

جامعة مولود معمري-تيزي وزو
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون

عيب الانحراف في استعمال السلطة في البلدية

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون
تخصص: القانون العام الداخلي

إشراف الأستاذ:

_ بوجادي عمر

إعداد الطالبتين:

_ موزاوي ريمة

_ قورصو مليكة

لجنة المناقشة

أ.د/أوديع نادية ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....رئيساً
أ.د/بوجادي عمر، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....مشرفاً ومقرر
أ.د/ أعراب أحمد، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....ممتحناً

تاريخ المناقشة: 27/09/2017

كلمة شكر

نتقدم بالشكر الخالص إلى الأستاذ الفاضل

"بوجادي عمر"

الذي تفضل بقبول الإشراف على إنجاز هذه المذكرة، جزاه

الله تعالى خيرا .

كما نتقدم بالشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الذين وافقوا على

مناقشة هذا العمل.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين، حبا
واحتراما...

إلى كل الإخوة والأخوات ...

إلى كل العائلة الكريمة

إلى الأصدقاء...

إلى من تقاسمت معها هذا العمل "مليكة" وكل عائلتها

المحترمة

ريمة

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين، حبا
واحتراما...

إلى كل الإخوة والأخوات ...

إلى كل العائلة الكريمة

إلى الأصدقاء...

إلى من تقاسمت معها هذا العمل "ريمة" وكل عائلتها

المحترمة

مليكة

مقدمة

إن المجتمعات البشرية قبل وجود التنظيمات التشريعية وجدت في فوضى فالكل يسعى إلى تحقيق مصالحه الشخصية على حساب الجماعة، مما أدى إلى تعارض المصالح، ولذلك ظهرت الحاجة إلى وجود تنظيمات وقوانين تنظم حياة الجماعة وتحقيق التوازن المصالح ووجدت بذلك الإدارة لخدمة الأفراد وتلبية حاجاتهم.

تقوم الإدارة بممارسة النشاط الإداري بوسائل قانونية تتمثل في الأعمال المادية والاعمال القانونية، وتكتسي هذه الأعمال القانونية طابع المشروعية عند صدورها عن سلطة مختصة وفقا للشكل والإجراءات والمحل ويكون قائم على أسباب تبررها الإدارة.

ولكي يكون العمل الإداري متوافقا مع مبدأ المشروعية، يتعين أن تصدره الإدارة من خلال شخص خوله القانون تلك الرخصة، ويصدره في الشكل والإجراءات التي حددها القانون واحتراما لأحكامه، وأن يبنى القرار على أسباب قانونية أو واقعية قائمة ومشروعة، إضافة لذلك ضرورة تحقيق الغرض الذي حدده له المشرع.

ويعتبر مبدأ احترام المشروعية قيда هاما على جميع تصرفات الإدارة، وهذا من خلال إصدار الأعمال الإدارية، فالإدارة ملزمة باحترام هذا المبدأ ، وإلا يتعرض الأفراد إلى ضياع حقوقهم والإعتداء على حرياتهم.

وإذا كان الأصل أن سلطة الإدارة في إصدار هذه الأعمال الإدارية مقيدة بالقانون، إلا أن المشرع ونظرا لمقتضيات المصلحة العامة، وضرورة حسن سير العملية الإدارية، وتحقيق غاياتها، قد منح للإدارة سلطة تقدير ملائمة العمل الإداري، غير أن سلطة الإدارة إذا كانت تقديرية أو مقيدة ليست إلا وسيلة لتلبية الحاجة العامة.

وإذا ما خرجت الإدارة عن المصلحة العامة أو الهدف المخصص قانونا قد يكون عملها مشوبا بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، فيقوم المتضرر باللجوء إلى القضاء وذلك برفع دعوى تجاوز السلطة أمام القاضي الإداري ، وحسب نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية " تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل الاستئناف في جميع

القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

عيب الانحراف في استعمال السلطة يقع في البلدية أكثر من الهيئات الأخرى للدولة وذلك لما للبلدية من حرية في تسيير شؤونها بنفسها، وأن الهيئة التنفيذية فيها تكون منتخبة وليست معينة من قبل السلطة المركزية .

ويقع الإنحراف في استعمال السلطة في البلدية حينما يقوم رئيس البلدية بأعمال إدارية لتحقيق مصالح شخصية أو الإنتقام أو الحقد أو تحقيق مصالح مالية للبلدية، وهنا ندخل في مرحلة أخرى تتمثل في تطبيقات هذا العيب في البلدية كنموذج لتوضيحه وتبينه أكثر من الناحية الواقعية، والتي تكون محل الدراسة بحيث نبين كيف يقع الانحراف من طرف هيئتي التسيير البلدي ومتى يقع الانحراف بالبلدية ، فعلى المتضرر اللجوء إلى القضاء والمطالبة برفع دعوى تجاوز السلطة.

تمارس الإدارة رقابة توجيهية (رقابة ذاتية) على أعمالها، والرقابة تعتبر ضرورة حتمية لحماية حقوق الأفراد وحياتهم من إنحراف الإدارة، وتعتبر ضمانا لحماية مبدأ المشروعية الذي هو بمثابة الحصن والحامي لحقوق الأفراد.

نظرا لصعوبة إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة بالنسبة لمن يدعي قيامه، وكذا بالنسبة للقاضي كون هذا العيب يتمتع بطبيعة خاصة مقارنة بباقي أوجه عدم المشروعية الادارية ، ولأن إثبات الإنحراف هو البحث في الهدف الذي قصدته الإدارة من إصدار القرار وإثبات المقاصد والنوايا الداخلية، فالإثبات عملية صعبة وهنا يظهر من خلال معاناة المدعي والقضاء في إثبات نية الإدارة.

كما أقام الدستور والقوانين ضمانين أساسيين للطاعن في مواجهة انحراف الإدارة تتمثل الأولى في إلغاء القرار الإداري والثانية في التعويض إذا توفرت شروط ذلك.

من خلال معاشتنا للسير العام للإدارة المحلية (البلدية) وما تعترضها من مشاكل تحدثها بعض التصرفات التي تصنف في خانة الانحراف في استعمال السلطة أثناء تسيير شؤون البلدية ، تظهر من خلال ذلك أهمية الموضوع ومكانته التي تحت علينا ضرورة التعرض له بالدراسة، في أنه جاء ليلقي الضوء على عيب الانحراف من خلال الأمثلة التطبيقية في البلدية وأنها تمثل تدعيما للدراسات التي تلقي الضوء على موقف القاضي الإداري الجزائري.

بالإضافة إلى ما يمثله عيب الانحراف من الناحية التطبيقية من خطورة إذ أنه إنهاك صارخ لمبدأ المشروعية وتعسف وتجاوز خطير في حقوق الأفراد، ولذلك تكمن أهمية الدراسة من الناحية العملية في أنها تساعد في تحديد الصور التي يظهر بها عيب الانحراف وطرق الرقابة التي تمارس عليه ، ومحاولة إبراز الإشكال العام الذي ينصب في الماهية وأساسها هو محاولة إيجاد طرق بسيطة و واضحة لتبيان هذه الخبايا المتعلقة بالموضوع.

بالإضافة إلى الأهمية السابقة التي يتميز بها الموضوع فهو ذا أهداف تظهر من خلال دراستنا في إبراز تطبيقات عيب الانحراف في استعمال السلطة في البلدية، ودراسة الرقابة التي يخضع لها هذا العيب مع الوسائل التي يلجأ إليها القاضي لإثبات عيب الانحراف ، وذلك من خلال قضايا الانحراف في البلدية التي عُرضت على القضاء الإداري.

