض يتحدد بالفروض التي يؤدي فيها إغفال الشكل والإجراءات إلى تأثير في مضمون القرار [٣] .

---

[١] د . محمد بكر حسين ، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها (دراسة مقارنة) ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦، ص ١٢٨.

[٢] د . علي خطار شطناوي ، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٠٣.

[3] C.E , 1 Septembre 1944 . C. E , 27 Novembre 1969

مشار إليهما لدى د . علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، ص ٢٠٥.

وقد سلكت المحكمة الإدارية العليا المصرية مسلك القضاء الفرنسي في هذا الشأن بتأكيدها على عدم التلازم الحتمي بين عدم المشروعية الشكلية وتقرير تعويض الأضرار الناجمة عنها ،حيث قضت : ((**إن عيب عدم الاختصاص أو الشكل الذي قد يشوب القرار فيؤدي إلى إلغائه لا يصلح حتماً بالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار ، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة رغم مخالفة قواعد الاختصاص أو الشكل فإنه لا يكون محلاً لمساءلة الجهة التي أصدرت هذا القرار عنه والقضاء عليها بالتعويض لأن القرار سيصدر على أي حال بذات المضمون لو أن تلك القواعد روعيت**))[1] ، وفي ذات السياق قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها : ((**من المبادئ المسلمة في القانون الإداري والتي استقر عليها قضاء مجلس الدولة أن مجرد العيب الشكلي وحده لا يرتب حقاً في التعويض ، وعلى ذلك فمتى كانت الأسباب التي قام عليها حكم محكمة القضاء الإداري بالنسبة لبطلان تشكيل لجنة الخبرة الاستئنافية وإن صلحت أساساً لإلغاء هذا القرار لمخالفته القانون من حيث الشكل إلا أنها لا تصلح سنداً للمدعي في مطالبته بالتعويض عن مخالفة هذا القرار للقانون**))[2].

وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا السورية على هذا الاتجاه بضرورة أن يكون خطأ الإدارة على درجة من الجسامة دون أن تفرق في ذلك بين العيوب الشكلية والموضوعية ، حيث ذكرت في قرارها رقم ٤ لعام ١٩٦٦ أن : ((**استقر اجتهاد المحكمة الإدارية**

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم ١٦٥٩ لسنة ٢٤ق ، جلسة ١٩٧٢/٣/١ مشار إليه لدى د . سليمان الطماوي ، الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام دار الفكر العربي ، ١٩٧٧ ، ص ١١٢.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم ٥/٦١٥٤ تاريخ ١٩٥٨/٣/٩ ، والمشار إليه لدى د. الطماوي ، المرجع السابق ، ص ١١٣.

العليا على أن التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية المعيبة والمتعينة الإلغاء لا يترتب على الإدارة إلا إذا بلغ الخطأ المقترف من الجسامة حداً لا يمكن محو آثار الظلامة التي سببها إلا بالتعويض منها ، وأن شروط هذا الخطأ الجسيم الكامنة في القرار الإداري المعيب ذاته يمكن ان يفيض بها القرار على الآثار التي يخلفها من بعد إلغائه فيغدو الخطأ جسيماً بآثاره بعد أن يكون جسيماً في تفسير القاعدة القانونية التي تحتمل التفسير والتأويل ٢- يجد تطبيق هذا المبدأ تبريره حيثما كان الضرر الواقع على الفرد قد أصابه في مورد رزقه الوحيد دون أن يصدر عنه أي خطأ ٣ – درج القضاء الإداري على أن إقرار جسامة الخطأ وتقدير التعويض عنه من المسائل الموضوعية التي يستقل بتقديرها القضاء واضع اليد على القضية وله وزن هذه الأمور تبعاً لظروف كل قضية وملابساتها))[١].

إلا أن القاعدة العامة في هذه الحالة هي أن عدم المشروعية التي تشوب القرار لا تؤدي إلى تعويض الأضرار الناجمة عنه إذا كان بالإمكان إعادة إصداره من جديد دون أي تغيير في جوهره ومضمونه . وقد أرجع بعض الفقه عدم تقرير التعويض في هذه الحالة إلى أن الإدارة تملك من الناحية القانونية إعادة إصدار القرار الملغى بعد احترامها لقواعد الشكل والاختصاص المنصوص عليها في القانون ، لذا لا يوجد ضرر حقيقي يستوجب هذا التعويض[٢].

إلا أن هذه القاعدة العامة يرد عليها استثناء مرجعه مدى صحة القرار الصادر بمراعاة قواعد الاختصاص والإجراءات القانونية الشكلية ، ومدى الخطأ الجسيم والضرر

---

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا السورية المذكور بقرارها رقم ٤ لعام ١٩٦٦ والمنشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة لعام ١٩٦٦ ، ص ٧٥.

[٢] د . عبد الله طلبة ، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٤.

المترتب على تلك العيوب الشكلية التي سببت ضرراً للمدعي[1] ، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قرارات عديدة بتقريره التعويض عن الأضرار الناجمة عن بعض القرارات المشوبة بعيب عدم الاختصاص ، إذا كانت إعادة إصدارها تؤدي إلى تغيير في مضمونها وفي النتائج التي تترتب عليها ، واعتمد المجلس في ذلك على الاجتهاد القائم على التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية أساساً لتلك القرارات ، وتأسيساً على ذلك قرر تعويض الأضرار الناجمة عن القرار إذا كانت الشكليات التي أغفلها مصدره شكليات جوهرية يؤثر استيفاؤها على مضمون القرار[2].

وقد سار القضاء المصري على نهج مجلس الدولة الفرنسي في التفرقة بين الشكليات المؤثرة في القرار والتي اعتبرها جسيمة موجبة لقيام المسؤولية ، والشكليات غير المؤثرة التي يمكن أن تنهض سبباً لإلغاء القرار إلا أنها لا تنهض سبباً للتعويض ، حيث قضت في هذا الشأن : ((**أن العيب في شكل القرار الإداري شأنه شأن غيره من العيوب التي تصيب القرار الإداري وتكون ركن الخطأ في دعوى المسؤولية الإدارية ، إذ أنه يشترط في هذا العيب بصفة خاصة ، أن يبلغ مبلغ الخطأ الجسيم بحيث يؤثر في موضوع القرار ، وإلا فلا يقوم به الخطأ المعني في دعوى التعويض**))[3] .

وبرأينا فإننا لا نؤيد الفقه ولا الاجتهاد القضائي بعدم بتقريرهما للتعويض في دعوى المسؤولية الإدارية القائمة على العيوب الشكلية (الشكل والاختصاص) لعدة اعتبارات أولها أن كل قرار إداري مشوب بعدم مشروعية شكلية يتوفّر فيه ركن الخطأ، ولهذا يتعين أن يكون القرار الملغي لأي عيب شكلي مصدراً لتعويض الأضرار

---

[1] د . علي خطار شطناوي ، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٨.

[2] د . محمد أنس جعفر ، التعويض في المسؤولية الإدارية (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٩.

[3] حكم محكمة القضاء الإداري في ٣٠ حزيران لعام ١٩٦٠ ، المشار إليه لدى د . محمد بكر حسين ، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ١٣٠.

التي نجمت عنه ، وثانيها أن الشكليات القانونية التي يقررها المشرع إنما تستهدف حماية المصلحة العامة وحقوق الأفراد وحرياتهم ، وبالتالي فلا بد أن يكون هنالك تلازم حتمي بين عدم المشروعية الشكلية والتي ينجم عنها ضرر يصيب الأفراد وبين التعويض ، وثالثها أن الاعتبارين الأول والثاني يتفقان مع المبدأ العام المقرر في القانون المدني وهو أن كل إضرار بالغير يلزم من ارتكبه بالتعويض ، فمن باب أولى أن تتحمل الإدارة نتيجة خطئها حتى ولو كان يسيراً ما دام أن خطأها نجم عنه ضرر للغير ، إذ لا يعقل أن تعفى الإدارة من المسؤولية بحجة أن خطأها كان يسيراً وتلغي حقاً ترتب للفرد أو للأفراد المتضررين وهو التعويض ، أو تعفى الإدارة من تحمل مسؤولية خطئها اليسير بداعي أنها قد سحبت أو عدلت القرار غير المشروع ، إذ بهذه الحالة تكون الإدارة قد عالجت وتداركت الخطأ ولكنها لم تقم بمعالجة الآثار التي نجمت عنه وهي الأضرار ، وفي هذا إجحاف وهضم لحق المتضرر في التعويض وهذا برأينا ينطبق على جميع الأخطاء التي ترتكبها الإدارة سواء ترتب على هذه الأخطاء عيوباً شكلية أم موضوعية.

٢-أوجه عدم المشروعية التي تستوجب التعويض :

استقر القضاء الإداري على قاعدة التلازم الحتمي بين أوجه عدم المشروعية الموضوعية ومسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار الناجمة عنها ، لتأثير هذه العيوب على مضمون القرار بصورة لا يمكن معها تصحيحه ، ونتيجة لذلك اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى اعتبار كل من مخالفة القانون والانحراف بالسلطة مصدراً لترتيب مسؤولية الإدارة في جميع الأحوال ، وقد قرر في العديد من أحكامه أن مخالفة القرار الإداري للقانون تؤدي فضلاً عن الحكم بإلغائه إلى قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض دائماً وفي جميع الحالات ، أياً كان مصدر القاعدة القانونية التي خالفتها جهة الإدارة ، وذلك لأن

إعادة إصدار القرار تنطوي حتماً على تغيير مضمونه ، فلا يمكن تصحيح القرار المعيب بهذا العيب وتصويبه مع بقاء مضمونه ثابتاً لا يتغير[1] .

