وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
كلية القانون والعلوم السياسية
جامعة ديالى/قسم القانون

الانحراف بالسلطة سبب من أسباب إلغاء القرار الإداري

بحث تقدم به الطالبة (داليا عبد لطيف)
إلى كلية القانون والعلوم السياسية/قسم القانون
وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس

أشراف
م.م نجاح إبراهيم سبع

١٤٣٧هـ ٢٠١٦م

اشهد إن إعداد هذا البحث الموسوم (
)قد جرى تحت إشرافي في كلية القانون والعلوم السياسية /جامعة ديالى ، وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون / العلوم السياسية .

م.م

التوقيع/

التاريخ/

بسم الله الرحمن الرحيم

إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا

بالعدل إن الله نعما يعظكم به إن الله كان سميعا بصيرا

صدق الله العظيم

سورة النساء الآية(٥٨)

شكر وثناء

الشكر لله عز وجل أولا وأخيرا ، لايسعني وأنا أتم بحثي إلا أن اشكر أصحاب الفضل والعون في أنجاز هذا العمل .....

فأتقدم بالشكر الجزيل والتقدير الوافي إلى أستاذتي شهلاء سليمان محمد التي كان لها الفضل الكبير في توجيهي ومتابعتها المستمرة لي بالنصح والإرشاد والتوجيه.....

وأتقدم بالشكر إلى أستاذي نجاح ابراهيم سبع لما قدمه من دعم ومساندة ومد يد العون في أتمام بحثي .....

وأتقدم بشكري إلى رئيس القسم وأساتذة قسم القانون الذين صبروا علي ومنحوني الثقة والعلم للوصول إلى هذه المرحلة كتب الله لهم الموفقية والنجاح الدائم .....

وأتقدم بالشكر الجزيل إلى عائلتي الكريمة إذ تعجز الكلمات عن التعبير عما قدموه من مسانده ودعم منقطع النظير طيلة فتره دراستي فلهم الحب والشكر والتقدير .

قائمة المحتويات

العنوان	الصفحة
الآية القرآنية	أ
الشكر والثناء	ب
المقدمة	١
المبحث الأول/مفهوم عيب الانحراف بالسلطة	٢-٩
المطلب الأول/تعريف عيب الانحراف بالسلطة	٢-٦
المطلب الثاني/خصائص عيب الانحراف بالسلطة	٦-٩
المبحث الثاني/صور عيب الانحراف بالسلطة	١٠-١٦
المطلب الأول/الأهداف التي تجانب المصلحة العامة	١٠-١٣
المطلب الثاني/الأهداف التي تجانب مبدأ تخصيص الأهداف	١٣-١٦
المبحث الثالث/إثبات عيب الانحراف بالسلطة	١٧-٢٤
المطلب الأول/صعوبة أثبات عيب الانحراف بالسلطة	١٧-١٩
المطلب الثاني/أثبات الانحراف بالسلطة أمام القضاء الإداري	٢٠-٢٤
ألخاتمه	٢٥-٢٦
قائمة المصادر	٢٧-٢٨

المقدمة:

تحتل الإدارة في الزمن المعاصر مكانة بين سلطات الدولة وأجهزتها المختلفة فقد بلغ نشاطها درجة كبيرة من التزايد والتعدد والتشعب إذا امتد إلى مجالات كثيرة لم تباشرها من قبل وقد أدى التطور المتزايد في مهام الإدارة إلى أن دورها لم يعد مقتصرا على حفظ النظام العام في المجتمع بل تجاوز ذالك ليمتد إلى مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإزاء الدور الذي تقوم به الإدارة في الدولة المعاصرة والتي تربطها بالإفراد علاقات في مختلف نواحي الحياة فأن الإدارة إثناء ممارسة مهامها تقوم باستعمال وسائل قانونية يمثل القرار الإداري ركيزتها الأساسية الذي يلزم لمشروعيته استيفاء اركانة القانونية بأن يكون صادرا عن سلطة مختصة ومطابقا للقوانين والأنظمة شكلا وموضوعا ومستندا إلى سبب يبرره وأن يستهدف الغاية التي من اجلها منحت الإدارة سلطة إصدار القرار الإداري وإلا كان القرار الإداري مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة الذي يعد من العيوب الأساسية التي تصيب الغاية من القرار الإداري ويظهر عيب الانحراف بالسلطة من خلال عده صور تتمثل في استهداف الإدارة تحقيق غاية تبتعد عن المصلحة العامة وتجانبها وعندما تسعى الإدارة إلى هدف مغاير للأهداف المخصصة لها قانونا وكذالك إذا استعملت الإدارة سلطاتها في استعمال اجرائات إدارية لايجوز لها أستعملها من أجل تحقيق الهدف الذي تسعى إلى تحقيقة وعيب الانحراف بالسلطة من اشد العيوب صعوبة في الإثبات نظرا لحفائه وأرتباطة في اغلب الأحيان بنوايا ومقاصد مصدر القرار والتي يصعب الكشف عنها لذا كان أثبات هذا العيب بالنسبة لمن يدعي بانحراف الإدارة في استعمال سلطتها أمر صعبا وكذالك يصعب على القاضي الإداري أمر اثباتة والتأكد من وجوده. ومن مظاهر إساءة استعمال السلطة الانحرافات الإدارية و الوظيفية أو التنظيمية و تلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته في منظومة التشريعات و القوانين و الضوابط و منظومة القيم الفردية التي لا ترقى للإصلاح و سد الفراغ لتطوير التشريعات و القوانين التي تغتنم الفرصة للاستفادة من الثغرات بدل الضغط على صناع القرار والمشرعين لمراجعتها وتحديثها باستمرار.

كما أن هناك عامل آخر يمكن أن يساهم في تفشي هذه الظاهرة و المتمثل في قلة الوعي و عدم معرفة الآليات و النظم الإدارية التي تتم من خلالها ممارسة السلطة و هو أمر يتعلق بعامل الخبرة و الكفاءة لإدارة شؤون الدولة وكذا غياب الثقة في تطبيق المثل الإنسانية العليا.

وتم تقسيم البحث إلى ثلاثة مباحث رئيسية حيث تناولت في المبحث الأول مفهوم عيب الانحراف بالسلطة وتناولت في المبحث الثاني صور عيب الانحراف بالسلطة وتناولت في المبحث الثالث أثبات عيب الانحراف بالسلطة.

المبحث الأول

مفهوم عيب الانحراف بالسلطة

يعد عيب الانحراف بالسلطة واحدا من العيوب التي تصيب أركان القرار الإداري وبالتحديد ركن الغاية فيه مما يستوجب إلغاء القرار الإداري المعيب به ، وللوقوف على مفهوم هذا العيب لا بد من التطرق أولا إلى تعريفه والخصائص التي يتميز بها وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الأتي :

المطلب الأول : تعريف عيب الانحراف بالسلطة .

المطلب الثاني : خصائص عيب الانحراف بالسلطة .

المطلب الأول

تعريف عيب الانحراف بالسلطة

يكون القرار الإداري معيبا بعيب الانحراف بالسلطة أذا استعمل رجل الإدارة صلاحياته لتحقيق غايه غير تلك التي حددها القانون ويتصل هذا العيب بنية مصدر القرار وبواعثه لذلك يقترن هذا العيب بالسلطة التقديرية للإدارة ولإيثار أذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بحدود معينة وقد حظي هذا العيب بأهمية كبيرة في القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن على السواء غير أنه يتسم بصعوبته كونه يتصل بالبواعث النفسية الخفية لجهة الإدارة ، وإثباته يتطلب أن يبحث القضاء في وجود هذه البواعث وهو غاية صعبة المنال [1] . لذلك أضفي القضاء على هذا العيب الصفة الاحتياطية فلا يبحث في وجوده طالما أن هناك عيب أخر شاب القرار الإداري مثل عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل أو عيب مخالفة القانون ، وإذا كان عيب الانحراف بالسلطة عيب قصدي أو عمدي يتعلق بنية مصدر القرار الذي غالبا ما يكون سيء النية يعلم أنه سعي إلى غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو غير تلك التي حددها القانون فأنة قد يحصل أن لا يقصد مصدر القرار الابتعاد عن المصلحة العامة ألا أنه يخرج على قاعدة تخصص الأهداف فيكون القرار مشوبا يعيب الانحراف أيضا[2] .

---

(١) د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، ط١، مكتبة دهوك، ٢٠١٠، ص٢٥٣.

(٢) د. ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ،سنة ١٩٥٨م ، ص٤٤١.

أولا :موقف المشرع العراقي من عيب الانحراف بالسلطة :

أشار المشرع العراقي إلى عيب الانحراف بالسلطة كسبب للطعن بإلغاء القرار الإداري [١] .حيث لم يقف عند حد تقرير التقاضي للناس كافة كمبدأ دستوري بل تجاوز ذلك إلى تقرير مبدأ يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الرقابة القضائية [٢] .

وقد خص المشرع هذا المبدأ بالذكر رغبة منه في تأكيد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، مما يعني جواز الطعن بإلغاء القرار الإداري أيا كانت جهة إصداره أذا ما خرجت عن نطاق المشروعية .[٣] فإذا اثبت الطاعن صحة طعنه انحراف الإدارة في استعمال سلطتها فإن هذا يجعل قرار الإدارة باطلا ويترتب على بطلان القرار الإداري المشوب يعيب الانحراف بالسلطة إلغاء ذلك القرار من تاريخ إصداره تلتزم الإدارة بأن تأخذ جميع الإجراءات الضرورية اللازمة لإعادة الحال غلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي [٤] . ويقع على عاتق الإدارة كذلك الالتزام بأن تمتنع عن اتخاذ أي إجراء يمكن اعتباره تنفيذا للقرار الملغي وذالك بعدم قيامها بتنفيذه من الناحية وبامتناعها عن إصداره من جديد من ناحية أخرى [٥] . وذلك لأنه المشرع لم يعط الإدارة السلطات والامتيازات إلا باعتبارها وسائل تساعدها على تحقيق الغاية الأساسية التي تسعى إليها وهي المصلحة العامة وإذا ما انحرفت الإدارة عن هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية لا تمت للمصلحة العامة بصلة كمحاباة الغير أو تحقيق عرض سياسي أو استخدام السلطة بقصد الانتقام فإن قراراتها تكون معيبة يعيب الانحراف بالسلطة ومن ثم جديرة بالإلغاء[٦].