على ضوء التقديم نتبع في البحث منهجين الوصفي في بعض المواقف والمقارن في بعض المواقف الأخرى ، وعلى هذا الأساس قمنا بعرض فكرة عيب الانحراف في استعمال السلطة عموما في الفقه والتشريع والقضاء والظروف التي تساعد في صدور قرار مشوب بعيب الانحراف، ثم سنقوم بعرض أمثلة تطبيقية أو حالات عرضت على القاضي الجزائري ونقوم بتحليلها معتمدين في ذلك على المصادر الفقهية المتخصصة و الاجتهادات القضائية الإدارية في هذا الموضوع.

وعلى ضوء دراستنا المعتمدة في كل من الفقه والقضاء المقارن وصلنا إلى نتيجة مفادها أن هناك اختلاف كبير وواضح في ما يخض تبيان المقصود بعيب الانحراف في استعمال السلطة ، الناتج عن نقص وقلة الدراسات المتخصصة التي حاولت البحث في موضوع عيب الانحراف في استعمال السلطة في البلدية ، ونستطيع القول بأنها شبه معدومة.

مما ينعكس سلبا على إمكانية فهم وتوضيح عيب الانحراف في استعمال السلطة في البلدية (الجزائر) و صعوبة التحكم فيه والبرهنة على وجوده ، الأمر الذي يؤدي في غالب الحالات إلى تهرب الأفراد و تخلي عن المطالبة بحقوقهم المتضررة من أعمال الإدارة المتميزة بالانحراف عن استعمال السلطة والبحث عن العيوب التي تكون سهلة الإثبات . ولأجل الإلمام بعيب الانحراف في استعمال السلطة في البلدية إرتأينا طرح الإشكالية التالية:

ماهي الركائز التي يقوم عليها عيب الانحراف في استعمال السلطة ، ومدى تطبيقه في أرض الواقع ؟

و للإجابة على هذا التساؤل إعتدنا تقسيم البحث إلى فصلين و ذلك على النحو التالي :

مقدمة

الفصل الأول: أسس قيام عيب الانحراف في استعمال السلطة.

المبحث الأول: ماهية عيب الانحراف في استعمال السلطة.

المبحث الثاني: صورتا عيب الانحراف في استعمال السلطة.

الفصل الثاني: تطبيقات عيب الانحراف في استعمال السلطة في البلدية.

المبحث الأول: أعمال المجلس الشعبي البلدي المشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة .

المبحث الثاني: قواعد إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة .

و في خاتمة البحث نبين فيها أهم ما توصلنا إليه من نتائج وتوصيات وإقتراحات تتعلق بموضوع عيب الإنحراف في استعمال السلطة في البلدية.

الفصل الأول

أسس قيام عيب الإنحراف في إستعمال

السلطة

عيب الإنحراف في استعمال السلطة هو حالة من حالات عدم مشروعية القرارات الإدارية فهو العيب الذي يصيب ركن الغاية في القرار الإداري، فيتميز هذا الأخير أنه مطابق للمشروعية في ظاهرة ومنتها في جوهره وهذا يظهر في نية مصدر القرار بحيث يجب أن يسعى إلى تحقيق هدف مخصص ترمي الإدارة لتحقيقه وأن لا يخالف المصلحة العامة والتي هي غاية يسعى القانون لتحقيقها⁽¹⁾.

ونلاحظ أن وجود عيب الإنحراف يكون حينما يستخدم رجل الإدارة سلطته التقديرية بحيث أنه في هذه الحالة له نوع من الحرية في تقديره لإصدار القرار أو عدم إصداره، ولكن هذه الحرية ليست مطلقة بحيث مقيدة بضرورة تحقيق الصالح العام أو الهدف الذي خصصه القانون، فإذا إنحرفت الإدارة عن تحقيق المصلحة العامة أو الهدف الذي خصصه القانون فسيكون هذا القرار مشوباً بعيب الإنحراف في استعمال السلطة.

يقوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة كلما تحققت حالة من حالاته، وقد تولى الفقه والقضاء على حد سواء تبيان هذه الحالات وإبراز أشكال قيامها⁽²⁾.

ولتحديد فكرة عيب الإنحراف في استعمال السلطة كان لازماً علينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين بحيث سنتطرق إلى مفهوم عيب الإنحراف بالسلطة المتمثل في التعاريف الفقهية والقضائية مع ذكر الأهمية التي يتمتع بها والخصائص التي يمتاز بها (المبحث الأول). ولأجل تحديد فكرة عيب الانحراف في استعمال السلطة بصفة دقيقة كان لازماً أن نتطرق لمختلف الصور التي يمكن أن يظهر بها هذا العيب (المبحث الثاني).

1- عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظم القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون ، الجزائر، 2004، ص531.

2- دادو سمير، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، نزع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص9.

المبحث الأول

ماهية عيب الإنحراف في استعمال السلطة

يقصد بالإنحراف بالسلطة قيام الموظف الإداري بممارسة إختصاصه المعترف له قانونا لتحقيق غرض خارج عن المصلحة العامة، أو غير ذلك الغرض الذي من أجله اعترف له بذلك الإختصاص⁽¹⁾.

قد يخرج العمل القانوني الذي تصدره الإدارة عن نطاق المشروعية، وينحرف عن الغاية التي من أجلها منح لرجل الإدارة إصدار هذا العمل الإداري ونظرا لكثرة الإنحرافات التي تقع من طرف الإدارة في إصدارها للأعمال الإدارية وتعدد أوجه وحالات الإنحراف . وحتى نضبط المقصود بعيب الإنحراف في استعمال السلطة كان لازما علينا أن نتناول بالدراسة مفهوم عيب الإنحراف استعمال السلطة (المطلب الأول). ومن أجل التعمق أكثر في مفهوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة قمنا بدراسة السمات العامة أو الخصائص التي يجب توافرها لقيام هذا العيب (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة

يجد عيب الإنحراف بالسلطة مصدره في الفقه والقضاء وليس له وجود في التشريع ومع ذلك فقد نصت بعض الأنظمة القانونية المتأثرة بالنظام الفرنسي صراحة على الإنحراف بالسلطة في النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة القضائية⁽²⁾، مثل ما فعل المشرع المغربي حيث نص القانون رقم 90-14 المحدث المحاكم الإدارية الصادر في 11 يونيو 1990 على أن "كل قرار إداري صدر من جهة غير مختصة أو لعيب في شكله أو الإنحراف في

1- عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص537.

2- لحسن بن شيخ أث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية رسائل المشروعية، الطبعة الأولى، دار هومة للنشر، الجزائر، 2006، ص30.

السلطة أو لإنعدام التعليل أو لمخالفة القانون يشكل تجاوزا في استعمال السلطة يحق للمتضرر الطعن فيه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة⁽¹⁾.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فهو لم يشر إطلاقا للأوجه التي تبنى عليها دعوى الإلغاء ناهيك عن الإشارة إلى عيب الإنحراف في استعمال السلطة ، والواقع أن الإهمال التشريعي من طرف المشرع الجزائري لا يتناسب إطلاقا مع خطورة هذا العيب على المستوى العملي والقانوني⁽²⁾.