بيد أن محكمة القضاء الإداري المصرية كانت قد أقامت داخل عيب مخالفة القانون تفرقة بين الخطأ اليسير والخطأ الجسيم في تفسير القاعدة القانونية ، حيث استبعدت مسؤولية الإدارة عن الخطأ الأول دون الثاني ، حيث ميزت بين هذين النوعين من الأخطاء بقولها إن الخطأ في تفسير القاعدة القانونية إما أن يكون على شكل مخالفة غير مباشرة لها أي أن يكون خطأً يسيراً مغتفراً ، وذلك عندما تكون الإدارة أمام نص قانوني غامض يحتمل التفسير والتأويل ، فتعطي لهذا النص معنىً غير المقصود منه قانوناً ، وقد يكون على شكل مخالفة مباشرة للقاعدة القانونية وذلك بالتنكر لأحكامها فيكون الخطأ جسيماً ، وتنشأ هذه الحالة عندما يكون خطأ الإدارة في تفسير النص القانوني لا مبرر له لوضوح النص ومثالها مخالفة الإدارة حجية الأمر المقضي به. والذي يصلح أساساً للتعويض هو الخطأ الجسيم في تفسير القاعدة القانونية إذا ما ترتب عليه ضرر لحق بالأفراد ، أما الخطأ اليسير فإنه لا يصلح للتعويض[2].

إلا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية لم تؤيد سابقتها في هذا الاتجاه حيث ذهبت إلى أنه : **((لا يشفع في إعفاء الإدارة من المسؤولية وقوعها في خطأ فني أو قانوني في تفسير مدلول النصوص ، ذلك أن الخطأ واقعة مجردة قائمة بذاتها متى تحققت أوجبت مسؤولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها بقطع النظر عن الباعث على الوقوع في هذا الخطأ ، إذ لا يتبدل تكييف الخطأ بحسب فهم مرتكبه**

---

[1] د . علي خطار شطناوي ، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٠ ، كذلك د . عبد الله طلبة ، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص٣٥٢.

[2] د . سليمان الطماوي ، الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣٧.

للقاعدة القانونية وإدراكه نحوها ، فالخطأ في فهم الواقع أو القانون ليس عذراً دافعاً للمسؤولية))[1].

يستفاد من هذا الحكم أن المحكمة المذكورة لم تقم أية تفرقة بخصوص المسؤولية الإدارية في عيب مخالفة القانون بين الخطأ اليسير والخطأ الجسيم ، فأياً كانت درجة هذه المخالفة فهي تؤدي إلى ثبوت المسؤولية وبالتالي ترتب التعويض . وقد ذهب العلامة الدكتور سليمان الطماوي في هذا **الخصوص** " **إلى أن عيب مخالفة القانون هو عيب موضوعي يوجد أو لا يوجد بصرف النظر عن نية مرتكبه ، وعن موضوع القاعدة القانونية التي تتنكر لها الإدارة ، حيث يرى أن الخطأ في تفسير القاعدة القانونية يصلح للتعويض بصرف النظر عن كونه خطأ فنياً يسيراً أو جسيماً ، حيث يستوي لديه حسن وسوء نية الإدارة عند تصديها لتفسير القاعدة القانونية في كونه يصلح للتعويض إذا ما ترتب عليه ضرر لحق بالأفراد ، كون سوء نية الإدارة أو حسنها هي مسألة مستقلة عن أركان المسؤولية (الخطأ والضرر والعلاقة السببية) ، إضافة إلى أن حسن النية لدى الإدارة العامة لا يحول دون قيام ركن الخطأ ، ولأن من حق كل مواطن أن يعامل وفق التفسير الصحيح للقانون وألا يتحمل من الأضرار إلا ما يترتب على قرارات إدارية سليمة** "[2].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في حزيران ١٩٥٨ ، مشار إليه لدى د . سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٣٤.

[2] د . سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص ٣٦٨.

ثانياً : مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرار الإداري المنحرف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف :

إن قضاء مجلس الدولة الفرنسي مستقر على جعل عيب الانحراف بالسلطة باستمرار مصدراً للمسؤولية الإدارية ، لأن هذا الخطأ بطبيعته يستوجب المسؤولية إذا ترتب عليه ضرر[١].

وتطبيقاً لذلك ، قضى مجلس الدولة الفرنسي : ((**بأن الخطأ الذي يشوب القرار الإداري بسبب الانحراف بالسلطة يستوجب ضرورة إلزام السلطة الإدارية بتعويض الأفراد ، نتيجةً لاستهداف رجل الإدارة غرضاً بعيداً عن الصالح العام مثل الانتقام أو التشفي أو تحقيق نفع لبعض الأفراد على حساب المصلحة العامة**[٢] **، أو كان نتيجةً لمخالفة مصدر القرار لقاعدة تخصيص الأهداف ، كأن يسعى لتحقيق بعض مصالح للإدارة لم يخوله القانون سلطة تحقيقها**))[٣].

وبذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر الانحراف بالسلطة بصورتيه خطأ يؤدي ارتكابه إلى قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض ، ومن تطبيقات قضائه في هذا الشأن قراره الصادر في قضية جيوفان والتي تتلخص وقائعها في قيام الإدارة باستخدام الاستيلاء عوضاً عن الإجراء العقابي ، وذلك لقيام الطاعن بتصدير كمية من الجبن بطريقة غير مشروعة ، وعوضاً عن لجوء الإدارة إلى توقيع الجزاءات المقررة في هذا الصدد وفقاً

---

[١] د . عبد الله طلبة ، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٣.

[2] C. E 21 Fév. 1934 , Formier , Rec. , P254.

مشار إليه لدى د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، مرجع . سبق ذكره ، ص ٤١٦.

[3] C . E 27 JUIN , 1934 RASSEZZARIS, Rec. , p 734.

مشار إليه لدى د . خليفة ، المرجع السابق ، ص ٤١٦.

للإجراءات المنصوص عليها من جانب المشرع فقد لجأت للاستيلاء على كمية الجبن المملوكة للطاعن ، وبالتالي فإن الإدارة تكون قد استعملت حقها في الاستيلاء من أجل غرض آخر (إيقاع عقوبة) يختلف عن الغرض الذي تقرر هذا الحق من أجله (ظروف الحرب وتداعياتها لتأمين الغذاء والمسكن) ، وقد قرر مجلس الدولة الفرنسي إلغاء القرار المطعون فيه وأيضاً حكم للطاعن بقيمة كمية الجبن التي تم الاستيلاء عليها إلى جانب فرق الأسعار علاوة على الفوائد [1].

ومن القرارات القضائية التي أكدت على هذا المبدأ ، القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية هيونيلون ، حيث قامت الإدارة باستخدام إجراء الفصل لإلغاء الوظيفة في حين أنها كانت تهدف إلى توقيع جزاء تأديبي على موظف معين ، وبالتالي يتعين عليها استخدام الإجراءات التأديبية المقررة قانوناً في هذا الخصوص ، وقد صرح المجلس في هذا القرار أن : ((**القرار المطعون فيه لا يمثل قرار فصل لإلغاء الوظيفة ولكنه يمثل عزل ، وحيث أن الجهة الإدارية استبعدت السيد هيونيلون من وظيفته على نحو غير مشروع .....فإنها تكون قد ارتكبت خطأ من طبيعته تبرير قيام مسؤوليتها**))[2].

وبناءً على ذلك يتضح أن مجلس الدولة الفرنسي قد أقر بعدم مشروعية قرار فصل الطاعن لإلغاء الوظيفة بتكييفه أنه يمثل في حقيقته قراراً بالعزل دون اتباع الإجراءات المقررة ، وفي نفس الوقت قرر بأن الإدارة بهذا التصرف ارتكبت خطأ يؤدي إلى ثبوت مسؤوليتها متى ترتب على ذلك ضرر لحق بصاحب الشأن .

---

[1] C. E , 25/4/1947 , Guevin , Rec. , P66

مشار إليه لدى د. فؤاد مرسي ، فكرة الانحراف بالإجراء ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢٠٣.

[2] C . E , 27 April , Haunillion , Rec , p . 277

مشار إليه لدى د . الطماوي ، قضاء التعويض ، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٤٠.

وقد قرر الفقيه دويز أنه : ((**لم يجد حكماً واحداً أقر فيه مجلس الدولة الفرنسي بقيام عيب الانحراف ورفض أن يحكم بالتعويض من ذات العيب**))[1].

وسيراً على ذات النهج ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلا أنه: ((.....**إذا كان القرار الإداري مشوباً بالانحراف بالسلطة ، فالقضاء مستقر على جعله باستمرار مصدراً للمسؤولية الإدارية ، لأن هذا القرار بطبيعته يستوجب التعويض إذا ترتب عليه ضرر ثابت**))[2] .