---

(١) تناول القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩في المادة (٧)/ثانيا من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ عيب الانحراف السلطة بوصفه أحد أوجه الطعن بمجاوزة السلطة حيث نص على أنه ((يعتبر من أسباب الطعن بوجه خاص ما يلي :

أ . أن يتضمن الأمر أو القرار خرقا أو مخالفة للقانون أو الأنظمة والتعليمات.

ب . أن يكون الأمر أو القرار قد صدر خلافا لقواعد الاختصاص أو معيبا في شكله.

ج . أن يتضمن الأمر أو القرار خطا في تطبيق القوانين أو الأنظمة والتعليمات أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة ويعد في حكم القرارات والأوامر التي يجوز الطعن فيها رفض أو امتناع الموظف أو الهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي عن اتخاذ قرار أو أمر كان من الواجب عليها اتخاذه قانونيا .

(٢) نصت المادة (١٠٠) من دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥ على أنه(يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن .

(٣)د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص٣٩.

(٤) قادر أحمد عبد الحسيني ، بحث بعنوان انحراف القرار الإداري عن قاعدة التخصيص الأهداف في التشريع العراقي ، دراسة المقارنة ، ص٣، نسخة الالكترونية على الرابط (http://www.iasj.net/iasj?func=full text 8ald=30163)

(٥) د. محمود سعد عبد المجيد . الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٢م،ص١٢٠.

(٦) د. بلال أمين زين الدين ، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة (دراسة مقارنة) دار الفكر الجامعي،القاهرة، ٢٠١٠م، ص٣٩٩.

ثانيا : موقف القضاء من عيب الانحراف بالسلطة :

على الرغم من أن المشرع قد منح الإدارة قدرا من الحرية والاختيار في تقدير الوقائع والأسباب الذي تؤسس عليها قراراتها في مجال سلطتها التقديرية ألا أن هذه الحرية ليست مطلقة أنما مقيدة ، بضرورة مراعاة الصالح العام في عملها سواء كان في مجال السلطة المقيدة أو في مجال السلطة التقديرية فإذا انحرفت عن هذا الفرض كان قرارها معيبا بعيب الانحراف بالسلطة ومن ثم محلا للإلغاء .[١]

وقد اشترط القضاء الإداري توافر ثلاث شروط لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف بالسلطة حيث قضت المحكمة الإدارية في مصر بهذا الصدد بأن (عيب الانحراف بالسلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري يجب أن ينطوي في القرار ذاته ، وأن يكون مؤثرا في توجية القرار وأن يقع ممن يملك إصدار القرار)[٢] . وأن سلطة القاضي الإداري في دعوى للإلغاء تقتصر على أبطال القرار المعيب دون أن بين للإدارة الحل السليم أو القرار الواجب اتخاذه ، أي أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية وليس قاضي ملائمة تنصب رقابته على التحقق من مدى مطابقة التصرف للقانون دون الملائمة رغم ذلك فرض القضاء الإداري رقابته على عنصر الملائمة على سبيل الاستثناء فضلا عن عنصر المشروعية وذلك في ميدان القرارات المقيدة للحريات وكذلك في ميدان العقوبات التأديبية للموظفين .[٣] وقد أخذ القرار الإداري في العراق بعيب الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري .

ومن ذلك ما قضى به القضاء الإداري العراقي في دعوى تقدم بها موظفا أحيل على التقاعد وطلب إلى وزير التجارة إعادته إلى وظيفته وفق أحكام قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٢٠في ٢٠٠٢/١٠/٩) والتعليمات الصادرة بشأنه ألا أن وزير التجارة رفض طلب إعادة التعين مستندا الى تعليمات أصدرها بنفسه حيث أن شروط التعين المنصوص عليها في البنود أولا وثانيا وثالثا من تعليمات إعادة تعين الموظف المستقيل أو المحال على التقاعد متوفرة في المدعي وأن الشروط الواردة في فقرة (٣) من التعليمات التي أصدرها وزير التجارة المتضمنة أن يكون التعين حاصلا على شهادة البكالوريوس فأعلى مخالفة لأحكام الفقرة ثالثا من قرار مجلس قيادة الثورة التي تنص على (لوزير المالية بالتنسيق مع وزير التخطيط إصدار التعليمات لتسهيل تنفيذ إحكام هذا القرار) ، لذا يكون قرار المدعي عليه السيد وزير التجارة برفض إعادة المدعي إلى وظيفته بعد أن

---

(١) د. وسام صبار العاني : القضاء الإداري ، ط١، مكتبة السنهوري ،بغداد ، ٢٠١٣، ص٤٢.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في مصر بجلسة ١٧ فبراير ١٩٥٤، دعوى رقم ١٨٣٥، س٦ق، نقلا عن د. ابراهيم الدسوقي ،الرقابة على أعمال الإدارة ،دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠م، ص١٩٠.

(٣) د. محمد علي جواد ، مبادىء القانون الإداري ، جامعة المستنصرية كلية القانون ، بغداد ،٢٠٠٢م، ص٦٢.

روج معاملته مشوبا يعيب الانحراف بالسلطة عليه ولما تقدم من أسباب وإتباعا لقرار النقض قررت المحكمة إلغاء قرار المدعي عليه الأول وزير التجارة إضافة لوظيفة القاضي برفض أعادة تعين المدعي .[١]

ثالثا : موقف الفقه من العيب الانحراف بالسلطة :

ذهب بعض الفقهاء الفرنسيين إلى أن الانحراف بالسلطة يتمثل في استخدام سلطة معينة بواسطة جهة أدارية من أجل تحقيق هدف أخر غير ذلك الذي من أجله منحت لها هذه السلطة بواسطة القانون[٢]

بينما ذهب البعض الأخر إلى قيام عيب الانحراف عندما تستخدم جهة إدارية سلطتها عمدا من أجل تحقيق هدف غير الذي منحت من أجله هذه السلطة[٣] .

وذهب جانب أخر من الفقه في تعريفه لهذا العيب الا أنه يوجد انحراف بالسلطة عندما تستخدم الإدارة اختصاصها من أجل غرض غير المصلحة العامة سواء كان هذا الغرض مصلحة خاصة أو هدف سياسي ويوجد كذالك أنحراف بالسلطة عندما تتخذ جهة الإدارة قرارا من أجل هدف يتعلق بالمصلحة العامة ولكنه أجنبي عن الهدف الذي حدده التشريع الذي تدعي الإدارة تطبيقه[٤].

أما الفقه المصري أشار بأن انحراف الجهاز الإداري يوجد في معنيين أحدهما معنى قانوني والأخر يتعلق بفن الإدارة وذهب إلى وقوع الانحراف بمعناه القانوني أذا أساء الموظف استعمال سلطته فقصد بها هدف مجافي للمصلحة العامة أو قصد بقراره تحقيق المصلحة العامة فعلا ولكنه يخدم هدفا غير الهدف الذي إرادة المشرع كما ذهب إلى حدوث الانحراف من منظور فن الإدارة عندما لا يحقق رجل الإدارة النتائج التي تؤدي إلى سهولة أحداث التغير الذي يستهدفه المجتمع وانتهى هذا الفقه إلى وقوع الانحراف في هذه الحالة بالرغم من إن رجل الإدارة لم يرتكب خطا ويطبق القانون تطبيقا سلميا وبذلك فان الانحراف بهذا المعنى يختلف عن الانحراف بمعناه القانوني في إن الأهداف التي يريدها رجل الإدارة في هذه الحالة كلها مشروعة إلا انه لم

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري رقم ، ٥/٢٠٠٤ في الدعوى العدد ٣٩ قضاء إداري ٢٠٠٤ في ٢٠٠٤/٣/١٧ غير منشور.

(٢) د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ،ص٣٩٠.

(٣) د. سلمان محمد الطماوي . نظرية التعسف في استعمال السلطة (انحراف السلطة) دراسة المقارنة، ط٣، مطبعة جامعة عين الشمس ، ١٩٧٨م، ص٦٩.

(٤) د. طعيمه الجرف .رقابة القضاء ، والأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء)دار النهضة العربية .القاهرة،١٩٨٤م،٢٥٩.

يتمكن إما بسوء نية أو بحسن نية من الموازنة بين هذه الأهداف المشروعة ليتبقى من بننصها ما يحقق نتائج أفضل لتحقيق الغايات التي يستهدفها المجتمع [١]

إما من حيث أهميته فقد انقسم الفقه إلى اتجاهان الأول ينكر أهمية عيب الانحراف بالسلطة وذلك لأن أنصار هذا الاتجاه يرون تضاؤل أهمية عيب الانحراف بالسلطة يرجع إلى ظهور الرقابة على الأسباب القرار الإداري والصعوبة في أثبات عيب الانحراف بالسلطة وجعله عيبا احتياطيا لا يلجأ أليه القاضي إلا أذا كان هو العيب الوحيد الذي ثاب القرار الإداري .[٢]

أما الاتجاه الثاني يؤيد استمرار أهمية عيب الانحراف بالسلطة حيث يرون أنصار هذا الاتجاه استمرار أهمية عيب الانحراف بالسلطة الاحتفاظ بمكانته في فرض الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية لأنه أيا كان أمر التوسع في الرقابة على ركن السبب في القرار الإداري الا أنه يبقى لعيب الانحراف بالسلطة مكانته التي لا يمكن التقليل من شأنها وخاصة فيما يتعلق بصورة هذا العيب المعروفة بالانحراف في الإجراءات التي تحقق عندما تعمد جهة الإدارة إلى أخفاء المحتوى الحقيقي لقرارها خلف مظهر خاطئ يتمثل في لجوئها إلى إجراء قد خصصه القانون لتحقيق غايات غير تلك التي تسعى لها جهة الإدارة وذلك أجل تجنب شكليات معينة أو إصدار ضمانات معينة.[٣]

المطلب الثاني

خصائص عيب الانحراف بالسلطة

يتمتع عيب الانحراف بالسلطة بعدة خصائص ، ومن هذه الخصائص أنه ذو طبيعة احتياطية لا يلجأ إليه القاضي الإداري إلا أذا كانت أوجه الطعن الأخرى غير قادرة على إلغاء القرار الإداري و أنه يقع فصديا بأنه أذا اتجهت نية مصدر القرار إلى مخالفة الغاية من القرار الإداري إضافة إلى اقتران عيب الانحراف بسلطة الإدارة وارتباطه بركن الغاية في القرار الإداري .