وسندرس مفهوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة في فرعين بحيث نخصص (الفرع الأول) لتعريف عيب الإنحراف في استعمال السلطة فقها وقضائيا وسوف نتطرق في (الفرع الثاني) إلى أهمية عيب الإنحراف في استعمال السلطة سواء كان من الجانب القانوني أو العملي.

الفرع الأول

تعريف عيب الانحراف في استعمال السلطة

عرف الفقه والقضاء عيب الإنحراف في استعمال السلطة بتعريفات متشابهة في المضمون وإن اختلفت في الصياغة اللغوية.

ولقد تباينت كل من مواقف الفقه والقضاء حول تعريف عيب الانحراف ،حيث قام معظم الفقه على أن استعمال رجل الإدارة سلطته لتحقيق غرض غير الذي حدده له القانون أو يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية بالتالي يخرج عن تحقيق المصلحة العامة (أولا). كما عرفه القضاء بأنه رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية أنها رقابة مشروعية تسلطها على القرارات المطعون فيها لتزنها بميزان القانون والشرعية والمصلحة العامة فتلغيها

1- خالد خالص، الأوجه المعتمدة في دعوى الإلغاء، مجلة القصر المغربي، ع 18، 2007، ص11.

2- طويسات نسيم، عيب الانحراف بالسلطة في اجتهاد القضاء الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير إطار مدرسة الدكتور، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2014، ص 13- 15.

أو توقف تنفيذها (ثانياً).

أولاً- التعاريف الفقهية لعب الإنحراف في استعمال السلطة

لقد اختلفت مواقف الفقه ذاته حول تحديد تعريف موحد لعب الإنحراف في استعمال السلطة ، وبالتالي سوف نبين موقف الفقه الفرنسي وموقف الفقه العربي.

أ- تعريف الفقه الفرنسي: وضع الفقه الفرنسي العديد من التعاريف لعب الإنحراف في استعمال السلطة، بحيث ذهب الفقهاء إلى القول "الإنحراف في استعمال السلطة يتمثل في استخدام سلطة معينة بواسطة جهة إدارية من أجل تحقيق هدف آخر غير ذلك الذي من أجله منحت لها هذه السلطة بواسطة القانون⁽¹⁾.

وأول من تعرض لفكرة عيب الإنحراف في استعمال السلطة هو الفقيه (Aucoc) بحيث تعرض لغايات النشاط الإداري ليس فيما إذا كان للإدارة أن تخرج عن إطار الغايات، ونستخلص فكرة عيب الإنحراف حينما قال أن هناك إنحراف في استعمال سلطة الضبط الممنوحة للإدارة عندما يتخذ رجل الإدارة قرار ضمن اختصاصه تماماً كما ويسلك بشأنه الأشكال المنصوص عليها قانوناً، ولكنه يستعمل سلطته التقديرية في حالات ولأسباب غير تلك التي من أجلها منح هذه السلطة⁽²⁾.

أما هوريو (Houriou) فهو يعرف الإنحراف في استعمال السلطة بأنه واقعة أن تقوم السلطة الإدارية حين تصدر قرار يدخل في اختصاصها أن تراعي فيه كل الأشكال المقررة دون أن ترتكب أي إعتداء شكلي على القانون بإستخدام سلطتها لتحقيق أهداف غير تلك التي عهد إليها⁽³⁾.

1 Boujol(M). le contrat de l'acte administratif. Sans editeur, paris, 1973, p193.

2- نقلا عن :محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء وفق للأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن 21، دار أبو المجد للطباعة بالهرم الكتاب الثاني مصر، 2000، ص825.

3 Maurice HOURIOU, précis e droit administratif, 5 Edition, Paris, 1933, p419.

كما عرفه الأستاذ رولان قائلا: يرتكب عضو الإدارة عيب الإنحراف حينما يستعمل سلطاته متماشيا مع حرفية القانون ولكنه يرمي في الحقيقة إلى تحقيق هدف آخر غير الذي من أجله منح هذه السلطات المسندة إليها والتي يقصد بها بالأهداف المحددة قانونا⁽¹⁾. وما يبدو لنا من هذه التعريفات أنها لا تختلف في شيء إلا في تركيبها اللغوي، وفي معظم هذه التعريفات نجد أن وقوع عيب الإنحراف في استعمال السلطة يكون حينما تصدر الإدارة قرار إما يخرج عن قاعدة تخصيص الأهداف التي يحددها القانون ، أو يكون بعيد عن المصلحة العامة.

ب- تعريف الفقه العربي:

سوف نتطرق إلى كل من تعريف الفقه المصري والجزائري بحيث وإن اختلفت صياغة التعاريف إلا أنها متشابهة من حيث المضمون.

1- تعريف الفقه المصري:

يقصد بعيب الإنحراف في استعمال السلطة إستغلال الإدارة لسلطاتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء بإستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بإبتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون⁽²⁾.

وعرفه الفقيه سليمان الطماوي بقوله: " يقصد بهذا العيب أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به " ⁽³⁾.

وتزداد فرصة إنحراف عن استعمال السلطة أمام مصدر القرار في مجال السلطة التقديرية، حيث يكون لرجل الإدارة أن يتدخل أو يتمتع وأن يحدد نوع تدخله إذ هو قدر التدخل ، غير أن ذلك لا يمنع من إمكان وجود هذا العيب حتى في مجال الاختصاص

1- مشار إليه في المؤلف المستشار: حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار أبو المجد للطباعة بالهرمن، الجزء الثاني، 2001، ص1225.

2- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 1996، ص660.

3- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، 1978، ص69.

المقيد⁽¹⁾.

ونستخلص من كل هذه التعاريف أن عيب الغاية أو إنحراف في استعمال السلطة أو إساءة استعمال السلطة، كما أطلقت عليه قوانين مجلس الدولة المصرية بأن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون لتحقيق أهداف غير تلك التي حددها له، فعلى رجل الإدارة أن يسعى بما يصدر من قرارات إلى تحقيق الهدف الذي قصد المشرع تحقيقه لهذه القرارات.

فإذا لم يحدد القانون هدفاً معيناً للقرار الإداري وجب على رجل الإدارة أن يهدف بإصداره إلى تحقيق الصالح العام بصفة عامة، فإذا حاد عن ذلك وقصد بتصرفه تحقيق هدف آخر وقع قراره باطلاً يستوجب رفع دعوى لإلغاءه.

2- تعريف الفقه الجزائري:

لقد تباينت مواقف الشراح والمؤلفين الجزائريين حول إعطاء تعريف موحد لعبب الإنحراف في استعمال السلطة، ويظهر ذلك من خلال التعرض لبعض التعاريف منه مثلاً: عرفه عمور سلامي كما يلي: "يقصد بعبب الإنحراف في استعمال السلطة هو استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون والذي منحت من أجله السلطات⁽²⁾".

أما الدكتور بعلي محمد الصغير فيعرفه على النحو التالي: "يكون القرار الإداري مشوباً بعبب الإنحراف في استعمال السلطة أو إساءة استعمالها نظراً لإتجاه هدفه لتحقيق هدف آخر خارج عن مقتضيات المصلحة العامة أو الهدف المخصص بموجب النصوص⁽³⁾".

1- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، 2000، ص 390-391.

2- عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق (بن عكنون)، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص 118.

3- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2010، ص 197.