نخلص مما تقدم إلى أن ما ذهب إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي من حيث إقرار مسؤولية الإدارة العامة بمناسبة الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف هو الصواب ، وهو موقف يحمد عليه لتوافقه مع العدالة المجردة والتي يتنافى معها حرمان المضرور من القرار الإداري من التعويض عما أحدثه هذا القرار الذي صدر مشوباً بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف من أضرار ، كذلك يمكن القول إنه وبالنظر إلى معيار جسامة الخطأ الذي يحتوي عليه كل وجه من أوجه عدم المشروعية ، فإن الانحراف يشكل دوماً وبصورة حتمية مصدراً للمسؤولية الإدارية ، ويرجع ذلك إلى أن مخالفة مبدأ المشروعية في حالة الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف تتسم بالجسامة لما تنطوي عليه من مخالفة لروح القانون وأهداف المشرع الذي منح الإدارة سلطاتها لتحقيقها وهو ما يستوجب التعويض دائماً وباستمرار ، إلا أنه يشترط لقيام هذه المسؤولية أن يترتب على القرار المشوب بعيب

---

[1] مشار إلى هذا القول لدى د . عبد الله طلبة ، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٥٣.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، جلسة ١٩٥٦/١٢/٣٠ ، مجموعة السنة العاشرة ، ص ٤٣١، مشار إليه لدى د . محمد أنس جعفر ، التعويض في المسؤولية الإدارية (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص٣٩٦.

الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ضرراً وأن يقوم بين هذا العيب والضرر علاقة سببية مما يولد للطرف المتضرر حقاً في التعويض.

الفرع الثاني

تكييف الخطأ الناجم على الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف

الدولة باعتبارها شخصاً اعتبارياً (معنوياً) لا تستطيع ممارسة أعمالها بنفسها بل تعهد بممارسة تلك الأعمال لأشخاص طبيعيين يطلق عليهم اصطلاح " موظفون " ، تنحصر واجبات وظيفتهم في القيام بمهام الدولة تحقيقاً للصالح العام ومصالح الأفراد على حد سواء ، وقد يحدث في أثناء قيامهم بمهامهم وبأعباء الوظيفة العامة أن يلحق الأفراد ضرر نتيجة خطأ ارتكبوه ، وهذا الخطأ قد يكون خطأهم كأشخاص وهو ما يطلق عليه " الخطأ الشخصي " ، وقد يكون الخطأ عائداً إلى الإدارة العامة نفسها التي يقومون بتصريف أعمالها بسبب سوء تنظيم المرفق العام نفسه مثلاً ، وهو ما يطلق عليه " الخطأ المرفقي "[1].

والخطأ هو حجر الزاوية في مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية فهي تقوم بقيامه وتنتفي بانتفائه ، والخطأ يتمثل في إصدار قرار إداري غير مشروع ، بالإضافة إلى أن الخطأ هو سبب الالتزام بالتعويض ، كما أن فكرة الخطأ أساساً للمسؤولية تمثل القاعدة الأساسية العامة والمبدأ الأصيل في فروع القانون كافة ومن هذه الفروع القانون الإداري[2]. والواقع أن تحديد نوع الخطأ الذي ينتمي إليه انحراف الإدارة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف كأحد صور عيب الانحراف بالسلطة ، يتطلب منا استعراضاً للمعايير التي نادى بها فقهاء القانون العام في للتمييز بين نوعي الخطأ.

---

[1] د . سمير دنون ، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني والإداري (دراسة مقارنة) ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠٠٩ ، ص ٢١١.

[2] د . علي خطار شطناوي ، مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٢١٦.

وسوف نتناول تلك المعايير مطبقين إياها على عيب الانحراف بالسلطة بصورته المتمثلة بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، لمعرفة ما إذا كان انحرافها عن تطبيق تلك القاعدة يمثل خطأ شخصياً يسأل عنه الموظف الذي ارتكبه ويدفع التعويض من ماله الخاص ، أم مرفقياً ينسب إلى المرفق ذاته وتتحمل الخزينة العامة دفع التعويض ؟

أولاً : معيار الخطأ العمدي (النزوات الشخصية):

ينسب هذا المعيار للعلامة الفرنسي لافيريير (Laferrière) ويطلق عليه معيار البواعث الشخصية أو النزوات الشخصية ، ووفقاً لهذا المعيار يكون الخطأ شخصياً إذا كان الفعل الضار الذي أتاه الموظف في أثناء تأديته وظيفته مصطبغاً بصبغة شخصية، بأن يكون الخطأ قد وقع نتيجة ضعفه ونزواته وعدم تبصره ، ويكون الخطأ مرفقياً إذا لم يكن مصطبغاً بصبغة شخصية ، بأن وقع فيه الموظف بصورة خاطئة في أثناء تأديته لواجبات وظيفته ، بمعنى أن الخطأ هنا يكشف عن موظف عرضة للخطأ والصواب[1] .

فمعيار البواعث الشخصية يبحث عن نية الموظف وقصده ، فيكون الخطأ شخصياً إذا كانت نية الموظف وقصده سيئين بأن تعمد ارتكاب الخطأ والإضرار بالناس ، إما بقصد الانتقام والتشفي أو بدافع المحاباة أو من أجل تحقيق فائدة شخصية له ، ويكون الخطأ مرفقياً إذا كان الموظف الذي ارتكب الخطأ حسن النية لم يقصد الإضرار بالناس

---

[1] LAFERRIERE, Traité de la juridiction administrative

مشار إليه لدى د . عبد الله طلبة ، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤٠.

، أي إذا كان خطؤه يندرج ضمن دائرة الأخطاء العادية التي يمكن أن تقع في أثناء القيام بأعباء الوظيفة[1].

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن إلى اعتبار الخطأ شخصياً ، إذا كان الموظف حال ارتكابه للخطأ سيء النية[2].

كما أن المحكمة الإدارية العليا بمصر قد جعلت الفيصل بين الخطأ الشخصي والمرفقي يكمن وراء نية مصدر القرار[3].

ووفقاً لهذا المعيار يشكل الانحراف بالسلطة خطأً شخصياً إذا اتخذ صورة مخالفة المصلحة العامة ، حيث يصدر القرار المشوب بهذا العيب مصطبغاً بطابع شخصي يكشف عن سوء نية رجل الإدارة ، أما إذا تمثل الانحراف في صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فإن خطأ مصدر القرار يعد خطأً مرفقياً حيث قصد به الموظف تحقيق مصلحة عامة وإن كانت مخالفة للهدف المخصص.

ثانياً : معيار الانفصال عن أعمال الوظيفة :

ينسب هذا المعيار للعلامة الفرنسي هوريو (Hauriou) ويطلق عليه معيار الخطأ القابل للانفصال ، ووفقاً لهذا المعيار يعد الخطأ شخصياً إذا أمكن فصله عن أعمال الوظيفة ، ويعد الخطأ مرفقياً إذا كان متصلاً بأعمال الوظيفة اتصالاً لا يمكن معه

---

[1] د . سامي حامد سليمان ، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٨ ، ص ٤٩٧.

[2] C.E 28 Février 1962 , ministère d'armes . Rec , p 1098

مشار إليه لدى د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة ....، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٧.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، الطعن رقم ٢٣٧ لسنة ٢٩ ق ، جلسة ١٩٨٩/٢/١٩ ، المنشور في الموسوعة الإدارية الحديثة قاعدة رقم ٢٩ ، ص ٨٥ ، مشار إليه لدى د . سامي حامد سليمان ، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٥٠٢.

فصله عنها[1] ، وانفصال الخطأ عن أعمال الوظيفة وواجباتها قد يكون مادياً وقد يكون معنوياً ، ويكون انفصال الخطأ مادياً عن أعمال الوظيفة إذا لم تكن له أية علاقة بواجبات الوظيفة ، ومثال ذلك الحكم الصادر عام ١٨٩٧ عن محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية وملخصه قيام عمدة بإحدى القرى بالإعلان في القرية عن شطب اسم أحد التجار من قوائم الناخبين لصدور حكم بإشهار إفلاسه ، حيث اعتبر إعلان العمدة منفصلاً انفصالاً مادياً عن واجبات الوظيفية التي تقف عند حد شطب الاسم من قوائم الناخبين ولا تتعداه إلى الإعلان عن ذلك ، أما الانفصال المعنوي عن واجبات الوظيفة فيكون إذا كان العمل يدخل مادياً ضمن واجبات الوظيفة ولكنه محدد بغرض معين ، إلا أن الموظف يأتي بهذا العمل لغرض آخر غير الغرض المحدد له أصلاً ، ومثال ذلك الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي عام ١٩١٠ وملخصه قيام عمدة بإصدار أمر بقرع أجراس كنيسة في مأتم مدني في حين أن قرع هذه الأجراس لا يكون إلا في الجنازات الدينية[2] .

ووفقاً لهذا المعيار فإن عيب الانحراف بالسلطة إذا تجسد في صورة مخالفة المصلحة العامة يكون بمثابة خطأ شخصي حيث انفصل عمل الموظف عن واجبات وظيفته انفصالاً مادياً ، أما إذا خالف رجل الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف يكون قد ارتكب خطأً شخصياً أيضاً لكون عمله في هذه الحالة منفصلاً عن واجبات وظيفته انفصالاً معنوياً ، وإن كان ما قام به من عمل يدخل مادياً في نطاق وظيفته .