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، الجزء الأول ، دار محمود للنشر والتوزيع القاهرة ، ٢٠١٠ م ، ص٢٨١-٢٨٤.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري منشأة المعارف للنشر ، الإسكندرية ١٩٩٦، ص٦٦١.

(٣) د. زكي محمد النجار . القضاء الإداري، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، ط٢، الأزهر للطباعة ، دمنهور . مصر ، ١٩٩٦م ، ص٣٩٦.

الفرع الأول

الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة

يعد عيب الانحراف بالسلطة وجها احتياطيا للإلغاء ويرجع ذلك إلى طبيعة عيب الانحراف وصعوبة مهمة القاضي الإداري في البحث عنه لأن هذا العيب لا ينصب على عناصر موضوعية وإنما ينصب على عناصر شخصية وذاتية تتصل برجل الإدارة مصدر القرار الإداري .[١] وهذه الميزة تعني أن القاضي الإداري يبدأ ببحث العيوب الأخرى التي يستند إليها الطاعن في دعواه فإذا ثبت وجود عيب أخر حكم بإلغاء القرار الإداري دون الحاجة للبحث في عيب الانحراف بالسلطة .[٢]

فإذا كان القرار الإداري مشوبا بعيب في الشكل أو في المحل أو في السبب أو لم تراعي فيه قواعد الاختصاص بالإضافة إلى أن عيب الانحراف بالسلطة فإن القاضي الإداري يستطيع أن يقضي بإلغاء القرار بناءا على أحد تلك العيوب ولا يلجأ إلى عيب الانحراف الا إذا كان العيب الوحيد الذي يشوب القرار الإداري.[٣] ويبرر البعض الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بأن القاضي الإداري لا يلجأ إلى أثارته والاستناد إليه في الطعن بالإلغاء إذا وجد وجه أخر من أوجه الإلغاء نظر لصعوبة أثباته ومن أجل تيسير الوصول إلى تحقيق العدالة بوسائل أكثر موضوعية وأسهل في الإثبات .[٤] وذهب رأي أخر إلى أن السبب في اعتبار عيب الانحراف عيبا احتياطيا يرجع إلى خطورة عيب الانحراف بالنسبة للإدارة فالحكم عليها بأنها تعسفت ينال من مهابتها لدى الأفراد ويزعزع ثقتهم فيها ولهذا فأن القضاء الإداري لا يلجأ إلى هذا العيب الا مضطرا.[٥]

بينما يتفق غالبية الفقه على أن عيب الانحراف بالسلطة عيب قصدي ومن ثم يجب إلغاء القرار الإداري المشوب به أي أن رجل الإدارة يعلم بخروج قراره على المصلحة العامة أو يخالف قاعدة تخصيص الأهداف أو

---

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي . القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الجزء الأول ، (قضاء الإلغاء) منشأة المعارف للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٩م ، ص٨٣٥.

(٢) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة . مصدر سابق ، ص٢٩٤.

(٣) د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام ، القضاء الإداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة ، ١٩٨٧م ،ص٣٩٤.

(٤) د. صلاح أحمد السيد جودة ،العيوب الشكلية والموضوعية لقرارات الإدارية ،دراسة مقارنة الشريعة الإسلامية ،كتاب السادس ،دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠١١م ، ص١٧٢.

(٥) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ،٢٩٣.

لا يطبق الإجراءات المقررة قانونا لاتخاذ القرار والعلم المجرد أو العام لا يكفي لقيام هذا العيب بل لابد من تتجه نية مصدر القرار الحرة إلى ارتكاب المخالفة.(١)

الفرع الثاني

اقتران عيب الانحراف بسلطة الإدارة التقديرية وارتباطه بركن الغاية في القرار الإداري

أولا : اقتران عيب الانحراف بسلطة الإدارة التقديرية :

يتلازم عيب الانحراف بالسلطة مع السلطة التقديرية للإدارة فهذه السلطة ليست مطلقة أو تحكمية فالإدارة منحت إياها لتحقيق الصالح العام أو الهدف المخصص فإن انحرفت عن تحقيق أي منهما كان قرارها مشوبا يعيب الانحراف بالسلطة .(٢)

وبذلك فأن الإدارة عندما تمارس نشاطها تتبع أسلوبين الأول أن تمارس اختصاصا مقيدا وفيه يحدد المشرع الشروط الواجب أتباعها لاتخاذ قرارها مقدما مثلما هو الحال ترقية موظف بالأقدمية فهنا يجب على الإدارة أذا توفرت فيه الشروط الترقية بالاقدمية أن تقوم بترقية الموظف فأن تقاعست عن ذلك يعد خروجا على مبدأ المشروعية ، أما الأسلوب الثاني فيمثل بممارسة الإدارة اختصاصا تقديريا أذ يترك المشرع للإدارة حرية اختيار وقت وأسلوب التدخل في إصدار قراراتها تبعا للظروف ومن دون أن تخضع للرقابة مثلما هو الحال في ترقية موظف على أساس الكفاءة فالمشرع يكتفي بوضع القاعدة العامة التي تتصف بالمرونة تاركا للإدارة تقدير ملائمة التصرف شريطة أن تتوخى لصالح العام في أي عمل تقوم به وأن لا تنحرف عن هذه الغاية وإلا كان عملها مشوبا بعيب ألانحراف بالسلطة .(٣) ألا أن حرية الإدارة غير مطلقة في هذا المجال فبالإضافة إلى أنها مقيدة باستهداف قراراتها المصلحة العامة تكون ملزمة بإتباع قواعد الاختصاص والشكل المحددة قانونيا بينما تنصرف سلطتها التقديرية إلى سبب القرار الإداري وهو الحالة الواقعية والقانونية التي تبرر اتخاذ القرار أو المحل وهو الأثر القانوني المترتب عنه حالا ومباشرة فهنا تتجلى سلطة الإدارة التقديرية.(٤)

---

(١) د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩م ، ص٥٩.

(٢) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص٢٦.

(٣) د. سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على إعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ،١٩٧٦م ، ص١٧.

(٤) د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص٥٧.

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

الغاية في القرار الإداري تمثل في الهدف النهائي الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصدارها للقرار الإداري .[١] وهي بذلك تمثل الجانب الشخصي في القرار وعيب الانحراف بالسلطة يتعلق بعنصر الغاية في القرار الإداري فهو يتحقق أذا انحرفت الإدارة مصدر القرار عن غاية المصلحة العامة أو عن الغاية المعينة بالذات بنص القانون فهذا العيب هو أذا تعبير عن الانحراف عن غاية القرار الإداري وفي حالة تعدد أهداف القرار الإداري يكفي أن يكون أحدهما مشروعا حتى يكون قرار سليما ما لم يكن الهدف المعيب هو الحاسم في إصداره القرار وعلى ذلك لا مسؤولية على الإدارة أذا أصدرت القرار المستهدفة نفس الغاية التي قصدها القانون ومحققة في ذات الوقت بعض الأهداف الخاصة واستنادا على ما تقدم قضت المحكمة الإدارية العليا بأن (إذا حدد المشرع شروطا معينة لاستخراج رخصة سيارة والتزمت بها الإدارة ورفضت استخراج الرخصة لأحد الأفراد لعدم انطباق أحد الشروط عليه فأن عمل الإدارة يكون مشروعا وغير مشوب بعيب الانحراف حتى ولو كان الرفض قصد به إرضاء ضغائن حقدية .[٢] وقد ترتبت على ارتباط عيب الانحراف بالسلطة بغاية القرار الإداري جعل هذا العيب يتصل بنوايا مصدر القرار وما اراد تحقيقه بإصدار القرار الأمر الذي يجعل رقابة القاضي الإداري على هذا العيب أكثر صعوبة من رقابتة لسائر العيوب الأخرى للقرار الإداري لأنه يتطلب من القاضي أن يبحث عن بواعثه ومقاصد مصدر القرار لكشف عن وجود الانحراف من عدمه.[٣]

---

(١) د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ،ص١٨٠.

(٢) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ،ص٣١٤.

(٣) د.محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، ١٩٩٧م ، ص٥٨٢.

المبحث الثاني

صور عيب الانحراف بالسلطة

أن رقابة القاضي الإداري على ركن الغاية هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة تستهدف التحقق من مدى التزام الإدارة في قراراتها بالمصلحة العامة أو الأهداف التي حددها لها القانون لأن الانحراف عن هذه المصلحة أو تلك الأهداف يجعل قراراتها معيبة بعيب الانحراف بالسلطة .[١] ولهذا العيب صور متعددة يمكن بيانها بواسطة المطلبين الآتيين التي تظهر الإدارة فيها وهي تجانب المصلحة العامة أو تجانب المصلحة التي حددها لها القانون .

سنتناول في هذا المبحث مايلي:

المطلب الأول: الأهداف التي تجانب المصلحة العامة.

المطلب الثاني: الأهداف التي تجانب مبدأ تخصيص الأهداف.