وعرف أحمد محيو الإنحراف في استعمال السلطة يكون عندما تستعمل هيئة إدارية سلطاتها لغرض مغاير لذلك الذي منحت من أجله السلطة عموماً، إن الهيئة التي ترتكب الإنحراف في استعمال السلطة تتخذ قرار يدخل في إختصاصها مراعية الأشكال المحددة، ولكنها تستعمل سلطاتها لأسباب أخرى مخالفة لما هو محدد في النصوص المسندة إليها⁽¹⁾. هذه كانت بعض التعريفات من الفقه الجزائري التي قيلت بخصوص عيب الإنحراف في استعمال السلطة، بحيث اتفقوا جميعهم على أن الإنحراف في استعمال السلطة يكون حينما تهدف الإدارة إلى تحقيق غاية غير مشروعة، وأن تستهدف غاية لا تخدم المصلحة العامة.

ونلاحظ أن هذه التعاريف لم تذكر أن وقوع عيب الإنحراف في استعمال السلطة يكون غالباً حينما تستخدم الإدارة سلطاتها التقديرية، بحيث تتحرف الإدارة عن إصدار القرارات حينما يكون لها سلطة تقديرية في إصدار القرار أو عدم إصداره.

ثانياً - التعاريف القضائية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.

رغم اختلاف الفقه حول تعريف محدد لعيب الإنحراف في استعمال السلطة فإن القضاء الإداري المصري قد إستقر على تعريف محدد لهذا العيب وإن اختلفت صياغة التعريف بحسب تطور المفاهيم وخبرة القضاة، فمن التعاريف ما ربط عيب الانحراف بسوء نية الإدارة ومنها ما ربطه حتى في حالة حسن نيتها.

وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري بأن " عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة المبرر للإلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها، بأن تكون الجهة الإدارية قد أصدرته لباعث لا يتعلق بالمصلحة العامة⁽²⁾."

1- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة د فائز أنجق و بيبوض خالد، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص191.

2- محكمة القضاء الإداري، جلسة 1960/10/12، العدد 14، ص 192، مشار إليه: سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص348.

وفي هذه الحالة عيب الإنحراف في استعمال السلطة يتحقق لما يخرج رجل الإدارة عن المصلحة العامة بسوء نية.

وكذلك في قضية محكمة القضاء الإداري عن "الإنحراف في استعمال السلطة" كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعة 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 أيضا إذا أصدر القرار مخالفا لروح القانون، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة فحسب، بل أيضا الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تفيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له ، فإن خرج القرار عن هذه الغاية ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها كان القرار مشوبا بعيب الانحراف ووقع باطلا⁽¹⁾.

إن للقضاء الإداري له الفضل الكبير في تكريس عدة قواعد قانونية تتعلق بفكرة القرار الإداري محل دعوى الإلغاء والقرارات الإدارية المشوبة بعيب الانحراف.

والى جانب القضاء المصري نجد تطبيقات القضاء الإداري الجزائري، حيث ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا في قراراتها الصادرة بتاريخ 23-02-1998 رقم 157362 فريق ق ع ب ضد والي ولاية قسنطينة عن نزع الملكية لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذ عمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط وتتعلق بإنشاء جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية.

ولما كان ينافي في القضية المعروضة عليها أن القطعة الأرضية محل النزاع التي منحت للبلدية قد جزئت للخواص، وسمحت لهم ببناء مساكن فهذا تبين أن الإدارة خرجت

1- محكمة القضاء الإداري، جلسة 1956/4/22، السنة 10، ص 299.

أشار إليه: صليح سعد، الانحراف بالسلطة كوجه الإلغاء القرار الإداري في النشاط الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قانون عام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005، ص 98.

عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية، وبالنتيجة قررت الغرفة بإبطال المقرر المؤرخ في 26-12-1989 والمقرر المؤرخ في 25-12-1991 والمقرر المؤرخ في 19-03-1995⁽¹⁾.

وما نستنتجه من هذا القرار الصادر من الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا أنها أحسنت الحكم بحيث نزع الملكية يكون ويتحقق بوجود المنفعة العامة ولهذا يلغى القرار لأنه مشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة بحيث لا يخدم الهدف الذي خصصه القانون من رواد إجراء نزع الملكية.

الفرع الثاني

أهمية عيب الإنحراف في استعمال السلطة في البلدية و موقف الفقه من ذلك

يتمتع عيب الإنحراف في استعمال السلطة بأهمية كبرى سواء كان ذلك بالنسبة للجانب القانوني (أولا). أو بالنسبة للجانب العملي (ثانيا) غير أن هذه الأهمية أصبحت محل جدال فقهي (ثالثا).

أولا- الأهمية القانونية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة:

تكمن الأهمية القانونية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة من حيث ارتباطه بغاية القرار الإداري في مجال السلطة التقديرية، أي في الأحوال التي يترك فيها للإدارة جانبا من الحرية في التدخل أو عدم التدخل، وبالتالي هناك تلازم بين عيب الإنحراف في استعمال السلطة وبين السلطة التقديرية للإدارة، والتي تعتبر المجال الطبيعي لظهور إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها⁽²⁾.

بحيث من الخطورة ان تقوم الإدارة بممارسة سلطاتها التقديرية مطلقة من أي قيد لها في

1- انظر المجلة القضائية، العدد الأول، 1998، ص 190 نقلا عن عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 207.

2- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 80.

ذلك من تأثير سلبي على حقوق الأفراد وحياتهم العامة.

وهنا تظهر أهمية الاستناد إلى عيب الإنحراف في استعمال السلطة باعتباره قيدا على تلك السلطة وضمانا لحماية الأفراد من تعسفها⁽¹⁾.

ويعتبر أن أهمية عيب الانحراف إذا لم تعد الرقابة القضائية للأعمال الإدارية مقصورة على فحص المشروعية الخارجية والظاهرة للقرار الإداري، بحيث يكفي أن يكون له مظهر القرار الصحيح من حيث الاختصاص، والشكل والأحكام الموضوعية للقانون، وإنما أصبحت الرقابة تمتد إلى النوايا والبواعث النفسية لمصدر القرار، وبذلك على مدى توسع في رقابة القضاء على مخالفة روح القانون وغاياته حينما تحمي الإدارة بمظهر العمل الإداري الصحيح⁽²⁾.

ونستخلص أن القانون وسع من نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بحيث لا تقتصر على الرقابة الشكلية والموضوعية فقط، بل تمتد إلى الكشف عن النوايا الخفية والبواعث النفسية لمصدر القرار، كما تتمتع الإدارة في إطار القانون بالسلطة التقديرية لإصدارها القرارات الإدارية.

ثانيا - الأهمية العملية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة:

لعيب الإنحراف في استعمال السلطة أهمية من الناحية العملية، فقد ترتب على ظهور هذا العيب كسبب من أسباب الإلغاء زيادة عدد دعاوى الإلغاء زيادة كبيرة، حيث أن هذه الدعاوى تستهدف حماية المشروعية عن طريق إلغاء القرارات الإدارية المخالفة لها. فهي خصومة توجه نحو قرار إداري غير مشروع دافعا عن مبدأ المشروعية ولا تقصد بها شخص معين، إذ يعتبر هذا العيب أكثر العيوب ذيوعا وانتشارا وأكثرها وقوعا في العمل،

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار الإداري، دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة، دارالفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001، ص 112.

2- محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، تنظيم رقابة القضاء الإداري، الدعاوى الإدارية، دار الفكر العربي ص 269.