---

[1] د . عبد الله طلبة ، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص ٣٤٢.

[2] د . سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام(الكتاب الثاني)، مرجع سبق ذكره ، ص ١٢٧.

ثالثاً: معيار الغاية :

ينسب هذا المعيار للفقيه الفرنسي دوجي (Duguit) ويتخذ هذا المعيار من غاية الفعل (الخطأ) الذي اقترفه الموظف وهدفه معياراً لتمييزه ، فإذا كانت غاية الفعل (الخطأ) تحقيق مصلحة شخصية للموظف وتحقيق أغراض لا علاقة لها بالوظيفة كان هذا دليلاً على سوء نيته واعتبر الخطأ شخصياً يسأل عنه الموظف مسؤولية شخصية ، أما إذا ثبت أن الموظف كان حسن النية فإن خطأه يعدّ خطأً مرفقياً تلتزم الدولة بتعويضه[١].

وقد لاقى هذا المعيار كغيره من المعايير السابقة عدة انتقادات تمثلت باعتماده في التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي على عوامل داخلية لدى الموظف الذي ارتكب الخطأ ، وهذا يثير صعوبة لدى القاضي للتثبت فيما إذا كان الخطأ شخصياً أو مرفقياً لأنه لا بد أن يبحث عن نية الموظف وهي داخلية وفيما إذا كانت نيته تحقيق الصالح العام أم تحقيق مآرب شخصية له ، كما أن هذا المعيار لا يتفق مع ما استقر عليه قضاء واجتهاد مجلس الدولة الفرنسي الذي رتب مسؤولية الموظف الشخصية في حالة الخطأ الجسيم و لأنه وفقاً لهذا المعيار إذا تم الأخذ به فإن الموظف غير مسؤول عن الأخطاء الجسيمة التي تقع في أثناء ممارسته لواجبات وظيفته إذا لم يكن هدفه تحقيق مآرب وأغراض شخصية[٢] .

وبتطبيق هذا المعيار على الخطأ الناجم عن عيب الانحراف بالسلطة نجد أن الانحراف في صورة مخالفة المصلحة العامة يعد خطأ شخصياً حيث كانت غاية رجل الإدارة

---

[1] L. DUGUIT, Précis de droit constitutionnel, 2ème édition, 1923

مشار إليه لدى د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة....، مرجع سبق ذكره ، ص ٤٠٩.

[٢] د . محمد بكر حسين ، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره، ص ٩٤.

تذهب لتحقيق أغراض خاصة لا علاقة لها بالوظيفة وأهدافها ، أما في حالة الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف فإن رجل الإدارة لم تكن غايته من قراره تحقيق مصالح شخصية وإنما قصد تحقيق أحد الأهداف الإدارية وإن لم يكن هو الهدف المخصص لإصدار القرار ، وتأسيساً على ذلك يكون خطأ رجل الإدارة بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف طبقاً لمعيار الغاية خطأ مرفقياً .

رابعاً : معيار الخطأ الجسيم :

ينسب هذا المعيار للفقيه جيز (Jeze) ويطلق عليه البعض معيار جسامة الخطأ أو الخطأ الجسيم ، ووفقاً لهذا المعيار يكون التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي تبعاً لجسامة الخطأ المرتكب من جانب الموظف[1]، فإذا كان الخطأ الذي ارتكبه الموظف ونسب إليه جسيماً اعتبر خطأ شخصياً ، كأن يقع الموظف في خطأ جسيم عند تصديه لتفسير وتقدير الوقائع التي تبرر قيامه بالتصرف ، أو فهمه لنصوص القانون التي تعطيه الحق في التصرف لدرجة يصل فيها إلى التعسف في استعمال حقه ، أو إذا وصل الفعل أو الخطأ إلى حد اعتباره جريمة تطالها نصوص قانون العقوبات النافذ ، ومن الأمثلة على ذلك قيام أحد المدرسين بالتفوه بألفاظ نابية وغير لائقة في الحصة الدراسية ، أو تجاوز الموظف لحدود صلاحياته القانونية وإصدار أمر بهدم مبنى دون وجود سند قانوني ، أما إذا كان الخطأ غير جسيم فيعد من قبيل الأخطاء المرفقية التي تسأل عنها الإدارة[2] .

---

[1] G. JEZE, R.D.P, 1909, p. 263

مشار إليه لدى د . جابر جاد نصار ، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ ، ص ١٩٦.

[2] د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري مرجع سبق ذكره ، ص ٧٦٤.

وهذا المعيار بدوره لم يسلم من النقد واعتبر معياراً غير جامع وغير مانع وذلك لأن قضاء مجلس الدولة الفرنسي اعتبر أخطاء اقترفت من قبيل الأخطاء المرفقية والمرفق العام ملزم بالتعويض عنها ، على الرغم من أنها بلغت حداً من الجسامة اعتبرت معه جريمة معاقب عليها قانوناً ، ومثال ذلك قيام سائق سيارة تابعة للقوات المسلحة تسير ضمن قافلة للسيارات بارتكاب جريمة قتل خطأ ، فهنا ورغم أن هذا الخطأ يشكل جريمة يعاقب عليها القانون إلا أن القضاء اعتبرها من الأخطاء المرفقية يلتزم المرفق بالتعويض عنها[1] .

بعد استعراضنا للمعايير التي وضعها الفقه للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القرار الإداري غير المشروع وتطبيقها على عيب الانحراف بالسلطة بصورته المتمثلة بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، يتضح أن عدم المشروعية المترتبة على الانحراف عن تطبيق مضمون هذه القاعدة يمثل خطأً شخصياً وفقاً لبعض المعايير وخطأً مرفقياً وفقاً لمعايير أخرى .

ونعتقد أنه لمن الأفضل لو يعدّ عيب الانحراف بالسلطة بصورته المتمثلة بمخالفة المصلحة العامة خطأً شخصياً ، بحيث يحاسب مصدر القرار على نتائج قراره غير المشروع ويكون مسؤولاً عنها ، باعتباره من جنى ثمن الخطأ في صورة نفع له أو لذويه أو أشبع ميوله السياسية ضد معارضيه أو حقق رغباته الانتقامية وذلك من خلال إصداره لقرارات غير مشروعة .

كما نرى أنه لمن الأفضل لو يعدّ عيب الانحراف بالسلطة بصورته المتمثلة بمخالفة تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف خطأً مرفقياً ، بحيث تتحمل الإدارة تبعة هذا الخطأ

---

[1] د .محمد أنس جعفر ، التعويض في المسؤولية الإدارية (دراسة مقارنة) ، مرجع سبق ذكره ، ص ٥٢.

وما ينتج عنه من آثار ضارة لحقت بالأفراد من جراء القرار الإداري غير المشروع المنحرف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، على اعتبار أن هذا القرار قد عاد عليها بالفائدة في الغالب من الأحوال حيث يكون ذلك متحققاً لها بابتغائها لأهداف لم ينط بها القانون تحقيقها عادت عليها بمنافع مادية أو معنوية ، أو أناط بها القانون تحقيق تلك الأهداف ولكن بوسائل معينة ، فاستخدمت وسائل أخرى تهرباً من شكليات معقدة وطويلة ولجأت إلى وسائل أكثر بساطة وأقل كلفة من الناحية المادية ، بالإضافة لمسؤولية الإدارة على وقوع الانحراف في هذه الصورة لإهمالها في الرقابة على موظفيها وتقصيرها في تدريبهم مما جعلهم يتخبطون فيما يصدرون من قرارات غير مدركين لوجه المصلحة العامة التي أوكل إليهم القانون تحقيقها دون سواه من الأهداف ، ولا شك أن هذا الطرح يتماشى مع الواقع العملي الذي يقتضي التوسع في تقرير مسؤولية الدولة في مواجهة المضرور عن الأخطاء التي تقع في أثناء الوظيفة أم بمناسبتها ، حيث إن ذلك مصدر طمأنينة للمتضرر وحماية له من إعسار الموظف ، ففي حالة الخطأ الشخصي هناك موظف سيتحمل التعويض وهو في الغالب غير مليء أما في حالة الخطأ المرفقي فالمسؤولية تترتب على الإدارة التي ستتحمل عبء التعويض نيابة عن الموظف المخطئ لتأمين تعويض المتضرر ، وللإدارة في النهاية حق بالرجوع أو عدم الرجوع على الموظف المخطئ بمبلغ التعويض.

خاتمة

بعد الانتهاء بتوفيق من عند الله سبحانه وتعالى من إعداد هذه الرسالة الموسومة بعنوان " رقابة القضاء الإداري على تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف " دراسة مقارنة ، ومعالجتنا لموضوع انحراف القرار الإداري عن تطبيق القاعدة المذكورة بجوانبه القانونية المختلفة وتطبيقاته العملية باعتباره أحد صور عيب الانحراف بالسلطة ، خلصنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات ، نعتقد بأهميتها وضرورة إبرازها لعل ذلك يسهم ولو بقدر ضئيل في حل الإشكاليات القانونية التي تثيرها الدراسة، وذلك على النحو التالي :

أولاً: النتائج:

١- إن الانحراف في استعمال السلطة كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية ، لا يكون فقط حين يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك ، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع ، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين ، وفي هذه الحالة يجب أولاً ألَّا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب ، بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار ، عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له ، فإذا خرج القرار عن هذه الغاية ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة في ذاتها كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً.