المطلب الأول

الأهداف التي تجانب المصلحة العامة

أن الهيئات العامة لا تمارس أعمالها لتحقيق أغراض ذاتية لحسابها وإنما بقصد تحقيق هدف أساسي هو الصالح العام ومن ثم كان من عناصر شرعية أعمال الهيئات العامة أن تتجه هذه الأعمال دائما إلى تحقيق المصالح العامة وإلا تنحرف عنها [٢] . لهذا فإن صدور القرار المخالف للمصلحة العامة يكون معيبا يعيب الغاية وهذه الحالة خطيرة لأن الانحراف هنا مقصود فرجل الإدارة يستغل سلطته لتحقيق أغراض لا تتعلق بالمصلحة العامة[٣] .

أولا : الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة شخصية

---

(١) د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص٢٨٩.

(٢) د. عصام الدبس ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ،٢٠١٠م، ص١٧٥.

(٣) د. محمد علي جواد ، مصدر سابق ، ص١١٦.

تتحقق هذه الصورة عندما يصدر رجل الإدارة قراره بقصد تحقيق نفع شخصي له أو لغيره ومن الأمثلة على ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في إلغاء قرار أصدره أحد مدراء البلديات في منع الرقص في فترات معينة ويبرر هذا المنع هو أن الرقص قد شغل الشباب من كلا الجنسين عن العمل ولكن السبب الحقيقي وراء ذلك المنع يعود إلى حماية مطعم له انصرف عنه الشباب إلى المحلات التي توفر لهم فرصة الرقص(١) .

ولا يقف الأمر عند هذا الحد بل قد يهدف مصدر القرار إلى تحقيق نفع شخصي للغير ومن الأحكام التي أصدرها القرار الإداري المصري في هذا الشأن قوله (ليس معنى الانحراف بالسلطة أن تتخذ الإدارة سلطتها وسيلة لتحقيق أغراض خاصة دون مبرر من المصلحة العامة مما يجعل هذا القرار باطلا حقيقيا بالإلغاء) وكان ذلك الحكم بمناسبة نقل الإدارة موظف بفرض إفادة شخص معين بذاته هو الخصم الثالث الذي حل محل المدعي في وظيفته وذلك بغية ترقيته إلى الدرجة الأولى ومن ثم يكون القرار مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة وجديرا بالإلغاء(٢) .

ثانيا : الانحراف بالسلطة لأغراض الانتقام الشخصي

تمثل هذه الصورة من صور الانحراف بالسلطة عن المصلحة العامة في قيام رجل الإدارة بممارسة سلطاته بقصد الانتقام والتشفي لأحقاد وضغائن شخصية (٣) . ويقع ذلك عندما يستهدف مصدر القرار التنكيل والأضرار بالغير لأسباب لا تتعلق بالصالح العام وبدوافع متعددة لا عد لها ولا حصر ، فمثلا قد تكون ناتجة عن اختلاف في الرأي أو في العقيدة أو التنافس في مجال معين وتعد هذه الصورة من أخطر صور الانحراف وأشدها استغلال وسوءا في استعمال السلطة فمصدر القرار يستخدم صلاحيته القانونية أداة ووسيلة لتصفية الحسابات مع الغير في حين منح تلك الصلاحيات لتحقيق الصالح العام والخير المشترك وليس لمعاونته ومساعدته على قهر خصومه ومعارضيه والتغلب عليهم (٤) . ومن الأمثلة عليه قيام الإدارة بفصل أحد العاملين على الرغم من أنه لا يجوز فصل الموظف الا للصالح العام للتخلص منه بعد أن التجا للقضاء واستصدر إحكاما بإلغاء قراراتها فهنا يبدوا واضحا أن قرار الإدارة بفصل الموظف كان مشوبا يعيب الانحراف حيث أن الإدارة قامت بفصله انتقاما منه للجوئه للقضاء طالبا إلغاء قراراتها وأيضا صدور عدة قرارات من

---

(١) د. طارق فتح الله خضر ، دعوى الإلغاء ، النسر العربي ، ٢٠٠١م ، ص٢٠٥.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة (١٥) سنة ١٩٥٣، دعوى رقم ٦٤٤١ س٦ق ، مجموعة احكام محكمة القضاء الإداري ، السنة السابعة .ص ١٥٣٦، نقلا عن د. محمد ابراهيم الدسوقي ، مصدر سابق ، ص١٩٣.

(٣) د. محمد علي جواد ، مصدر سابق ، ص١١٦.

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مصدر سابق ،ص ٨١٩.

جهة الإدارة ضد الطاعن ليس بهدف تحقيق الصالح العام وأنما بهدف الانتقام منه لاعتراضه على بعض إجراءات التنظيم الإداري بالعمل [١] .

ثالثا : الانحراف بالسلطة لتحقيق إغراض سياسية

يستخدم رجل الإدارة صلاحيته لتحقيق إغراض ذات طبيعة سياسية فئوية أو حزبية لا تمت بصلة إلى المصلحة العامة وبعد أن كان الباعث السياسي من أسباب امتناع القاضي الإداري في تفحص مشروعيته تحت حجة أعمال السيادة ألا أن هذا السبب أستبعد منذ عام ١٨٧٥ في قضية (الأمير نابليون) وأصبح مجلس الدولة الفرنسي يقضي بأبطال القرار الإداري المعيب بانحراف السلطة في حالات كثير كإصدار أحد الوزراء قراره بفصل موظف لأنه ينتمي إلى حزب سياسي مناوئ أو امتناع الإدارة قبول تعيين مرشح للوظيفة العامة بسبب ميوله السياسي [٢] . وقد ساعد على انتشار هذا النوع من الانحراف السماح لعمال الإدارة بالانضمام إلى الأحزاب السياسية احتراما لحقهم في إتباع ما يشاوؤن من عقيدة سياسية وقد يقوم هؤلاء بإصدار قرارات لأدراك هدف حزبي معين كما لو أصدر المختص قرارا بمنح اعانه لجهة معينة أو إيقاف المساعدة المادية التي تمنح لها بقصد تحقيق مصالح حزبية ما لأحد الأحزاب التي يرتبط بتلك الجهة لذا لا يجوز للرئيس الإداري أيا كانت درجته وأيا كانت الإدارة التي يعمل بها أن يصدر قرارات مشبعة بالباعث السياسي هدفها الانتقام ممن يخالفه في الرأي مخالفة الموظف الرئيسية في العقيدة السياسية لا يبرر عزل هذا الموظف أو المساس به [٣] .

رابعا :الانحراف بالسلطة تحايلا على تنفيذ إحكام القضاء

تتمثل هذه الصورة بأن تقوم الإدارة بإصدار قرار إداري يستهدف التحايل على تنفيذ حكم قضائي أو التهرب من تنفيذه وذلك عندما يحصل المدعي على حكم ملزم لجهة الإدارة فتلجأ الإدارة بوسيلة أو بأخرى لعدم تنفيذ هذا الحكم وأن تقوم باستعمال طريقة تفرغ الحكم من مضمونه ، لذلك فإن تحايلها على تنفيذ الأحكام القضائية الحائزة على حجية الشيء المقضي به يجعل القرار الإداري الصادر منها بناء على ذلك مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة وتأسيسا على ذلك فقد الغى مجلس الدولة الفرنسي قرار أصدره أحد المحافظين عدل فيه لوائح السكان لصالح بعض الملاك وذلك للتهرب من تنفيذ حكم قضائي بهدم عقاراتهم المخالفة للشروط وأستند المجلس في إلغائه لهذا القرار غير أنه لا يمت لأي ضرورة من ضرورات السكان وأن

---

(١) د. طارق فتح الله خضر ، مصدر سابق ، ص٢٠٧.

(٢) د. محمد علي جواد ، مصدر سابق، ص١١٧.

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٣٥٦.

القرار في حقيقته يستهدف وضع عقبه في سبيل تنفيذ حكم قضائي ومن ثم انتهاء المجلس إلى الغاء القرار لكونه مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة .[١]

وكذلك قام مجلس الدولة المصري بإلغاء قرارات الإدارة التي تصدرها للتهرب من تنفيذ الأحكام القضائية وذلك لكونها مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة ومن ذلك ألغت المحكمة الإدارية العليا أقرارا سعي محافظ الشرقية لإستعداده بالاستيلاء على العقار كانت المحافظة تستأجره كبيت للطالبات المغتربات فصدر قرار الأستيلاء بهدف تعطيل حكم الأخلاء وقد قالت المحكمة في هذا الخصوص أن الباعث الذي دفع محافظ الشرقية بادئ الأمر إلى السعي في إصدار القرار المطعون فيه هو الحكم الصادر بأخلاء المبنى المطلوب الاستيلاء عليه وقصدها من ذلك هو تعطيل تنفيذ هذا الحكم .[٢]

المطلب الثاني

الأهداف التي بجانب مبدأ تخصيص الأهداف

يجب على الإدارة أن تستهدف تحقيق الأهداف الخاصة التي عينها المشرع في المجالات المحددة لها لكي لا تحيد بقراراتها عن قاعدة تخصيص الأهداف لأن هذه القاعدة قد تعد من المبادئ الجوهرية التي يجب على الإدارة احترامها والتقيد بها عند إصدارها للقرار الإداري وإلا كان جزاء مخالفتها إلغاء القرار لعيب الانحراف بالسلطة ويلاحظ هذه الحالات أقل خطورة من الحالات السابقة وذلك لأنه رجل الإدارة يتصرف في حدود الصالح العام بمعنى أنه حسن النية لا يبغي إلا الصالح العام ولكنه يستخدم ما بين يديه من وسائل لتحقيق أغراض مما لا يجوز أن تتحقق بتلك الوسائل أو مما لا يختص بتحقيقها . وتبرز حالات الانحراف بالسلطة ومخالفة مبدأ تخصيص الأهداف في مجال الضبط الإداري والوظيفة العامة بشكل خاص .

أولا : الانحراف بالسلطة في ميدان الضبط الإداري :

يقصد بالضبط الإداري حق الإدارة في فرض قيود على الأفراد تحد بها من حريتهم يقصد حماية النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكنية العامة، لذلك فإن سلطات الضبط الإداري تمنح لأعضاء الضبط الإداري من أجل المحافظة على النظام العام ويترتب على ذلك أن استعمال أعضاء

---

(١) منصور ابراهيم العتوم : القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ،ط١ ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠١٣م، ص١٦٨.