وذلك لأن الإدارة بهذا تخالف قواعد الاختصاص أو تغفل عن مراعاة الشكل أو الإجراءات التي يتطلبها القانون، أو تنتهك قواعد القانون من الناحية الموضوعية ولكن غالبا ما تنتكس الإدارة جادة الصواب وتتحرف عن الغرض الذي من أجله منحت السلطة أو أعطيت الاختصاص مستهدفة غرضا آخر غير الذي قصده المشرع، فيصدر قرارها مشوبا بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، لأن هذا العيب خفي ومستتر لا يحول دون ظهور القرار الإداري بمظهر الأعمال الإدارية الصحيحة، سواء من حيث الاختصاص أو الشكل أو الإجراءات أو القواعد الموضوعية للقانون، ولكنه مع ذلك غير مشروع لأن الغاية منه غير الغاية التي أرادها المشرع والتي من أجلها منح الإدارة سلطة إصدارها⁽¹⁾.

ومن الناحية العملية تعتبر الرقابة على إساءة استعمال السلطة رقابة دقيقة ومهمة القاضي الإداري فيها شاقة وعسيرة، إذ أنها لا تنحصر في فحص المشروعية الخارجية أو الظاهرية، وإنما تمتد إلى البحث عن الغرض أو الهدف الحقيقي الذي إتخذت الإدارة قرارها من أجله بعيدا عن المصلحة العامة أو المخالفة للهدف المحدد لها⁽²⁾.

ونلاحظ عيب الإنحراف من العيوب الخفية والمستترة التي يصعب على القاضي الإداري إكتشافها وإثباتها، وذلك نظرا للبواعث الخفية التي يمتاز بها مصدر القرار كباعث الإنتقام أو تحقيق مصالح شخصية من وراء إصدار قرار إداري، وعليه من الناحية العملية نجد الكثير من الطعون التي تقدم من طرف الأفراد للمطالبة بإلغاء قرارات، مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة.

ثالثا - موقف الفقه من أهمية عيب الإنحراف في استعمال السلطة

بالرغم من الأهمية التي يحظى بها عيب الانحراف في الإنحراف في استعمال السلطة على المستويين القانوني والعملي، إلا أن الفقه انقسم حول مدى تمتع عيب الانحراف في

1- محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة ولايتا الإلغاء والتعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990 ص 138.

2- صليح سعد، الانحراف بالسلطة كوجه للإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري الجزائري، مرجع سابق ص 35.

استعمال السلطة بأهميته السابقة وقد كان للفقهاء اتجاهين: أحدهما ينكر أهمية عيب الإنحراف في استعمال السلطة، والآخر يؤيد استمرار أهمية عيب الإنحراف في استعمال السلطة وسوف نفصل ذلك على النحو الآتي:

أ- الاتجاه المنكر لأهمية عيب الإنحراف في استعمال السلطة:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن تساؤل أهمية عيب الإنحراف في استعمال السلطة يرجع إلى ظهور الرقابة على أسباب القرار الإداري، والصعوبة في إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة وجعله عيباً احتياطياً، حيث ذهب جانب من الفقهاء إلى أهمية عيب الإنحراف في استعمال السلطة قد تضاعفت وإنحصر نطاق تطبيقه بعد أن توسع القضاء في رقابته على أسباب القرار الإداري نظراً لسهولة إثبات عدم مشروعية الأسباب بالمقارنة مع صعوبة لإثبات في الإنحراف في استعمال السلطة (1).

وذهب جانب آخر إلى التقليل من أهمية عيب الإنحراف في استعمال السلطة باعتباره عيباً احتياطياً لا يتم اللجوء إليه إلا إذا خلا القرار الإداري من العيوب الأخرى، وذلك لدقة عيب الإنحراف وصعوبة إثباته، ولخطورة عيب الإنحراف بالنسبة للإدارة فالحكم عليها أنها تعسفت ينال من مهابتها لدى الأفراد ويزعزع ثقتهم فيها (2).

ويرى البعض أن أهمية عيب الإنحراف في استعمال السلطة قد تضاعفت لأنه يتصل بالبواعث النفسية الخفية لجهة الإدارة، وإثباته يتطلب أن يبحث القضاء في وجود هذه البواعث وهو غاية بعيدة المنال (3).

ب- الاتجاه المؤيد لأهمية عيب الإنحراف في استعمال السلطة:

على خلاف أنصار الاتجاه الأول يرى بعض الفقهاء بأن عيب الإنحراف في استعمال

1- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 661.

2- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 330-336.

3- حسن خالد محمد الفليت، الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص القانون العام، كلية الحقوق جامعة الأزهر غزة 2014، ص ص 16-17.

السلطة بالرغم من أنه عيب خفي ومستتر لا يحول دون ظهور القرار بمظهر الأعمال الإدارية الصحيحة، وإزاء ما تستلزمه الرقابة على هذا العيب من بذل أقصى درجات العناية والحرص من قبل القاضي الإداري لإثباته، فقد إنتهى الفقه والقضاء الإداري في مصر وفرنسا إلى جعل عيب الإنحراف عيب إحتياطي يمكن الإلتجاء إليه فحسب إذا لم يوجد عيب آخر يشوب القرار الإداري ويصلح أساسا لإلغائه مما قلل من هذا المجال⁽¹⁾.

وذهب جانب آخر من الفقه إلى أن عيب الإنحراف في استعمال السلطة يجدي حين لا توجد العيوب الأخرى، وهذا يتضح في حالة السلطة التقديرية بحيث يصعب الإستثناء إلى العيوب الأخرى فإن الإنحراف في استعمال السلطة يسعفنا ليكون أساس الطعن بالإلغاء، ذلك أنه أيا كان مدى السلطة التقديرية وهو الهدف أو الباعث فإن سلطة الإدارة بالنسبة للهدف هي دائما سلطة مقيدة⁽²⁾.

يلعب مجلس الدولة دورا هاما في حماية حقوق وحريات المواطنين وفي ردع الإدارة عن استخدام سلطاتها لتحقيق أهداف غير مشروعة، ذلك أن عيب الإنحراف في استعمال السلطة يقوم إذا استهدفت الإدارة بقرارها غرضا بجانب الصالح العام بمعناه الواسع، أو بجانب الهدف المحدد لها قانونا طبقا لقاعدة تخصيص الأهداف في مثل هذه الحالات.

وبالرغم من أنه يمكن التوصل إلى إلغاء القرار إستنادا إلى عدم قيام السبب، حيث أن عيب الإنحراف يقترن قيامه دائما بوجود عيب في السبب إلا أنه من الأفضل في مثل هذه الحالات أن يلجأ المجلس إلى إلغاء القرار للإنحراف في استعمال السلطة، لأن الإلغاء لعيب السبب لم يفصح في هذه الحالة عن الأغراض غير المشروعة التي تحكمت في رجل الإدارة ودفعته إلى إصدار قراره.

فمن الأفضل هنا أن يلجأ المجلس إلى الحكم بالإلغاء لثبوت الإنحراف، لأن في ذلك

1- صليح سعد، الانحراف بالسلطة كوجه للإلغاء القرار الإداري في النشاط الجزائي ، مرجع سابق، ص37.

2- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف للنشر الإسكندرية 1999، ص836.