٢- تُعد قاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية من المبادئ الجوهرية التي يجب على الإدارة احترامها والتقيد بها عند إصدارها للقرار الإداري ، وإلا كان جزاء مخالفتها إلغاء القرار لعيب الانحراف بالسلطة ، حيث تؤدي هذه القاعدة دوراً بارزاً

في صيانة حقوق وحريات الأفراد في المجتمع ، بسبب حيلولة هذه القاعدة من تركيز السلطات في يد الإدارة مما يؤدي حتماً إلى إساءة استعمالها وبالتالي هدر الحقوق والحريات.

٣- يُعد الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف صورة من صور عيب الانحراف بالسلطة ، وهو بذلك يُمثل حالة من حالات عدم المشروعية التي تبرر الطعن بالقرار الإداري ، كذلك فإن قيامه أمام القضاء الإداري يؤدي بالضرورة إلى إلغاء القرار الإداري الذي صدر مشوباً بهذا العيب ، كما يفتح المجال لطلب التعويض متى توفّرت شروطه ، لما لهذا العيب من تأثير وتهديد على حقوق الأفراد وضماناتهم التي كفلها لهم القانون.

٤- إن عيب الانحراف بالسلطة يتسم بالعديد من الخصائص التي تميزه عما سواه من عيوب المشروعية ، حيث إن له صفة احتياطية ، فلا يتم اللجوء إليه إلا إذا كانت سائر أوجه الطعن الأخرى غير مجدية في إلغاء القرار المطعون في مشروعيته ، كذلك يتميز بارتباطه الوثيق بسلطة الإدارة التقديرية حيث إن السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة هي الموطن الأساسي لعيب الانحراف بالسلطة ، حيث إن أثر عيب الانحراف بالسلطة المتمثل بعدم مشروعية القرار لا يظهر إلا في حالة السلطة التقديرية ، فالعمل الذي تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في ممارسته ، هو الذي يمكن أن يظهر فيه عيب الانحراف بالسلطة ، وذلك نتيجةً لقيام رجل الإدارة بالانحراف بالسلطة التقديرية التي منحها له المشرع لكي يحقق بها هدفاً معيناً فيلجأ لتحقيق هدفٍ آخر ، فعيب الانحراف بالسلطة هو عيب في الاختيار ، حيث إن الإدارة بدلاً من السعي إلى تحقيق الغاية المحددة لاختصاصاتها، فإنها تختار السعي لتحقيق هدف آخر ، وهذا يعني بالنتيجة أن الإدارة كانت سيئة الاختيار في قراراتها.

٥- إن رقابة الانحراف بالسلطة هي رقابة قانون وتنتمي لرقابة المشروعية ، حيث إنه رغم اتصال هذا العيب بالبواعث النفسية التي صدر القرار من وحيه ، فإنه لا يختلط حتماً بالتعمد المقصود ، ولا يرتبط إطلاقاً بسوء النية ، فهو يشمل الكثير من الحالات التي تكون فيها الإدارة حسنة النية ، وذلك حين لا تقصد من عملها غرضاً آخر غير الصالح العام ، ولكن تصرفها ما يزال مع ذلك معيباً لخروجها عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف.

٦- إن تخلف سوء النية لدى رجل الإدارة في حالة انحرافه عن قاعدة تخصيص الأهداف ، لا ينفي خطورة الانحراف في تلك الحالة ، وذلك تبعاً للآثار المترتبة على الخروج عن تلك القاعدة ، ومن أهم تلك الآثار الاعتداء التي تسببه الإدارة على حقوق الأفراد وحرياتهم نتيجة لهذا الانحراف، والذين لا يعنيهم أن يكون الهدف المبتغى من تصرف الإدارة قد قصدت به تحقيق مصلحة عامة أم لا، بل ما يعنيهم ما وقع عليهم من اعتداء سببه الخروج عن قاعدة تطبيق تخصيص الأهداف .

٧- هنالك العديد من المبادئ والقواعد التي يمكن للقاضي الإداري الاستعانة بها في سبيل التعرف على أهداف ومقاصد المشرع لا سيما تلك الأهداف المخصصة لعل أبرزها (النصوص القانونية - الأعمال التحضيرية والمناقشات والدراسات والمذكرات التفسيرية التي دارت قبل صدور التشريع - طبيعة نشاط الإدارة والسلطات الممنوحة لها- تفسير النصوص القانونية للوصول إلى الهدف المخصص) حيث إن اتجاه القرار في الواقع العملي وملاءمته لطبيعة نشاط الإدارة ، هو الذي يحدد مدى تحقيقه الهدف الذي رامه المشرع ، والذي من أجله منح الإدارة سلطاتها فإذا كان كذلك (أي صدر وفقاً لنشاطاتها وضمن نطاق عملها) فيفترض أن القرار جاء في الإطار الصحيح سعياً لتحقيق الأغراض التي

أرداها المشرع منه ، أما إذا ما صدر القرار خارجاً عن طبيعة نشاط الإدارة وطبيعة سلطاتها فمن المفترض أنه يسعى لغايات أخرى أرادها مصدره ، وتختلف عن تلك التي أرادها المشرع منه سواء حسنت نية الإدارة عند إصداره أم ساءت لا فرق في ذلك .

٨- إن خطأ رجل الإدارة في تحديد الأهداف المنوط به تحقيقها وخطأه في استخدام الوسائل المؤدية لتلك الأهداف هما وجهان لعملة واحدة ألا وهي الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وصورة ثانية من الصور التي يتجلى بها عيب الانحراف بالسلطة تضاف إلى صورته الأولى الماثلة بالخروج عن المصلحة العامة.

٩- إنه من الصعب حصر الحالات التي تقوم فيها الإدارة باستعمال الإجراءات المقررة قانوناً لغير ما أعدت له ، أو لتحقيق أهداف أخرى غير تلك المخصصة ، وذلك بحكم تغيرات العمل الإداري ومستجداته المستمرة.

١٠- إن إضفاء صفة المشروعية على قرارات الضبط الإداري المنحرفة عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف لتحقيق أهداف مالية ، وإن كان فيه إشباعٌ لحاجات الهيئات المحلية المالية لتغطية نفقاتها المتزايدة ، إلا أنه فيه اعتداءٌ واضحٌ على حقوق الأفراد والمقررة قانونا.

١١- إن عيب الانحراف بالسلطة يتسم بصعوبة الإثبات بالنسبة للقاضي والمدعي على حد سواء ، وترجع تلك الصعوبة إلى الطبيعة الشخصية لعيب الانحراف بالسلطة المرتبطة بنية مصدر القرار والتي يصعب الكشف عنها ، لذلك حرص المشرع في كل من سوريا ومصر على تدعيم سلطة القضاء الإداري إزاء الإدارة ومنحه مزيداً من السلطات في مجال الإثبات ومباشرة التحقيقات وتكليف الإدارة لتقديم ما لديها من ملفات وسجلات تتعلق بالمنازعة ، مدفوعاً بحرصه على إتاحة

الفرصة والتسهيل على الأفراد لدى مقاضاتهم الإدارة ، وخاصة في مجال عيب الانحراف بالسلطة عندما يؤسسون طعونهم بقرارتها على أساسه ، وهو ما سعى إليه مجلس الدولة الفرنسي أيضاً بتوسعيه لفكرة الملف ، وبقبوله لقرائن مستمدة من خارج الملف....إلخ.

١٢- إن صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة هي صعوبة نسبية وليست مطلقة ، فإن تجلت تلك الصعوبة في إثبات الانحراف عن المصلحة العامة ، فإنها تكاد تتلاشى في إثبات الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، حيث يستند الإثبات في الحالة الأولى إلى اعتبارات شخصية ، في حين يستند في الحالة الثانية إلى اعتبارات موضوعية.

١٣- إن هناك تباين فقهي حول عبء إثبات الانحراف بالسلطة ، بيد أنه يوجد تطابق في الموقف القضائي في كل من فرنسا ومصر وسورية من إلقاء عبء إثبات الانحراف على عاتق مدعيه ، إلا أن القضاء الإداري قد حاول التخفيف من حدة هذا الموقف حيث نقل عبء الإثبات إلى جانب الإدارة إذا ما قدم المدعي ما يزعزع قرينة الصحة المفترض توّفرها في القرار الإداري فيكون على الإدارة إثبات عكس ما يدعيه ،حيث إن مبدأ انتقال عبء الإثبات من المدعي إلى الإدارة يعدّ من المبادئ التي تفرضها مقتضيات العدالة والتي من شأنها تمكين القاضي الإداري من ممارسة دوره في إرساء قواعد المشروعية من خلال إلغاء قرارات الإدارة المشوبة بالانحراف بالسلطة خروجاً عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وغيره من العيوب .