(٢) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ١٣٠٩ ، لسنة ١٢ق ، جلسة ١٩٦٧/٢/١٨، مجموعة احكام السنة ١٢، ص٦٦٤، نقلا عن د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ،ص٣٦٢.

الضبط الإداري لسلطاتهم بغية تحقيق أغراض بعيدة عن النظام العام يجعل أعمالهم معيبة بعيب الانحراف بالسلطة حتى ولو كانت الأغراض التي يسعون إليها مشروعة في ذاتها مثل تحقيق مصلحة مالية لدولة سواء كان عن طريق زيادة الموارد وتقليل النفقات . (١)

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي الحكم الصادر في (١٢) نوفمبر ١٩٢٧ والقاضي بإلغاء قرار صادر عن البلدية يمنع المرور شتاءا على طريق بهدف تجنب البلدية تكاليف إصلاحه وتجديده ، لأنه القرار أستخدم لتحقيق منفعة مالية وليس لتحقيق غرض يتعلق بأهداف الضبط المعروفة.(٢) وقد كان لمجلس الدولة المصري ذات الموقف بشأن إلغاء قرارات الإدارة المخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف ومن ذلك إلغاء القرار الصادر عن الإدارة برفض الترخيص بفتح دار للسينما رغم استيفاء الترخيص لشروطه وذلك لأنه الباعث الحقيقي لإصدار هذا القرار هو رغبة وزارة الأشغال في شراء الأراضي التي أقيمت عليها دار السينما خالية من البناء فنحصل عليها بثمن بخس .(٣)

ثانيا : الانحراف بالسلطة في مجال الوظيفة العامة :

تعد مجالات الوظيفة العامة عموما والجزاءات التأديبية خصوصا من المجالات التي تسمح بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ،فالأصل أن للإدارة سلطة تقديرية في توزيع موظفيها بين الوظائف والأماكن على النحو الذي يتطلبه حسن سير العمل وتحقيق أهداف الوظيفة العامة .(٤)

إلا أنه قد يحدث في كثير من الأحيان أن تستعمل الإدارة سلطتها في مجال الوظيفة العامة تحقيقا لأغراض لا تدخل ضمن اختصاصها ومن ثم تنحرف عن الغاية الأساسية التي منحت السلطة من أجلها حيث تلجأ إلى إصدار قرار بنقل الموظف مكانيا أو نوعيا بقصد توقيع عقوبة تأديبية عليه وذلك تفاديا للجوء إلى إجراءات (٥) . ومن ثم أن فكرة الانحراف التأديب المقررة قانونا لاشتمالها على بعض الضمانات للموظف بالإضافة إلى طولها وفي هذه الحالة فإن قراراها يتضمن عقوبة مبتدعة وبالتالي مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة . (٦)

---

(١) طارق فتح الله خضر ، مصدر سابق ، ص٢١١.

(٢) د. فهد الدغيثر : رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية ، ١٩٨٥،ص٣٠٢.

(٣) محكمة القضاء الإدارية ، جلسة ١٩٥٤/٦/١٤ ، مجموعة السنة الثالثة ، ص١٥٣٩، نقلا عن الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ،ص٤٠١.

(٤) وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص٢٩٢.

(٥) د. عبد العزيز منعم خليفة ، مصدر سابق، ص٣٨٧ - ٣٨٨.

(٦) د. طارق فتح الله خضر ، مصدر سابق ، ص٢١٤.

وفي هذا الصدد تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر (أن الجهة الإدارية قد انحرفت بسلطتها في نقل الموظفين من مكان إلى أخر عن الغاية التي وضعت لها واتخذتها أداة للعقاب وبذلك قد ابتدعت نوعا من الجزء التأديبي لم ينص عليه القانون واقعته على المدعي عليه بغير سبب يبرره .[١] وفي العراق من حيث المبدأ القانوني يعد النقل الذي لا يستند إلى أسباب مبعثرة ويلحق ضررا بالموظف تعسفا في استعمال السلطة وكان ذلك في مناسبة الحكم في دعوى تقدم بها موظف إلى مجلس الانضباط العام يدعي بها أن دائرته أصدرت أمر بنقله من مديرية بلدية صلاح الدين إلى بلدية الضلوعية بدون الدرجة والتخصص المالي حيث قرر المجلس إلغاء الأمر الإداري وذلك لأن هذا النقل قد الحق ضررا بالموظف ولم يستند إلى أسباب معتبرة لذلك يعد تعسفا في استعمال السلطة. [٢]

ثالثا : الانحراف بالإجراءات الإدارية :

ويظهر هذا النوع من الانحراف عند لجوء الإدارة إلى استعمال بعض الإجراءات الإدارية مكان الإجراءات الأخرى ملزمة باتخاذها وذلك للوصول إلى الغرض التي تريد تحقيقه وقد عبر جانب الفقه عن هذا النوع من الانحراف بأنه غرض عام منوط برجل الإدارة تحقيقه ولكن بوسائل محددة وأعتبره حالة من حالات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ووفقا لهذا الجانب فإن الانحراف بالإجراء يتمثل في استعمال رجل الإدارة في سبيل تحقيق هدف عام منوط به تحقيقه وسيلة غير مقررة قانونيا بالإجراء تتمثل في استخدام الإدارة إجراء إداريا لتحقيق هدف لا يمكن تحقيقه إلا باستعمال إجراء إداري أخر لذلك فقد تستخدم الإدارة إجراء إداريا غير الإجراء القانوني السليم لتبتعد عن التشكيلات القانونية المعقدة أو بهدف كسب الوقت او التحايل إلى قواعد الاختصاص وقد تهدف الإدارة من ذلك الهروب من رقابة القضاء أو إلغاء بعض ضمانات الأفراد وتظهر أهمية عيب الانحراف بالإجراء في أنه يكشف بسهولة وبوضوح عن عيب الانحراف بالسلطة دون الحاجة إلى البحث عن مقاصد متخذ القرار وغاياته حيث أن الانحراف بالإجراء يشكل الدليل الموضوعي على الانحراف بالسلطة كما أنه ينطوي على أخلال مزدوج بالقانون بمعناه الواسع فمن ناحية يتضمن أخلالا بالنص الذي أنشا الإجراء الذي استعملته الإدارة ومن ناحية أخرى أخلالا بالنص الذي يقرر الإجراء واجب

---

(١) المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم ٢٨٧٣، لسنة٣٧ق ، جلسة ١٩٩٣/١٢/٢١، دائرته ثالثة نقلا عن د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٤٢٣.

(٢) الدعوى التميزية رقم ١٢٦ ، انضباط تميز ٢٠٠٨، تاريخ القرار ٢٠٠٨/٥/١٩،ص٤٣٤، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لسنة ٢٠٠٨ ، جمهورية العراق وزارة العدل .

الإتباع لذلك يعتبر الانحراف بالإجراء بمثابة تطبيق للقانون على خلاف إرادة المشرع إضافة أنه غالبا ما يكون مصحوبا بالاستناد إلى أسباب غير حقيقية [١] .

ويتجلى عيب الانحراف بالإجراء عند لجوء الإدارة إلى إجراءات الاستيلاء المؤقت بدلا من استعمال إجراءات نزع الملكية المعقدة في سبيل الاستيلاء على ملكية عقار أو استيلاء نهائيا للمنفعة العامة وأن تتفادى إتباع إجراءات التأديبية بما فيها من ضمانات للموظف باستعمال العقوبات المقنعة ومن الأمثلة على ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٥ابريل لسنة ١٩٤٧ والذي قرر فيه أنه قد يثبت أن الاستيلاء من قبل الإدارة على كمية الجبن التي يملكها(الميو جوفان) بناء على قرار المدير العام للتموين في مقاطعة سافوا إنما كان يقصد في الحقيقة توقيع عقوبة عليه لاتهامه بتصدير كمية من الجبن بوسائل غير مشروعة وبناء على ذلك فأن الإدارة تكون قد استعملت سلطة الاستيلاء في غير ما أعدت له .[٢] على ما تقدم يرى الباحث بأن الذي يساعد الإدارة على الانحراف عن المصلحة العامة وعن قاعدة تخصيص الأهداف هي السلطة التقديرية للإدارة فهي في كثير من الأحيان تصدر قراراتها الإدارية من خلال الصلاحيات التقديرية التي تمتع بها وقد تستغل الإدارة هذه الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القوانين والأنظمة لتنحرف بها عن المصلحة العامة وعن الهدف المحدد لها لتحقيق منافع شخصية أو غير مشروعة ذلك فأن هذه السلطة تعد بمثابة الستار للإدارة في إضفاء الشرعية على إعمالها غير المشروعة .

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، مصدر سابق ، ص٣٤٤.

(٢) د. بلال أمين زين الدين ، مصدر سابق ، ص٤٠٦.

المبحث الثالث

أثبات عيب الانحراف بالسلطة

ا لإثبات بالمعنى القانوني هو أقامة الدليل أمام القضاء على وجود واقعة قانونية تعد أساسا لحق مدعى به وذلك بالطرق والكيفية التي يحددها القانون .[١]

وتعد مسألة إثبات عيب الانحراف بالسلطة مسألة عسيرة لأنه من العيوب الخفية التي قد تسترها بعض مظاهر الشرعية وبدون هذا الإثبات يظل القرار المشوب يعيب الانحراف بمنأى عن الإلغاء حيث أن الأصل في القرار أنه صدر صحيحا ومتفقا مع أحكام القانون إلى أن يثبت العكس ، والأمر الذي يستلزم أن نتناول صعوبة أثبات عيب الانحراف بالسلطة ، وإثباته أمام القضاء الإداري وذلك من خلال تقييم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الأتي :

المطلب الأول : صعوبة أثبات عيب الانحراف بالسلطة .

المطلب الثاني : أثبات الانحراف بالسلطة أمام القضاء الإداري .