ردعا للإدارة يمنعها من سلوك هذا المنهج الغير القويم، بينما الإلغاء لعيب السبب لن يحقق ذلك لأنه لن يفصح عن سوء نية الإدارة⁽¹⁾.

فرغم الانتقادات الموجهة لأهمية عيب الانحراف نستخلص أن القرار الإداري يتعرض للصعوبات وذلك في مختلف العيوب التي يمكن أن تشوبه وبالأخص عيب الانحراف في استعمال السلطة ، الذي يعتبر من أصعب العيوب إثباتا أمام القضاء كونه يصدر عن نوايا خفية من طرف رجل الإدارة ويهدف بالتالي إلى تحقيق أغراضا غير تلك التي يحددها القانون.

وما لاحظناه أن القاضي الإداري يلجأ إلى العيوب الأخرى لإلغاء القرار الإداري بدلا من اللجوء إلى عيب الانحراف في استعمال السلطة ، وبالتالي ما لاحظناه قلة القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري المشوبة بعيب الانحراف ، وذلك رغبة من القاضي الإداري بعدم زعزعة ثقة الأفراد بالإدارة،

ولكننا نرى أن الإدارة التي تتحرف بسلطانها لا تستحق ثقة الأفراد وذلك لما له من عواقب على حقوق وحريات المواطنين.

المطلب الثاني

خصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة

من خلال دراستنا لمختلف التعاريف عيب الانحراف في استعمال السلطة نستخلص منها عدة خصائص تميزه عما سواه من أوجه عدم مشروعية القرار الإداري، فهو ذو طبيعة إحتياطية لا يلجأ إليه القاضي الإداري إلا إذا كانت أوجه الطعن الأخرى غير مجدية، ولم تعد قادرة على إلغاء القرار الإداري (الفرع الأول)، وأنه يقع قصديا إذا إتجهت فيه مصدر القرار إلى مخالفة القرار الغاية من القرار (الفرع الثاني)، كذلك عدم تغطية الظروف استثنائية لإنحراف الإدارة بسلطانها (الفرع الثالث)، وعدم تعلق عيب الانحراف في استعمال السلطة

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسب للإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 120-121.

بالنظام العام (الفرع الرابع).

ونسنتعرض إلى كل خاصية على حدى:

الفرع الأول

الصفة الإحتياطية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة

يبرز الفقه السمة الإحتياطية لعيب الإنحراف من جانب أول بصعوبة إثبات هذا العيب بالمقارنة بغيره من العيوب الأخرى، ومن جانب ثاني إلى خطورة القضاء به بالنسبة للإدارة، ومن جانب ثالث أنه لا يضر الطاعن تقرير الإلغاء، أو الحكم به لسبب أو لآخر مادام أنه سوف يصل إلى النتيجة التي يبتغيها، ومن جانب رابع أن الرقابة على عيب إنعدام الأسباب لا يمكن لها أن تكون بديلا عن رقابة عيب الإنحراف في استعمال السلطة⁽¹⁾.

ويرى غالبية أهل الفقه القانوني الإداري ونخص بالذكر رؤية الفقه الجزائري، أن للرقابة على هذا العيب شاقة ودقيقة، كونها تتعلق بالبحث والتحقق من نية مصدر القرار وهو أمر صعب إثباته والكشف عنه، ولذلك إنحصر نطاق تطبيق هذا العيب وأصبح حاليا عيبا إحتياطيا لا يستند عليه القاضي إلا في حالة غياب بقية حالات تجاوز السلطة⁽²⁾.

غير أن هناك من الفقهاء من يعارض الصفة الإحتياطية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة، ويرى أنه عيب أصيل شأنه شأن باقي العيوب الأخرى، وعلى القاضي أن يقضي بالإلغاء على أساسه من ثبت له، دون أن يتحاشى ذلك ويتجه نحو عيوب أخرى فقط لكي لا يزعزع ثقة المواطنين بالإدارة، فالإدارة التي تتحرف بسلطانها لا تستحق هذه الثقة بل أن سحب الثقة يمثل أحسن جزاء يمكن أن يحقق الردع العام لمن تسول له نفسه الحياد عن

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسب للإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 44-53.

2- عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 98.

المصلحة العامة والسعي نحو تحقيق أهداف شخصية⁽¹⁾.

وهناك الكثير من الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري التي تجعل من عيب الإنحراف في استعمال السلطة عيبا احتياطيا حيث جاء في حكم لها: "ومن حيث أن القرار المطعون فيه قد استند في فصل المدعي إلى المادة 189 قسم ثاني من التعليمات المالية، فيكون قد إنطوى على مخالفة القانون، وذلك بغير حاجة إلى بحث الوجه الثاني المتعلق بإساءة استعمال السلطة"⁽²⁾.

وهناك حكم صادر عن مجلس الدولة الفرنسي لم يعتبر فيه هذا العيب إحتياطيا "دون الحاجة لفحص أوجه الطعن الأخرى يتبين من التحقيقات أو الوزير قد استعمل سلطته في غير الغرض الذي استودعه القانون هذه السلطة (حكم مجلس الدولة الفرنسي 1957/2/2 قضية(constaing)).

وبالنسبة للقضاء الإداري الجزائري هناك حكم المحكمة العليا في قضية (ب ع) ضد (و. ت. ع. وع) لم يجعل هذا العيب إحتياطيا، وهذا ما يستفاد من حيثيات هذا الحكم وكان الطاعن قد أثار وجهين للطعن الوجه الأول المتمثل في عدم الإختصاص "ومن حيث أن مدير المعهد الوطني للزراعة منح لنفسه إختصاصا لم يخوله القانون وأنه بالفعل ما دام الأمر يتعلق بأستاذ عينه وزير التعليم العالي فإن قرار إعادة إدماجه يعود إلى هذه السلطة، حيث أن المدعي يثير وجها كافيا مأخوذ من خرق القانون.

حيث أن المدعي يثير الوجه الأخير المأخوذ من تجاوز حدود السلطة من حيث تم إتخاذ القرار المطعون فيه من أجل معاقبته على أخطاء يكون قد اقترفها أثناء تأدية الخدمة الوطنية.

حيث أن الإدارة برفضها لإعادة إدماج المدعي بمنصب عمله تكون قد خرقت القانون، حيث من جهة أخرى فإن الأسباب المثارة تدعيما لرفضها تعد بمثابة إنحراف

1- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 723.

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب للإلغاء القرار لإداري، المرجع السابق، ص 48.

للسلطة" (1)

وفي حكم آخر الصادر من القضاء الإداري الفرنسي والتي تجعل من عيب الإنحراف في استعمال السلطة عيبا احتياطيا ففي قضية بلد (Thiebault) التي رفض الوزير إصدار قرارا معين بهدف السكوت عن إجراء اتخذته السلطة المحلية قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار وزير بسبب تجاوز السلطة، ورغم أن الإجراء نفسه لا يمثل تجاوزا للسلطة بل يمثل انحراف بها⁽²⁾.

وما نستخلصه من كل هذا أن الفقه يرجع الصفة الإحتياطية إلى صعوبة إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة، بالتالي لا يلجأ إليه القاضي إلا إذا كان مضطرا وهذا لما لهذا العيب من بواعث خفية ودوافع باطنية تكتنف مصدر القرار.

وكما يرجع أيضا الصفة الإحتياطية إلى خطورة القضاء بالإلغاء بالنسبة للإدارة وهذا حينما تتعسف في استعمال سلطتها، وبالتالي ينتج من ذلك زعزعة ثقة الأفراد بالإدارة وينقص من مهابتها لديهم.