١٤- يمكن إقامة الدليل على الانحراف بالسلطة خروجاً عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف باتباع أسلوب التحليل المقارن للإجراءات الإدارية أو بمقارنة الأهداف المخصصة مع الأهداف التي رمت الإدارة لتحقيقها، وهي عملية سهلة ويسيرة وأقل

تعقيداً إذا ما قورنت بعملية إثبات عيب الانحراف بالسلطة خروجاً عن تحقيق المصلحة العامة لما تتطّلبه الأخيرة من سبر أغوار رجل الإدارة وتفحص ما يدور في خلده واجتثاث هواجسه للوصول إلى سوء نيته والحكم بعدم مشروعية قراراته وأعماله وبالتالي الحكم بإلغائها .

ثانياً: التوصيات:

١- نناشد- مجلس الدولة السوري- بالتخلي عن فكرة احتياطية عيب الانحراف بالسلطة عند فحص مشروعية القرار الإداري ، حيث إن إلغاء القرار الإداري ، استناداً إلى الانحراف بالسلطة فيه ما يساعد على حسن سير الإدارة ، وفيه نوع من التوجيه للإدارة بمنعها من تكرار المخالفة في المستقبل ، ومؤشر على أخلاقيات الإدارة ، وإعلاءٌ لمبدأ المشروعية وإرساءٌ لقواعده ، باعتباره غاية سامية لا يجوز التضحية بها لمجرد التخوف من تأثر هيبة الإدارة بإلغاء القرار الذي انحرف مصدره عن غاية إصداره ، فالإدانة في هذه الحالة ليست للإدارة ، وإنما لموظف لا يمثلها سوى في قراراته المطابقة للمشروعية دون تلك المخالفة لها والتي يمثل بها ذاته وأهوائه.

٢- نناشد مجلس الدولة السوري بالعمل على اعتبار عيب الانحراف بالسلطة بصوره كافة من متعلقات النظام العام ، حيث إن تعرض القاضي من تلقاء ذاته لهذا العيب في حال وجوده ، ليس فيه ما يخل بمبدأ نزاهة القاضي وحياده ومحاباته للطاعن على حساب الإدارة (كما يسوق البعض) ، وإنما تصديه لهذا العيب أشبه بإلزام الإدارة بالقانون ، وضرورة خضوعها الكامل لأحكامه ونصوصه ، وفيه أيضاً إعلاءٌ لمبدأ المشروعية وضمانٌ لحقوق وحريات الأفراد ضد تعسف الإدارة وعنتها ، وهذه الأمور تكاد تندرج في صلب عمل القضاء ومبادئ نزاهته وحياده.

٣- ندعو الجهات الإدارية إلى الالتزام بتطبيق قاعدة تخصيص الأهداف عند إصدارها لقراراتها الإدارية وذلك باستهدافها للغايات التي أناط بها القانون تحقيقها وبالوسائل القانونية المعدة لتحقيق تلك الأهداف وبما يتوافق مع القوانين والأنظمة المقررة ، تجنباً لشبهة الانحراف بالسلطة بصورته المتمثلة بالخروج عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف.

٤- كما ندعو تلك الجهات أيضاً لضرورة تفعيل الدوائر القانونية في جميع القطاعات التابعة لها ، وذلك لمراجعة القرارات الإدارية الصادرة قبل اعتمادها والتأكد من مطابقتها للقوانين والأنظمة ولتطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ، على أن يُوضع في تلك الدوائر أشخاصٌ قانونيون أكفاء ومتخصصون ، حيث إن العبرة في النفوس وليست في النصوص ، ولهذا لا يعنينا الإكثار من التشريع فلقد ثبت وفي ضوء التجارب الأزلية أن فائدته محدودة ، ولكن الذي يتوقف عليه الكثير هو مسلك أولئك القائمين على التنفيذ ، ((إن المبضع بيد الجراح أداة رحمة وسلام ولكنه بيد المجرم أداة للقتل والإجرام)).

٥- توعية المواطنين إلى ضرورة التمسك بحقوقهم وعدم التقاعس في الدفاع عن حرياتهم ، والتقدم بطلب إلغاء ضد كل قرار إداري يلمسون فيه انحراف الإدارة بسلطاتها عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف أو تلاعبها في الإجراءات القانونية ، حيث إنه ليس من الغريب أن تتعسف الإدارة أحياناً وهي تستعمل سلطاتها المتروكة لتقديرها ، وليس بعجب أن تنحرف باختصاصاتها عن الأهداف التي رسمها لها القانون ، ولكن العجيب الغريب أن يتقبل الأفراد عسف الإدارة وتعنتها بخضوع وخنوع ، حيث يقول الدكتور سليمان الطماوي رحمه الله في هذا الخصوص: ((إنه من المؤكد أن تهاون الأفراد في محاسبة الإدارة عن تعسفها وعنتها فوق ما فيه من ضياع لحقوقهم وإهدار لحرياتهم ، ليشجع الإدارة على

التمادي في غيها والاستمرار في اعوجاجها كما يبث روح التخاذل بين أفراد المحكومين أنفسهم)) .

قائمة المراجع

باللغة العربية:

أولاً: المؤلفات العامة:

١- محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، **مختار الصحاح**، مكتبة لبنان ، ١٩٨٩ .

٢- د . إبراهيم عبد العزيز شيحا ، **مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني مجلس شورى الدولة** ، مطبعة الدار الجامعية ، بدون سنة نشر .

٣- د . أحمد أبو الوفا ، **التعليق على قانون المرافعات** ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٦٩ .

٤- د. أحمد عودة الغويري ، **قضاء الإلغاء في الأردن ، دراسة تطبيقية مقارنة** ، عمان ، مطابع الدستور التجارية ، ١٩٨٩ .

٥- د. أحمد كمال الدين موسى ، **فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري** ، مؤسسة دار الشعب ، القاهرة ، ١٩٧٧.

٦- د . السيد خليل هيكل ، **رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة** ، مصر ، دار النهضة ، بدون سنة نشر .

٧- د. توفيق بو عشبة ، **مبادئ القانون الإداري التونسي ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، القضاء الإداري** ، المدرسة القومية للإدارة ، تونس ، الطبعة الثانية ، بدون سنة نشر.

٨- د . جابر جاد نصار ، **مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية** ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ .

٩- د. حسين عثمان محمد عثمان ، **دروس في قانون القضاء الإداري في لبنان وفرنسا ومصر** ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٩١ .

١٠- د. حمدي ياسين عكاشة ، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة** ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٧ .

١١- د. حمدي ياسين عكاشة ، **المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة** ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٨ .

١٢- د. حنا نده ، **القضاء الإداري في الأردن** ، بدون ناشر ، الطبعة الأولى ، ١٩٧٢.

١٣- د . رمضان محمد بطيخ ، **الرقابة على أداء الجهاز الإداري ، دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ .

١٤- د. سامي جمال الدين ، **الوسيط في إلغاء القرارات الإدارية** ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، سنة ٢٠٠٤ .

١٥- د. سامي جمال الدين ، **قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة** ، دار النهضة العربية ، ١٩٩١.

١٦- د. سعيد الشتيوي ، **المساءلة التأديبية للموظف العام** ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، ٢٠٠٨ .

١٧- د . سعيد نحيلي و د. عبسي الحسن ، **القانون الإداري ((النشاط الإداري))** ، منشورات جامعة حلب ، ٢٠٠٧ .

١٨- د . سليمان الطماوي ، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة العامة** ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٥٥ .

١٩- د. سليمان الطماوي ، **القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء** ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ .

٢٠- د. سليمان الطماوي ، **الوجيز في القانون الإداري** ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٥.

٢١- د . سمير دنون ، **الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني والإداري ((دراسة مقارنة))** ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠٠٩ .

٢٢- د. صبيح بشير مسكوني ، **القضاء الإداري الليبي ، دراسة مقارنة** ، منشورات جامعة بنغازي .

٢٣- د. طعيمة الجرف ، **القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم نشاط السلطات الإدارية** ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٨ .

٢٤- د. طعيمة الجرف ، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٧.

٢٥- د .عايدة الشامي ، **خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية** ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ .

٢٦- د . عبد الرزاق السنهوري ، **الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ، الجزء الثاني** ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، سنة ١٩٨٢.

٢٧- د. عبد الرزاق السنهوري ، **الوسيط في شرح القانون المدني** ، الجزء الثاني ، دار النشر للجامعات المصرية ، ١٩٥٦ .

٢٨- د. عبد العزيز خليل بديوي ، **الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها** ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧٠ .

٢٩- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، **الإثبات في الدعاوى الإدارية** ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ، ٢٠١٠.

٣٠- د . عبد الغني بسيوني عبد الله ، **ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة** ، قضاء الإلغاء ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٣ .

٣١- د .عبد الله طلبة ، **الإدارة العامة** ، منشورات جامعة دمشق ، الطبعة السادسة ، ١٩٩٩.

٣٢- د. عبد الله طلبة – د. نجم الأحمد ، **القانون الإداري** ، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١١.

٣٣- د. عبد الله طلبة ، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة** ، منشورات جامعة دمشق ، ٢٠١٠-٢٠١١ .

٣٤- د . عبد الله طلبة ، **مبادئ القانون الإداري** ، الجزء الأول ، منشورات جامعة دمشق ، ٢٠٠٧ .

٣٥- د. عبد الله طلبة ، **مبادئ القانون الإداري** ، الجزء الثاني ، منشورات جامعة دمشق ، طبعة ١٩٩١ .

٣٦- د . عثمان خليل عثمان ، **القانون الإداري ومجلس الدولة** ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٥٠ .