المطلب الأول

صعوبة أثبات عيب الانحراف بالسلطة

يعتبر عيب الانحراف بالسلطة من أشد عيوب القرار الإداري صعوبة في الإثبات أذ أنه يتعلق بالهدف أو الغاية التي قصدت إليها الإدارة من إصدار القرار وإثبات المقاصد والنوايا أمر صعب ، وهذه الصعوبة كما تواجه القاضي الإداري فأنها تواجه المدعي الذي يقع على كاهله عبء الإثبات لذا فمن الأهمية تحديد مدى صعوبة أثبات عيب الانحراف بالنسبة للقاضي وكذلك بالنسبة للمدعي .[٢]

أولا : صعوبة أثبات عيب الانحراف بالنسبة للقاضي .

---

(١) د. أدم وهيب النداوي ، الموجز في قانون الإثبات . ط٣ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١١، ص٢٢.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، مصدر سابق ، ص٦٧٤.

يواجه القاضي الإداري صعوبة في الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة لارتباط هذا العيب بنوايا ومقاصد مصدر القرار الإداري ، نظرا 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 حيث يمكن استخلاصه بسهولة ولكنه عيب شخصي يكمن في نوايا رجل الإدارة ومقاصد ويتوقف وجوده على سلامة هذه النوايا وتلك المقاصد لذلك كان عيبا عسير الإثبات .(١)

وعلى ذلك فإن القاضي الإداري لا يمكنه من التأكد من سلامة النوايا والمقاصد الداخلية لمصدر القرار بمجرد استعراضه لأوراق الدعوى أو سماعة لأقوال الخصوم أو الدفاع رجل الإدارة الذي لا شك أن سيخفي عن القاضي نواياه الحقيقية فيما لو كانت متناقضة مع الهدف الظاهر من القرار الإداري ومما يزيد من صعوبة أثبات عيب الانحراف بالسلطة أن القاضي الإداري لا يستطيع أثارة هذا العيب من تلقاء نفسه بل لا بد أن يطلب المدعي ذلك وأن القاضي لا يقتنع بجود انحراف في استعمال السلطة لمجرد أن أحد الأفراد قد أثار أمامه شبهة وجود الانحراف لما هذا العيب من خطورة بحيث لا يملك القاضي أن يقضي بوجوده دون إن يتحقق منه أحد في نظر الاعتبار الاستقرار في النظام القانوني وفي العلاقات الإدارية بالأفراد وخاصة عندما يجد نفسه أمام قرار إداري تبدو عليه خارجيا مظاهر الصحة ومنون لكافة أركانه القانونية .(٢)

وذلك لأن الطاعن في هذه الحالة يتهم الإدارة بأنها انحرفت عن الطريق السليم ورمت إلى تحقيق أغراض غير مشروعة لذلك فإن قبول مثل هذا الاتهامات الخطيرة فأن ذلك يؤدي إلى تهديد الاحترام الواجب للإدارة وينال من هيبتها أمام الجمهور وبالتالي إلى تعطيل وشل حركتها واهدام روح الابتكار والتجديد فيها ، الواقع أنه من غير المتصور ترجيح الحفاظ على هيبة الإدارة على الاحترام الواجب لحقوق الأفراد التي تهدرها الإدارة بالانحراف في استعمال سلطتها عن الهدف الذي من أجله منحت السلطة ، والحفاظ على هيبة الإدارة لا يكون عن طريق تستر القضاء على انتهاكها لمبدأ المشروعية وإنما ينبع ذلك ممن الإدارة نفسها ، وذلك بأن تبتعد عن الانحراف بالسلطة حتى تتجنب حرج إلغاء قراراتها الإدارية . (٣)

ثانيا : صعوبة أثبات عيب الانحراف بالنسبة للمدعي

تكمن صعوبة أثبات عيب الانحراف بالسلطة بالنسبة للمدعي في أن الإدارة تحوز في الغالب الأوراق والوثائق والمستندات التي يمكن للمدعي الاعتماد عليها في الإثبات أذ تشكل هذه الوثائق الدليل الذي يمكن

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص٣٨٦.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي ، مصدر سابق ، ص١٤٧.

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٤٣٦.

تقديمه للقاضي لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون فيه ، حيث يؤدي وجود تلك الوثائق والمستندات في حيازة الإدارة إلى جعل مهمة الإثبات عسيرة وأحيانا تكون مستحيلة وهذه الصعوبة أذا كانت تطبق على جميع عيوب القرار الإداري فإنها تتجلى أكثر بالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة .(١)

لذا فإن موقف المدعي يكون أضعف من موقف الإدارة التي تمتلك الوثائق والمستندات وتستطيع إظهار بعض هذه المستندات أذ كانت مؤيدة من وجهة نظرها ، وفي الوقت نفسه أخفاء البعض الأخر الذي يدينها بالانحراف في قراراها ، وبذلك يكون المدعي الذي يتحمل عبء الإثبات مجرد أمن الأوراق الإدارية التي تمثل الدليل الرئيسي في الإثبات (٢)

كما يزيد من صعوبة أثبات عيب الانحراف بالنسبة للمدعي قرينه 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 المشروعة ولكن هذه القرينة قابلة لإثبات العكس وعلى من يدعي خلافها أن يقوم الدليل على ذلك ولا شك في أن تلك القرينة التي تمنع بها القرارات الإدارية تجعل عبء الإثبات صعبا أذ يحاول المدعي إثبات عكس ما يتمتع به القرار محل الطعن من قرينه الصحة ، وبذلك فإن قرينه الصحة في القرارات الإدارية تجعل المدعي في موقف صعب فهو من يتحمل إثبات عكسها في حين تقف الإدارة في مركز المدعي عليه وهو مركز أيسر وأفضل من ناحية عبء الإثبات .(٣)

ومن ثم فأن عيب الانحراف بالسلطة وأن كان سيتم بصعوبة الإثبات بالنسبة للقاضي والمدعي على حد سواء فأن هذه الصعوبة هي صعوبة نسبية وليست مطلقة فإذا تجلت تلك الصعوبة في أثبات الانحراف عن المصلحة العامة فأنها تتلاشى في أثبات الانحراف عن الهدف المخصص والانحراف بالإجراء ، حيث يستند الإثبات في الحالة الأولى غلى اعتبارات شخصية ، أما في الحالة الثانية فأن يرتبط باعتبارات موضوعية .(٤)

---

(١) د. علي خطار شطاوي ، موسوعة القضاء الإداري ، جزء الثاني ، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ٢٠١١م ، ص٦٠٥.

(٢) د. طارق فتح الله خضر ، مصدر سابق ، ص٢١٤.

(٣) د. علي خطار شطاوي ، مصدر سابق ، ص٥٩٩.

(٤) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٢٨٧.

المطلب الثاني

أثبات الانحراف بالسلطة أمام القضاء الإداري

الأصل في عيب الانحراف بالسلطة أن يقع عبء إثباته على عاتق من يدعيه فإن عجز عن ذلك خسر دعواه ، ولا يجوز للمحكمة أن تثير هذا العيب من تلقاء نفسها ، وبالنظر لصعوبة موقف المدعي وعجزه في أحيان كثيرة عن أثبات هذا الانحراف ما دام يتعلق بالنواحي النفسية لمصدر القرار فقد درج القضاء الإداري على أنه أذا كان نص القرار أو ما تضمنه ملف الدعوى من أوراق ومستندات تؤدي إلى أثبات الانحراف بالسلطة فأنه يجوز للقاضي أن يحكم من تلقاء نفسه بإلغاء القرار دون أن يحمل طالب الإلغاء إقامة الدليل على وقوع الانحراف كذلك استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري والعراقي على قبول الدليل المستمد بكل طرق الإثبات أو الدلالة من مجرد مطالعة القرار وأسبابه التي بني عليها ، أو من طريقة إصدار القرار وتنفيذه والظروف التي أحاطت به ، ويمكن للقضاء أن يستدل على وجود الانحراف من الظروف المحيطة بالقرار وتوقيت وطريقة إصداره وتنفيذه ، كما يجوز استدعاء الخصوم لسؤلهم عن الوقائع المحيطة باتخاذ القرار والوقوف على أهداف الإدارة وبواعثها .[1] . وبناء على ذلك سوف نوضح أثبات عيب الانحراف بالسلطة أمام مجلس الدولة الفرنسي وأمام القضاء الإداري المصري والقضاء الإداري العراقي .

أولا : أثبات عيب الانحراف بالسلطة أمام مجلس الدولة الفرنسي .

أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي جعل عبء واثبات عيب الانحراف بالسلطة على عائق مدعية استنادا إلى القاعدة الأصولية التي تقرر أن (البينة على من أدعى) ولما لهذه القاعدة من اثأر خطيرة بالنسبة للمنازعات الإدارية أمام القضاء الإداري لا سيما حينما تتمتع الإدارة بامتيازات معينة كالتنفيذ المباشر وقرينه سلامة القرار الإداري وحيازة الإرادات الإدارية قادرة بحكم امتيازاتها غالبا ما تكون في مركز المدعي عليه في الخصومة وبالنسبة لدعوى أثبات عيب الانحراف بالسلطة يزداد الأمر تعقيد الارتباط هذه الحالة أو بالنسبة لدى العضو الإداري القائم بالتصرف فأن الفرد في هذه الحالة يخسر دعواه لأنه في مركز أضعف، الأمر الذي دعا مجلس الدولة الفرنسي إلى الحد من أطلاق قاعدة (البينة على من أدعى) وذلك عن طريق نقل عبء الإثبات من أعلى عاتق الفرد(المدعي) ليصبح على عاتق الإدارة المدعي عليها .[2]

وإزاء ما يواجه المدعي من صعوبات كثيرة في أثبات الانحراف بالسلطة فقد خفف القضاء من وطأة عبء الإثبات الملقى على كاهله حيث توسع مجلس الدولة الفرنسي في تلمس دليل الانحراف بالسلطة حيثما جاوز

---

(١) د. مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص٢٥٧.