وكما نرى أن ظهور الرقابة على الأسباب واتساعها أدى إلى تقليص التطبيقات القضائية لعيب الغاية، وبالتالي أصبح القاضي الإداري يلجأ إلى تقرير الإلغاء لأسباب أخرى يكون إثباتها أيسر من الإنحراف في استعمال السلطة.

وكما رأينا أن هناك جانب آخر من الفقه الذي ينكر الصفة الإحتياطية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة ، بالتالي يرون بأن هذا العيب يمكن أن يقضي به بالإلغاء مثل العيوب الأخرى، وبالتالي يبرر هذا الفقه أن صعوبة الإثبات ليست مطلقة بل نسبية، وبالتالي لا يجوز التحجج على صعوبة إثبات الانحراف بالسلطة كمبرر لا صباغ الصفة الإحتياطية

1 حكم المحكمة العليا الصادر في: 1991/12/15 قضية رقم 62279 ، وزارة العدل بالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 2 ، 1993 ، ص138. اشار إليه: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري مرجع سابق، ص49

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري مرجع سابق، ص48.

،وكما أضاف أن الرقابة على عيب إنعدام لأسباب لا يمكن لها أن تكون بديلا عن عيب الإنحراف في استعمال السلطة ،بحيث لكل منهما مجاله ونرى أن مجال الإنحراف في استعمال السلطة واسع يشمل الرقابة على سلطة الإدارة التقديرية ،وهذا المدى لا تستطيع أن تصل إليه الرقابة على إنعدام الأسباب ، وبالتالي على الإدارة التي تتحرف بسلطتها أن تسحب الثقة منها.

وبتحليلنا لكل من الإتجاه المؤيد للصفة الإحتياطية والإتجاه المنكر لها إلا أننا نرى أن هذه الصفة أساسية ومهمة بحيث تجعل من هذا العيب أصيل ومختلف وفريد من نوعه عن بقية العيوب الأخرى.

الفرع الثاني

عيب الإنحراف في استعمال السلطة ليس من النظام العام

عيب إساءة السلطة لا يتعلق بالنظام العام شأنه في ذلك شأن سائر العيوب الأخرى فيما عدا ما يتعلق عيب الاختصاص فلا يستطيع القاضي التعرض له مباشرة دون الدفع به أمامه.

وذهب بعض الفقه إلى أنه ليس ثمة ما يمنع أن يثير القاضي الإداري مسألة الإنحراف في استعمال السلطة من تلقاء نفسه، إذا ما تحقق من وجوده وظهرت أمامه دلائل جدية تشير إليه بشأن نزاع مطروح عليه ،أو إذا وجد ذلك سبيلا للإلغاء قرار إداري غير مشروع أو إذا أوجد القرار الإداري الذي يتضمن انحرافا بالسلطة مستوفيا لجميع أركانه القانونية الظاهرة⁽¹⁾.

فهذا الرأي ينادي لإعتبار عيب الإنحراف في استعمال السلطة متعلقا بالنظام العام بحيث يمكن للقاضي إثارته من تلقاء نفسه ،وهذا الرأي جدير بالتأييد وذلك للاعتبارات تتعلق

1- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة ،دار الجامعة الجديدة لنشر، 2009، ص403.

بخطورة الإنحراف في استعمال السلطة ،بوقوعه غالبا بصورة قصدية مرتبا إعتداء على الحقوق وحریات الأفراد وهذا كله يستطيع ضرورة توفير حماية أكثر الأفراد ضد إنحراف الإدارة سلطتها تجاههم. ولا يكون ذلك إلى زيادة فرص الكشف والحذر قبل إصداره قراراته مما يضمن صدورها منزهة عن هذا العيب الخطير وفي ذلك فرصة لتقليل من إرتكابه لأعلاء مبدأ المشروعية⁽¹⁾.

تجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري الجزائري يتواجد في أحسن وضعية للتصريح بعيب الإنحراف في استعمال السلطة من تلقاء نفسه ، كونه يملك سلطة إستدعاء رجل الإدارة والتحقيق معه عكس نظيره الفرنسي⁽²⁾.

يرجع سبب عدم تمكن مجلس الدولة الفرنسي من نظر عيب الإنحراف من تلقاء نفسه حسب البعض ،إلى كون سلطاته في هذا الشأن مقيدة بسبب كون الإجراءات أمامه كلها كتابية وليست شفوية، وبالتالي فليست أمام المجلس فرصة لإستدعاء مصدر القرار أو مناقشة أو التحقيق معه أو غير ذلك من الوسائل التي سيضطر إلى الاحتياج إليها إذا حاول إثارة عيب الانحراف في استعمال السلطة من تلقاء نفسه⁽³⁾.

فنستنتج أن للقاضي الإداري يمكن له إثارة هذا العيب في القضاء الجزائري، ما لاحظناه أنه للقاضي الإداري يمكن له إثارة هذا العيب إذا ما اكتشفه من الوقائع أن القرار مشوب بالانحراف، وبالتالي يستطيع أن يقوم باستدعاء رجل الإدارة والتحقيق معه وان اكتشف بعد التحقيق والإثبات أن هذا القرار مشوبا بالانحراف بالسلطة يقوم بإلغاء القرار الإداري.

وعلى عكس مجلس الدولة الفرنسي فلا يستطيع القاضي الإداري أن يثير عيب

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسب للإلغاء القرار، مرجع سابق، ص70.

2- جاء في نص المادة 86 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: يجوز لتشكيلة الحكم أو القاضي المقرر الذي يقوم بسماع الشهود أن يستدعي أو يسمع تلقائيا إلى أي شخص يرى سماعه مفيدا.

3- دادو سمير ،الانحراف بالسلطة في القرارات الإدارية ،المرجع سابق، ص24.

الانحراف من تلقاء نفسه ولا يستطيع إستدعاء أعضاء الإدارة للتحقيق وذلك لأن كل إجراءاته كتابية وليست شفوية.

ونرى بأن عيب الإنحراف في استعمال السلطة يجب أن يكون متعلقا بالنظام العام وذلك نظرا لخطورة هذا العيب وكما له من آثار سلبية وإعتداء على حريات وحقوق الأفراد فبالنتالي أن القاضي الإداري أن يثيره من تلقاء نفسه ، وبالتالي سوف يقوم بإلغائه وهذا سيساهم على حماية حقوق وحريات الأفراد وسوف يعلى مبدأ المشروعية في الدولة.

الفرع الثالث

إقتران عيب الإنحراف بسلطة التقديرية للإدارة

يرتبط عيب الإنحراف في استعمال السلطة التقديرية للإدارة أي في الحالات التي تكون فيها الإدارة بين عدة خيارات ومن ثم لا وجود لعيب الإنحراف في استعمال السلطة في حالة الإختصاص المقيد⁽¹⁾.

وتفسير ذلك أن في حالة الإختصاص المقيد يتوجب على رجل الإدارة إصدار القرار بمجرد توافر شروطه ولا يمكن الحديث في هذه الحالة عن البواعث الشخصية لمصدر القرار مادام هذا الأخير ملزما بإصداره، أما حينما تملك الإدارة الخيار بين إصدار القرار أو عدم إصداره فإنه من الممكن إشارة النوايا الشخصية توصلا إلى إبطال القرار الإداري⁽²⁾.