٣٧- د. عدنان العجلاني ، **القضاء الإداري ومجلس الدولة** ، القاهرة ، ١٩٧٥.

٣٨- د .عمر محمد الشوبكي ، **مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن** ، مطبعة الهنداوي ، عمان ، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، ١٩٨١ .

٣٩- د . علي خطار شطناوي ، **مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة** ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٨.

٤٠- د. علي خطار شطناوي ، **موسوعة القضاء الإداري** ، **الجزء الثاني** ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .

٤١- د. فؤاد العطار ، **القضاء الإداري ((دراسة مقارنة))** ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٣ .

٤٢- د. ماجد راغب الحلو ، **القانون الإداري** ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٩٤ .

٤٣- د . ماجد راغب الحلو ، **القضاء الإداري ((دراسة مقارنة))** ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٨ .

٤٤- مارسو لون ورفاقه ترجمة أحمد يسري ، **أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي** ، مصر ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩١ .

٤٥- د . محسن خليل ، **القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة** ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، بيروت، ١٩٧٨ .

٤٦- د .محمد أنس جعفر ، **التعويض في المسؤولية الإدارية ((دراسة مقارنة))** ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٧.

٤٧- د. محمد أنس قاسم جعفر ، **الوسيط في القانون العام** ، **القضاء الإداري** ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٧ .

٤٨- د . محمد بكر حسين ، **مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها ((دراسة مقارنة))** ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦.

٤٩- د. محمد حلمي الدقوقي ، **رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الإدارة** ، دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ١٩٨٩ .

٥٠- د .محمد رفعت عبد الوهاب ، **القضاء الإداري** ، **الكتاب الثاني** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ .

٥١- د. محمد علي محمد عطا الله ، **الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشريعة الإسلامية** ، دراسة فقهية مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٣ .

٥٢- د . محمد كامل ليلة ، **الرقابة القضائية ومبادئ القانون الإداري** ، **المجلد الثاني** ، ((**الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**))، الطبعة الأولى ، بيروت ، ١٩٧٠.

٥٣- د. محمد ماهر أبو العينين ، **دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري** ، **أسباب إلغاء القرارات الإدارية** ، دار الكتب القانونية ، الكتاب الثاني ، القاهرة ، ١٩٩٨.

٥٤- د. محمد محمد بدران ، **رقابة القضاء على أعمال الإدارة** ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، ١٩٨٥ .

٥٥- د. محمد ميرغني خيري ، **القضاء الإداري ومجلس الدولة** ، الجزء الأول ، مجلس الدولة وقضاء الإلغاء ، ١٩٨٩ .

٥٦- د . محمد وليد العبادي ، **قضاء الإلغاء ((دراسة مقارنة))** ، الطبعة الأولى ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٥ .

٥٧- د . محمد يوسف الحسين و د . مهند نوح ، **القانون الإداري ((عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية))** ، منشورات جامعة دمشق ، ٢٠١١ .

٥٨- د. محمد وليد العبادي ، **قضاء الإلغاء ((دراسة مقارنة))** ، الطبعة الأولى ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٥.

٥٩- د. محمود حافظ ، **القضاء الإداري**، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩.

٦٠- د. محمود عاطف البنا ، **الوسيط في القضاء الإداري ، تنظيم القضاء الإداري ، الدعاوى الإدارية** ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٠ .

٦١- د. محي الدين القيسي ، **مبادئ القانون الإداري العام** ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ،١٩٩٩ .

٦٢- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ، **قضاء الإلغاء** ، الكتاب الثاني ، الطبعة الرابعة ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٧٩ .

٦٣- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، **القضاء الإداري ومجلس الدولة** ، الإسكندرية ، الطبعة الثالثة ، ١٩٦٦.

٦٤- د. مصطفى عبد العزيز الطراونة ، **القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون به ، دراسة مقارنة** ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١.

٦٥- د . مصطفى عفيفي ، **مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة العامة ((أحكام المسؤولية))** ، الطبعة الثالثة ، ١٩٩٧.

٦٦- د . مصطفى كامل ، **المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري** ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، ١٩٥٤.

٦٧- د. هشام عبد المنعم عكاشة ، **دور القاضي الإداري في الإثبات** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ .

٦٨- د . يوسف سعد الله الخوري ، **القانون الإداري العام** ، الجزء الثاني ، القضاء الإداري ، مشروعية السلطة العامة ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٨ .

ثانياً : الكتب والمراجع المتخصصة :

١- د . إبراهيم سالم العقيلي ، **إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية** ، الطبعة الأولى ، دار قنديل ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠٨ .

٢- د. أحمد رزة رياض ، **إساءة استعمال السلطة الإدارية** ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، ٢٠١٠ .

٣- د. سامي جمال الدين ، **القرارات التأديبية المستترة " المقنعة " وولاية التعقيب على مشروعيتها** ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٦.

٤- د . سامي جمال الدين ، **قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة** ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٠.

٥- د. سليمان الطماوي ، **نظرية التعسف في استعمال السلطة** ، الطبعة الثالثة ، منشورات جامعة عين شمس ، ١٩٧٨.

٦- د. صلاح أحمد السيد جودة ، **العيوب الشكلية والموضوعية للقرارات الإدارية ((دراسة مقارنة))** ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١.

٧- د . عادل السعيد محمد أبو الخير ، **البوليس الإداري** ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠٠٨ .

٨- د . عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، **الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري** ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر ، ٢٠١٠ .

٩- د. فؤاد محمد موسى عبد الكريم ، **فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة ((دراسة مقارنة))** ، دار الفكر العربي ، مصر ، ١٩٩٧ .

١٠- د . محمد محمد بدران ، **مضمون فكرة النظام العام ودورها في مجال الضبط الإداري ((دراسة مقارنة في القانونيين الفرنسي والمصري))**، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢.

ثالثاً : الرسائل العلمية المتخصصة:

١- ابتسام المحاميد ، **قاعدة تخصيص الأهداف وتطبيقاتها في ضوء أحكام محكمة العدل الأردنية** ، رسالة ماجستير ، جامعة الإسراء ، الأردن ، ٢٠١٠ .

٢- د. أحمد راشد سيف الحجيلان ، **الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها إحدى حالات الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الكويتي** ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ٢٠١٦ .

٣- د. أحمد مصطفى الديدموني ، **الإجراءات والأشكال في القرار الإداري** ، رسالة دكتوراه ، القاهرة ، ١٩٨٦.

٤- أمزيان كريمة ، **دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص** ، رسالة ماجستير ، جامعة لخضر باتنة ، الجزائر ، ٢٠١١ .

٥- بياد طه سيد حملاو ، **انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف ((دراسة مقارنة))** ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام ، جامعة السليمانية ، العراق ، ٢٠١٤ .

٦- دادو سمير ، **الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية** ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، الجزائر ، ٢٠١٢ .

٧- د. سالم خليف العليمات ، **الرقابة القضائية على المشروعية الموضوعية لقرارات الضبط الإداري ((دراسة مقارنة))** ، رسالة دكتوراه ، جامعة عمان العربية للدراسات العليا ، عمان ، ٢٠٠٧.

٨- د . سامي حامد سليمان ، **نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية** ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٨.

٩- شنافي خالد ، **إلغاء القرار الإداري لحياده عن الهدف المخصص لإصداره** ، رسالة ماجستير ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، بسكرة ، الجزائر ، ٢٠١٤ .

١٠- د . شوقي كمال الدين الشماط ، **عيب الانحراف بالسلطة** ، رسالة دكتوراه ، منشورات جامعة دمشق ، ٢٠٠٢ .

١١- د. عبد الغني محمد مهملات ، **الاستملاك ورقابة القضاء الإداري ((دراسة مقارنة))** ، رسالة دكتوراه ، جامعة دمشق ، ٢٠٠٢ .

١٢- د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، **السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة** ، رسالة أعدت لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق ، القاهرة ، ١٩٧١.

١٣- د. علي حسين محمد العلفي ، **نظرية الإثبات في دعوى الإلغاء((دراسة مقارنة))** ، رسالة دكتوراه ، جامعة دمشق ، ٢٠١٣.

١٤- د. غانم أحمد محمود سالم ، **نحو قانون إجراءات إدارية((دراسة مقارنة))**، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٥.

١٥- د. فاروق عبد البر ، **تقدير كفاية العاملين والرقابة على مشروعيته** ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، بدون تاريخ نشر.

١٦- فاضل حمود الشمري ، **قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العدل الأردنية ((دراسة مقارنة))** ، جامعة اليرموك ، رسالة ماجستير في القانون الأردني ، إربد ، عمان ، ٢٠١٢ .

١٧- د. محمد عبد الحميد مسعود الصباح ، **إشكاليات الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الضبط الإداري** ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٦.

١٨- د. مصطفى محمود عفيفي ، **فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها ((دراسة مقارنة))** ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٧.

رابعاً : الأبحاث والمقالات العلمية :

١- د . أحمد حافظ نجم ، **بحث في السلطة التقديرية ودعاوى الانحراف بالسلطة** ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، القاهرة ، سنة ١٩٩٥ .