(٢)د. وسام صبار العاني ، مصدر سابق ، ص٣٠٥.

ملف الخدمة باعتباره دليلا مباشرا على الانحراف بالسلطة إلى أدلة أخرى غير مباشرة في أثباتهم ، ممثلة في قرائن الانحراف بالسلطة أذا يقبل ما يقدمه المدعي منها حيث يثير الشك حول مقصد الإدارة من إصدار القرار ، وأن مجلس الدولة الفرنسي مدى أعمق حينما أعتد في أثبات الانحراف بالسلطة بظروف خارجة عن النزاع المطروح أمامهم .(١)

وكان مجلس الدولة الفرنسي في البداية حريصا على أن يكون الانحراف بالسلطة واضحا وصريحا في نصوص القرار ذاته ، وإلا رفض دعوى الانحراف دون أن يحاول البحث عنه في أماكن أخرى وهي بلا شك نظرة قاصرة لأنها كانت تؤدي إلى رفض العديد من دعاوي الانحراف سبب عدم وجود ما يثبت الانحراف في المظهر الخارجي للقرار وهذا الموقف جعل مجلس الدولة الفرنسي إلى عدم ميول دعاوي الانحراف بالسلطة الا بالنسبة للقرارات التي يعلن فيها مصدرها صراحة أنه لا يستهدف من قراراه تحقيق الصالح العام ، **إلا أن** المجلس عدل عن موقفه السابق حيث خرج عن الحدود الضيقة للنصوص القرار المطعون فيه وجدا يغلب في الأوراق المحفوظة في ملف الدعوى بحثا عن دليل مستخلص منه وجود ذلك العيب من عدمه .(٢)

وبما أن أثبات الانحراف بالسلطة من ملف الدعوى يكون هو الطريق المنفي أمام القاضي للإثبات المباشر للانحراف بالسلطة بعد أن فشل أثباته من خلا عبارات القرار لذلك توسع مجلس الدولة الفرنسي في تحديد مفهوم ملف الدعوى إلى أبعد مدى ليعطي لنفسه فرصة أكبر في الكشف عن هذا العيب ، حيث أعتد بالمناقشات الشفهية لإصدار القرار والمتعلقة بموضوعه وكذلك ما يحويه هذا الملف من مراسلات سبقت إصدار القرار هذا إلى جانب التوجيهات العامة أو الخاصة التي يتلقاها مصدر القرار من رؤسائه في العمل وما تنبئ عنه تغيرات وإيضاحات الإدارة ، ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا المصدر حكمة في قضية باريل وفيها استبعد الوزير بعض الأفراد من الترشيح لوظيفة معينة لأسباب تتعلق بالصالح العام طعن صاحب الشأن على القرار قاسيا على أن الاستبعاد تم لأسباب سياسية ،وقدم لمجلس الدولة قرائن تؤكد ذلك الاتهام طلب مجلس الدولة الفرنسي من الوزير أبداء الأسباب الحقيقية لقرار الاستبعاد ، وذلك الوزير رفض أبداء تلك الأسباب مما حدا بمجلس الدولة إلى إلغاء القرار ، حيث أعتبر الأسباب التي بني عليها الوزير قراءة مما لا يستطيع أن يكشف عنه وإنها ذات طابع سياسي وبعيدة عن صالح المرفق العام .(٣)

ثانيا : أثبات عيب الانحراف بالسلطة أما القضاء الإداري المصري .

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٤٥٣.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي ، مصدر سابق ، ش٩٠٩.

(٣) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ،

أيد القضاء الإداري المصري مبدأ إلغاء عبء أثبات عيب الانحراف بالسلطة على عاتق مدعية حين ذهبت لمحكمة أدراية العليا في مصر 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 يد، تأكيدا لهذا الاتجاه رفضت دعوى لواء شرطة أحيل إلى التقاعد أستند فيها إلى تعسف الإدارة ضده وقد أسست المحكمة رفضها للدعوى على عجز المدعي عن أثبات انحراف الإدارة بسلطتها .(١)

إلا أنه نظرا للطبيعة الخاصة لعيب الانحراف بالسلطة والتي رتبت صعوبة إثباته وتيسيرا على المدعي في دعوى الانحراف بالسلطة فقد لطف القضاء المصري من حدة مبدأ إلغاء عبء الإثبات كاملا على عاتق المدعي حيث نقل عبء الإثبات إلى جانب الإدارة إذا ما قدم المدعي ما يزعزع به قرينه الصحة المقترض توافرها في القرار الإداري فيكون على الإدارة في هذه الحالة أثبات عكس ما يدعيه المدعي .(٢)

وقد ساير القضاء الإداري المصري نظيره الفرنسي في أثبات عيب الانحراف بالسلطة حيث يستعين بصفة عامة بوسائل الإثبات التي أقرها المجلس الفرنسي إلا إن يتمتع بسلطة أوسع من نظيره الفرنسي في هذا المجال حيث يستطيع القضاء المصري استدعاء الخصوم وإجراء التحقيق معهم وهذا أما لا يمكنه القضاء الفرنسي تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات .(٣)

وقد تبنى القضاء الإداري المصري الخط الذي سار عليه نظيره الفرنسي في أثبات الانحراف بالسلطة فقد جاء بحكم محكمة القضاء الإداري في مصر (أن الفقه والقضاء قد أستقر على أن أثبات عيب الانحراف بالسلطة يكون عن طريق اعتراف الإدارة) وقد يرد في نص القرار اعتراف الإدارة بالانحراف بالسلطة وهذا الاعتراف يتم في بعض الأحيان عندما تصور الإدارة أنها لم تخطى فتكشف عن هدفها فإذا به غير الهدف الذي أراده القانون .(٤)

فإذا اعترفت الإدارة أن فصل سكرتير العمدية كان على أثر الانتخابات الجديدة للمجلس البلدي فهذا يعني أن الوظائف البلدية في اعتقاد العمدة رئيس المجلس البلدي يجب أن يتولاها الأعوان السياسيون وهذا

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٨٧٣لسنة ٣٧ق،جلسة ١٢,١٩٩٣/٢١، نقلا عن د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٤٤٧.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، مصدر سابق ، ص٦٧٤.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص٣٨٠.

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري ،جلسة ١٩٥٧/٥/١٦ مجموعة أحكام السنة العاشرة ،ص٤٧٣، نقلا عن د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص٣٧٨.

اعتراف بدون شك بالانحراف بالسلطة لأنه أغلبية المقاعد في المجلس البلدي حتى ولو ألت إلى الحزب سياسي معين فهذا لا يعني السماح باضطهاد موظفي المجلس البلدي الذي يميلون إلى أحزاب سياسية معينة .(١)

وإذا كان اعتراف الإدارة الصريح بالانحراف بالسلطة في نص القرار أمر نادر الوقوع فقد يقع هذا الاعتراف بصورة ضمنية حيث يستنتج القاضي وجود هذا العيب الانحراف من فحصه لنص القرار وأسبابه والتي يتضح منها تناقض الهدف المعلن للقرار مع الهدف الذي خصصه القانون لإصداره ومن صور الاعتراف الضمني بوجود الانحراف بالسلطة قيام الإدارة بالعدول عن قرارها ذات التظلم الوجوبي يعد الطعن على القرار أمامها بالانحراف بالسلطة .(٢)

كذلك لجأ القضاء الإداري المصري إلى إثبات عيب الانحراف بالسلطة من خلال أوراق ملف الدعوى ، والمناقشات الشفهية المصاحبة للإصدار القرار إلى جانب التوجيهات العامة والخاصة التي يتلقاها مصدر القرار من رؤسائه في العمل .(٣)

ثالثا : عيب الانحراف بالسلطة إمام القضاء الإداري العراقي .

طبقا للقاعة العامة الأصل في القرار الإداري الصحة ومطابقته للقانون ومن يدعي خلاف الأصل منع عليه عبء الإثبات ، وعليه من يدعي حياد القرار الإداري عن الهدف المقرر لإصداره عليه عبء أثبات ذلك الحياد وبمختلف طرق الإثبات المقررة قانونيا أذن لا معنى لأنه تصدر عنه الإدارة قرارات معيبة أو غير مشروعة وهي تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة طبقا للقانون .(٤)

وبالتالي فأن إمكانية تقديم الطعن في القرار الإداري كحياد عن الهدف المقرر لإصداره يمكن استنتاجه من خلال الفقرة (هـ) من نص المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ والتي سادت بينه وبين أوجه إلغاء القرار الإداري الأخرى بوصفها طعونا خاصة بالقرارات الإدارية ولا يجوز للمحكمة أن تتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسها وإنما ينبغي النظر المحكمة من طعن يتوجه به المعني بالقرار الإداري المعيب والأصل في القانون العراقي صحة القرار الإداري لكن يجوز أثبات العكس والطعن فيه أذا شابه أحد عيوب القرار الإداري الواردة في نص المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥)لسنة ١٩٧٩ والمذكورة على سبيل الحصر وهي (الخطأ في تطبيق القوانين أو الأنظمة أو التعليمات أو في تفسيرها

---

(١) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مصدر سابق ، ص٤٥٧.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي ، مصدر سابق ، ص٩٠٧.

(٣) د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص٤٢٠.

(٤) د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص٤١٩.

أو فيه إساءة أو تعسف في استعمال السلطة) وتحددت الأسس التي يبنى عليها النظام القانوني في العراق على قاعدة إناطة الولاية العامة بالقضاء للنظر في جميع المنازعات ما لم يكن هناك نص يقضي بخلاف ذلك ، ورقابة القضاء لإثبات وجود هذا العيب تمتد إلى فحص الوقائع حتى تخف من تحقيق الهدف من إصدار القرار المطعون فيه حماية لحقوق المواطنين .(١)

أن القضاء الإداري العراقي أستقر على قبول الدليل المستمد بكل طرق الإثبات أو الدلالة من مجرد مطالعة القرار أو أسبابه التي بني عليها أو من طريقة إصدار القرار وتنفيذه والظروف التي أحاطت به لإثبات عيب الانحراف بالسلطة .(٢)

وتأكيد أعلى هذا الاتجاه قضاء المحكمة الاتحادية العليا في العراق في قضية تتلخص وقائعها في أن أحد الأشخاص قد تقدم بطلب إلى الإدارة يروم فيه منحه أجازة بناء ، غير أن الإدارة رفضت لطلب بحجة وجود مشروع لتطوير كورنيش مما يتطلب استهلاك مساحات من الأرض لتنفيذ المشروع ومخالفة منح الإجازة للتصميم الأساسي للمدينة مما دفع المدعي إلى رفع الدعوى أمام المحكمة القضاء الإداري التي قضت بدورها برد الدعوى للأسباب التي استندت إليها الإدارة فطعن المدعي المدعي يقرر المحكمة أمام المحكمة الاتحادية العليا التي نقضت قرار محكمة القضاء الإداري وجاء في حكمها ، أن المحكمة الموضوع عند نظرها الدعوى أسرعت بدورها للأسباب المبينة في حيثيات الحكم دون أن تقوم بإجراء التحقيقات اللازمة للتأكد من وجود المشار غليه فعلا والمساحة التي يتطلبها وموقعها وذلك بالاستفسار من مديرية التخطيط العمراني وهي الجهة المختصة في هذا المجال ، وفيما أذا كان منج إجازة البناء للقطعتين المبينتين .يخالف التصميم الأساسي من عدمه هذا من جهة ومن جهة أخرى أن قيام المدعي عليه إضافة إلى وظيفته برفض منح إجازة البناء وبالكيفية المبينة أعلاه دون الاستناد إلى أسباب قانونية بذلك يكون قد تعسفت في استعمال سلطتها وأن قراره خاضع لرقابة القضاء الإداري استنادا لأحكام المادة ٧٦/ثانيا وخامسا من قانون مجلس شورى الدولة المرقم ٦٥ لسن ١٩٧٩ المعدل ، حيث أن المحكمة سارت في الدعوى خلاف ما ذكر فإنها قد جانيت الصواب عند إصدار حكمها المميز لذا قرر نقضه ...(٣)

---

(١) قرار الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة في العراق رقم ٢٤/ انضباط /تمييز ٢٠٠٦، منشور في قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة، لسنة ٢٠٠٦، ص٢٢١.

(٢) د. ماجد راغب الحلو ، مصدر سابق ، ص١٨٨.

(٣) حكم المحكمة الأتحادية العليا في العراق عدد ١٨ اتحادية / تمييز ،٢٠٠٦في ٢٠٠٦/٧/١٩، غير منشور ، نقلا عن د.مازن ليلو راضي ، مصدر سابق ، ص٢٥٨.

الخاتمة

أن عيب الانحراف بالسلطة الذي يصيب الغاية من القرار الإداري لازال يحتفظ بمكانته كوجه من أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري باعتباره اخطر عيوب القرار الإداري على حقوق الإفراد وحرياتهم وعلى الإدارة في حد ذاته لما ينتج عنه من زعزعه للثقة الواجب توافرها بين الإفراد والإدارة ولا يتحقق هذا العيب إلا ثبت أن الإدارة قد انحرفت بسلطتها عن الهدف الذي من اجله منحت السلطة وهذا الأمر ليس من السهل إثباته لان عيب الانحراف بالسلطة من اشد العيوب خفاء ودقة لاتصاله غالبا بنوايا ومقاصد مصدر القرار الإداري وتستره خلف مظاهر المشروعية الأخرى وقد كان لرقابة القضاء الدور الفعال والمؤثر على القرارات الإدارية المعيبة بعيب الانحراف بالسلطة من خلال إلغاء تلك القرارات وترتيب مسؤولية الإدارة عن الإضرار الناتجة عنها وقد حاولت من خلال هذا البحث تناول مفهوم عيب الانحراف بالسلطة والخصائص التي يتمتع بها والكيفية التي يمكن من خلالها إثباته ووفقا لما تناولناه في محاور هذا البحث فأنني سأقوم ببيان أهم النتائج والتوصيات التي تم استخلاصها :

النتائج :

١. تعتبر السلطة التقديرية للإدارة المجال الحقيقي لظهور عيب الانحراف بالسلطة وذالك في الأحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة جانبا من الحرية في إصدار القرار الإداري أو عدم إصدارة وفي تقدير خطورة بعض الوقائع وما يناسبها من الوسائل ولا يتصور أن يثار هذا العيب أذا كانت سلطة الإدارة مقيدة لان الإدارة تكون ملزمة بتنفيذ مايفرضة عليها القانون.

٢. تتعدد وتتنوع مظاهر عيب الانحراف بالسلطة فهي تتمثل في الانحراف عن المصلحة العامة عندما تستغل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق إغراض بعيدة عن الصالح العام وفي الانحراف عن الأهداف المخصصة والذي يتحقق حينما تستهدف الإدارة بقرارها تحقيق مصلحة عامة غير تلك التي حددها القانون وأخيرا الانحراف في استخدام الإجراءات حيث يتحقق هذا النوع من الانحراف في حالة استخدام الإدارة لإجراءات إدارية لا يجوز لها استعمالها من اجل تحقيق الهدف الذي تسعى إليه.

٣. يعد عيب الانحراف بالسلطة اشد العيوب صعوبة في الإثبات كونه يتعلق بنوايا مقاصد شخصية وذاتية تتصل بنية مصدر القرار ورغم تلك الصعوبة فأن عبء اثباتة يقع على عاتق المدعي الذي له أن يلجا إلى نص القرار والمستندات التي يحويها ملف الدعوى أو اللجوء إلى القرائن المحيطة بالنزاع لإثبات انحراف الإدارة في استعمال سلطاتها .

التوصيات:

١. نوصي السلطات الإدارية إلى الالتزام بتحقيق المصلحة العامة دون اعتداء على حقوق الإفراد وحرياتهم وبما يتوافق مع القوانين والأنظمة المقررة وذالك لتجنب الانحراف بالسلطة.

٢. ندعو بضرورة تفعيل الدوائر القانونية بكافة الهيئات الإدارية للدولة وتزويدها بالكفاءات القانونية المتخصصة وذالك لمراجعة القرارات الإدارية التي تصدرها تلك الهيئات قبل اعتمادها للتأكد من مدى مطابقة هذه القرارات لمبدأ المشروعية وخلوها من شبه الانحراف بالسلطة .

قائمة المصادر

المراجع المتخصصة والعامة:

أولا: الكتب:

١- د. ابراهيم الدسوقي ،الرقابة على أعمال الإدارة ،دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠م، ص١٩٠.

٢- د. أدم وهيب النداوي ، الموجز في قانون الإثبات . ط٣ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١١.

٣- د. أنور أحمد رسلان ، وسيط القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩م .

٤- بلال أمين زين الدين ، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة (دراسة مقارنة) دار الفكر الجامعي،القاهرة، ٢٠١٠م.

٥- د. زكي محمد النجار . القضاء الإداري، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، ط٢، الأزهر للطباعة ، دمنهور . مصر ، ١٩٩٦م.

٦- د. سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على إعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ،١٩٧٦م .

٧- د. سلمان محمد الطماوي . نظرية التعسف في استعمال السلطة (انحراف السلطة) دراسة المقارنة، ط٣، مطبعة جامعة عين الشمس ، ١٩٧٨م.

٨- د. صلاح أحمد السيد جودة ،العيوب الشكلية والموضوعية لقرارات الإدارية ،دراسة مقارنة الشريعة الإسلامية ،كتاب السادس ،دار النهضة العربية ، القاهرة ،٢٠١١م .

٩- د. طارق فتح الله خضر ، دعوى الإلغاء ، النسر العربي ، ٢٠٠١م .

١٠- د. طعيمه الجرف .رقابة القضاء ، والأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء)دار النهضة العربية .القاهرة،١٩٨٤م.

١١- د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام ، الجزء الأول ، دار محمود للنشر والتوزيع القاهرة ،٢٠١٠ م .

١٢- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٦.

١٣- د. عصام الدبس ، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، دراسة مقارنة ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ،٢٠١٠م.

١٤- د. علي خطار شطاوي ، موسوعة القضاء الإداري ، جزء الثاني ، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ٢٠١١م .

١٥- د. فهد الدغيثر : رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية ، ١٩٨٥.

١٦- د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، ط١، مكتبة دهوك، ٢٠١٠.

١٧- د. ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ،سنة ١٩٥٨م .

١٨- د. محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام ، القضاء الإداري ،دار النهضة العربية ،القاهرة ، ١٩٨٧م .

١٩- د.محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، ١٩٩٧م .

٢٠- د. محمد علي جواد ، مبادىء القانون الإداري ، جامعة المستنصرية ،كلية القانون ، بغداد ،٢٠٠٢م .

٢١- د. محمود سعد عبد المجيد ، الحماية التنفيذية للأحكام الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ٢٠١٢م.

٢٣- د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الجزء الأول ، (قضاء الإلغاء) منشأة المعارف للنشر ، الإسكندرية ، ١٩٩٩م .

٢٤- منصور ابراهيم العتوم ، القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ،ط١ ، دار وائل للنشر ، عمان ، ٢٠١٣م .
٢٥- د. وسام صبار العاني : القضاء الإداري ، ط١، مكتبة السنهوري ،بغداد ، ٢٠١٣ .

ثانياً: البحوث والدراسات:

١- بحث للسيد قادر احمد عبد الحسيني بعنوان انحراف القرار الإداري عن قاعدة التخصيص الأهداف في التشريع العراقي ، دراسة المقارنة ، ص٣، نسخة الالكترونية على الرابط (http://www.iasj.net/iasj?func=full text 8ald=30163)

ثالثاً: القوانين :

١- القانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ .

رابعاً: الأحكام و القرارات:

١- أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر.
٢- أحكام محكمة القضاء الإداري في مصر.
٣- أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق.
٤- قرارات محكمة القضاء الإداري في العراق.