٢- د. أحمد سرحان سعود الحمداني ، **الانحراف بالسلطة وجه لإلغاء القرار الإداري** ، بحث منشور في مجلة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد الأول ، العدد السابع ، ٢٠١٣ .

٣- د. أحمد عبد القادر الحسيني ، **بحث بعنوان** " **انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف في التشريع العراقي** " ، دراسة مقارنة ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة كركوك ، العدد الثالث عشر ، ٢٠١٥ .

٤- د. أحمد هينة ، **عيوب القرار الإداري ((حالات تجاوز السلطة))**، مجلة المنتدى القانوني ، دورية تصدر عن قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، الجزائر ، العدد الخامس ، ٢٠٠٨ .د .عمر عبد الرحمن البوريني ، **عيب الانحراف بالسلطة ((ماهيته –أساسه – حالاته)) في ضوء اجتهاد محكمة العدل**

الأردنية ، بحث منشور في مجلة الحقوق الكويتية ، العدد الرابع ، السنة ٣١ ، ٢٠٠٧.

٥- د. حسام راتب القاعد ، **الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف كأحد صور الانحراف في استعمال السلطة** ، بحث منشور في مجلة جامعة البعث ، المجلد ٣٦ ، العدد الخامس ، ٢٠١٤ .

٦- سعد صليلع ، **حالات عيب الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري** ، مجلة العلوم الإنسانية ، الجزائر ، العدد الرابع ، ٢٠٠٩ .

٧- د. عادل الطبطبائي ، **الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية** ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، العدد الثالث ، عام ١٩٨٢ .

٨- د . عبد الفتاح عبد الحليم البر ، **الانحراف في استعمال الإجراء في قضاء مجلس الدولة الفرنسي** ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الثاني ، القاهرة ، ١٩٨٠ .

٩- د . كلاويش مصطفى إبراهيم ، **النطاق القانوني لسلطة الإدارة في الاستيلاء ((دراسة مقارنة))** ، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم السياسية والقانونية ، جامعة كركوك ، العراق ، المجلد الرابع ، العدد١٣ ، ٢٠١٥ .

١٠-د . محمد مصطفى حسن ، **الاتجاهات الحديثة في نظرية الانحراف بالسلطة** ، بحث قانوني منشور في مجلة قضايا الحكومة المصرية لسنة ٢٠٠١ ، العدد الثالث.

١١-د. محمود سامي جمال الدين ، **القرار الإداري والسلطة التقديرية للإدارة ، دراسة مقارنة بين دولة الإمارات ومصر وفرنسا** ، مقال منشور في مجلة الشريعة والقانون ، جامعة الإمارات ، العدد الثالث ، ١٩٨٩ .

١٢- د. مصطفى كمال وصفي ، **خصائص الإثبات أمام القضاء الإداري** ، بحث منشور في مجلة المحامون ، العدد الثاني ، القاهرة ، ١٩٧٠ .

١٣-د. نجم الأحمد ، **المفهوم القانوني للمنفعة العامة في نطاق الاستملاك** ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية ، المجلد ٢٩ ، العدد الثاني ، ٢٠١٣ .

١٤- د . نواف كنعان ، **وسائل الإثبات الإداري في قضاء محكمة العدل العليا** ، مجلة الدراسات ، الجامعة الأردنية ، المجلد (٢٦)، العدد (١) ، ١٩٩٩.

خامساً : مجموعات الأحكام :

١- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية السورية للفترة من ١٩٥٩-١٩٦٤ مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا عليها.

٢- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري السورية للسنوات١٩٦٠-١٩٧١-١٩٧٢-١٩٧٣-١٩٧٤-١٩٧٥مع تعقيبات المحكمة الإدارية العليا عليها.

٣- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية للسنوات ١٩٦٦-١٩٦٧-١٩٦٨-١٩٨٨-١٩٩٠-١٩٩١-١٩٩٢-١٩٩٢-١٩٩٣- ١٩٩٥-١٩٩٦.

٤- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسة عشر عاماً من ١٩٦٥-١٩٨٥ الجزء الرابع-الهيئة المصرية العامة للكتاب لعام ١٩٨٥.
٥- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية للسنة ٣-٥-٧-١٠-١٣-١٤-١٥-٣٨ لعام ١٩٩٣.

سادساً : القوانين:

١- القانون رقم (٥٥) لعام (١٩٥٩) قانون مجلس الدولة السوري.
٢- القرار بقانون (٤٧) لعام (١٩٧٢) قانون مجلس الدولة المصري.
٣- قانون هيئة الشرطة المصرية رقم ١٠٩ لعام ١٩٧١.
٤- نظام خدمة الشرطة السوري الصادر بالقرار رقم١٩٦٢ لعام ١٩٣٠.
٥- قانون الاستملاك السوري رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣.

باللغة الفرنسية:

1- ANDRE MAURIN , DROIT ADMINISTRATIF , EDITION SIREY , PARIS , TROISIEME EDITION , 2004.
2- AUBY (G.M) ET DRAGO (R) : TRAITE DE CONTENTIEX ADMINISTRATIF , T.II, 3e , EDITION , PARIS 1984.
3- BONNARD (ROGER) , PRECES DE DROIT ADMINISTRATIF 4E EDITION L.G.D.G , PARIS , 1943.
4- B. WANNAPANIT, ETUDE COMPARATIVE DE LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE NON CONENTIEUSE EN France ET EN THAILANDE , THESE DE DOCTORAT EN DROIT PUBLIC , 2000.
5- DE LAUBADERE (ANDRE) , TRAITE ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINSTATIF , PARIS 1963 .
6- E. TAIB,DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE , EDITION DISTRIBUTION HOUMA,2003..
7- F. CALCULLI, LE DETOURNEMENT DE POUVOIR EN France ET EN Italie (ANALYSE COMPARATIVE), THESE DE DOCTORAT , UNIVERSITE MONTPELLIER I, 1997.
8- GUSTAVE PEISER , DROIT ADMINISTRATIF GENERAL , 21 EDITION , DALLOZ PARIS, 2002.
9- HAURIOU(M): PRECIS ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINSTRATIFS , PARIS ,1934.
10- MARYSE DEHUERGUE , PROCEDURE ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE , MONTCHRESTIEN , PARIS ,2001.
11- PIERRE LAURENT FRIER , PRECIS DE DROIT ADMINISTRATIF , 2eme EDITION , LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT , PARIS , 2003.
12- P.-L. FRIER, vice DE PROCEDURE , REPERTOIRE DE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF, TOME IV , EDITION DALLOZ, 2011.
13- RACHID ZOUAIMIA , LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES ET LA REGULATION ECONOMIQUE , IDARA-REVUE , ENA , NUMERO SPECIAL , N 28 ,2004.
14- RVERO (JEAN) , DROIT ADMINSTRATIF 9E EDITON DALLOZ 1980.
15- S. SEYEDY, LE DETOURNEMENT DE POUVOIR ET SON APPLICATION EN DROIT ADMINISTRATIF EGYPTIEN, THESE DE DOCTORAT , UNIVERSITE DE PARIS,1949.
16- WELTER (HENRI) : LE CONTROLE JURIDICTIONNE DE LA MORALITE ADMINISTRATIVE , NANCY , 1939 .

17- WALINE (MARCEL), DROIT ADMINISTRATIF 9e EDITION , SIEREY 1960 et 1963.
18- Z. LI, LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DE LA LEQALITE DES ACTES ADMINISTRATIFS EN CHINE, ELEMENTS DANALYSE COMPARE DES CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS CHINOIS ET FRANCAIS , BRUYANT,2009.

الفهرس

مقدمة..... ١

الفصل الأول..... ٩

الانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف كأحد صور عيب الانحراف بالسلطة..... ٩

المبحث الأول..... ١١

الأحكام العامة لعيب الانحراف بالسلطة ١١

المطلب الأول ١٢

مفهوم عيب الانحراف بالسلطة وتمييزه عن أوجه عدم المشروعية الأخرى..... ١٢

المطلب الثاني ٤٧

خصائص عيب الانحراف بالسلطة وأهميته وطبيعة الرقابة القضائية عليه ٤٧

المبحث الثاني..... ٧٨

ماهية قاعدة تخصيص الأهداف وأوجه الانحراف بالسلطة المتصلة بالانحراف عن تطبيقها ٧٨

المطلب الأول ٨١

مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف وأهميتها في إصدار القرارات الإدارية ٨١

المطلب الثاني ١٠٦

أوجه الانحراف بالسلطة المتصلة بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ١٠٦

الفصل الثاني..... ١٦٢

إثبات انحراف القرار الإداري عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف وآثاره القانونية..... ١٦٢

المبحث الأول..... ١٦٥

صعوبة ووسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف..... ١٦٥

المطلب الأول ١٦٦

صعوبة وعبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف .. ١٦٦

المطلب الثاني ١٩٢

وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة والانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف..... ١٩٢

المبحث الثاني ٢٣٩
الآثار القانونية المترتبة على إثبات عيب الانحراف بالسلطة والخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف ٢٣٩
المطلب الأول ٢٤١
إلغاء القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ٢٤١
المطلب الثاني ٢٦٤
التعويض عن القرار الإداري المشوب بالانحراف عن تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف ٢٦٤
قائمة المراجع ٢٩٥
الفهرس ٣١١