هذا من وجهة نظر الدكتور عبد القادر عدو، غير أننا لا نوافق ما ذهب إليه من أن عيب الانحراف يكون دوما إذا ما كان للإدارة السلطة التقديرية في إتخاذ قراراتها، وأنه لا وجود لعيب الإنحراف في استعمال السلطة في حالة الإختصاص المقيد حيث يخالف هذا الرأي ما جاء به إجتهد مجلس الدولة وكذا المصري وما أثبتته القضاء الإداري الجزائري من

1- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، للطباعة والنشر، الجزائر، 2012، ص 159.

2- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع نفسه، ص 31-43.

أن الانحراف يكون بمخالفة الإدارة المصلحة العامة حين إصدار قراراته، ويكون أيضا عن مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف أي عندما ينص القانون على هدف معين.

قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: "ومن حيث أن عيب الإنحراف في استعمال السلطة يعتبر ملازما للسلطة التقديرية الممنوحة للجهة الإدارية وفي حدود ما تمليه مقتضيات الصالح العام تحقيقا لحسن سير المرافق العامة على سند من العدالة الإدارية بالنسبة لعمالها والقائمين عليها بهذا المثابة فإنه يتعين أن تمارسها بمعيار موضوعي يتفق وروح القانون الأمر الذي يطوع القضاء الإداري تحري ملابسات للعمل وأسبابه وفرض رقابته على كل ذلك للوقوف على الهدف الحقيقي الذي تشده الجهة الإدارية من قراراتها وما إذا كانت حقا قد قصدت به وجه المصلحة العامة أو انحرفت عن الغاية⁽¹⁾.

وفيما يخص العزل من المناصب النوعية ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قراراتها لها بأنه: " متى كان من المقرر قانونا أن تعين مدير مؤسسة ولائية يتم بموجب مقرر من الوالي ويتم ابقائه عن مهامه بنفس الطريقة " .

ومن ثم فإن مقرر العزل لمدير عام مؤسسة عمومية محلية في قضية الحال ويخضع للسلطة التقديرية للوالي باعتباره منصبا نوعيا ومتى كان ذلك استوجب الرفض⁽²⁾.

وبالرغم من أن هناك تلازم بين عيب الإنحراف في استعمال السلطة ، والسلطة الإدارية تقديرية إلا أن هناك جانب من الفقه من يرى أن عيب الإنحراف يمكن قيامه أثناء ممارسة الإدارة لسلطتها المقيدة. إذا أكد هذا الجانب من الفقه "وتزداد فرصة إنحراف السلطة أمام مصدر القرار في مجال السلطة التقديرية حيث لرجل الإدارة أن يتدخل ،أو يتمتع وأن يحدد نوع تدخله إذ هو قدر التدخل ،غير أن ذلك لا يمنع من إمكان وجود هذا العيب حتى في مجال الاختصاص المقيد، فإذا كان القانون في هذا المجال يحدد شروطا معينة ويوجب على

1- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أجه الطعن بالإلغاء للقرار الإداري ،دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2002، ص289.

2- . قرار المحكمة العليا الصادر في 1991/03/24 قضية رقم 76732 المجلة القضائية وزارة العدل بالجمهورية

الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد الأول 1993، ص 146. نقلا عن :صليلع سعد ،مرجع سابق، ص16

رجل الإدارة إصدار القرار عند توافرها، فإن هذا الأخير يستطيع مع ذلك أن يؤول عمدا نص القانون فيصرفه عن المعنى الذي قصده المشرع ، كما يستطيع أن يدعي عدم توافر الشروط التي حددها القانون أو يسيئ تكييفها. غير أنه يمكن تصور وجود عيب الإنحراف في استعمال السلطة منفردا في مجال الاختصاص المقيد فيستطيع رجل الإدارة أن يؤخر إصدار القرار (1).

فالفقه يؤكد أنه في مجال السلطة المقيدة لا يظهر عيب إساءة استعمال السلطة لأن الإدارة تكون ملزمة باتخاذ القرار الإداري طبقا للقانون ،وفي حدود اختصاصها وفي الشكل الذي رسمه لها المشرع ،واستنادا إلى أسباب صحيحة يقررها القانون، مع افتراض إستهداف القرار للغاية المحددة إقترضا لا يقبل إثبات العكس (2).

هذا بالإضافة إلى أنه في مجال السلطة المقيدة لا أهمية للبائع الذي حدا برجل الإدارة إلى إصدار القرار، فالقرار يكون مشروعا طالما إحترم حدود السلطة المقيدة أي كان دافع إصداره (3).

ونستخلص أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية بحيث لها الحرية في إصدار قرارات بشرط أن لا يكون مخالفة المصلحة العامة أو الهدف الذي يخصصه القانون، وهذا الأخير يحدد متى تتدخل الإدارة وتمارس سلطتها التقديرية وهناك اتجاه فقهي من يرى بأن عيب الاختصاص يوجد حتى في مجال الاختصاص المقيد للإدارة وبذلك كأن يتأخر رجل الإدارة في إصداره لقرار إداري بهدف الإضرار بمن له مصلحة بذلك، وبالتالي على رجل الإدارة احترام السلطة المقيدة وأن يقوم بإصدار قرارات وفقا للقانون.

1- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص391.

2- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص661.

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسب للإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص64.

الفرع الرابع

عيب الإنحراف في استعمال السلطة لا تغطيه الظروف الاستثنائية

إذا واجهت الإدارة ظروفًا استثنائية لا يمكن لها التقيد بقواعد المشروعية العادية، ولم يكن ثمة تشريع يخول الإدارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف وقد أطلق الفقهاء على قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص تسمية جديدة في " نظرية سلطان الحرب والظروف الطارئة" وبهذا تلخيص تلك النظرية في أن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية يعتبرها القضاء مشروعة، إذ ما ثبت أنها ضرورية لحماية النظام العام أو لتأمين الموقف العام بسبب حدوث ظروف استثنائية وهكذا تحلل الإدارة مؤقتًا من قيود المشروعية العادية لتتمتع باختصاص واسع لم يرد به نص⁽¹⁾.

والظروف الاستثنائية يمكن تعريفها بأنها تلك الظروف الطارئة أو الحالات الواقعية التي تكون على درجة معينة من الجسامة والفجائية تتعرض لها البلاد وتجعل من غير الممكن التصرف إزاءها بالوسائل القانونية المعمول بها في ظل قواعد المشروعية العادية وتؤدي إلى تغيير تكييف هذه التصرفات، التي تكون في الأصل غير مشروعة وذلك بالنظر إلى هذه الظروف وبشرط معينة وتحت رقابة الفقهاء⁽²⁾.

ولقد لخص الدستور هذه الحالات في مصطلح الضرورة الملحة وقد خول الرئيس الجمهورية في إطار المحافظة على أمن الدولة القيام بمجموعة من التدابير تتمثل في إعلان بحسب الأحوال الحصار أو حالة الطوارئ أو الحالة الاستثنائية أو حالة الحرب أو التعسفية العامة⁽³⁾.

وعيب الإنحراف في استعمال السلطة لا يمكن تغطيته بنظرية الظروف الاستثنائية مثله في ذلك عيب السبب وذلك على خلاف عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل وعيب مخالفة

1- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف، المرجع السابق، ص 119.

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بالإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 300.

3- أنظر: المواد 105-106-107-108-109-110 من تعديل دستور 2016.

القانون التي يمكن تغطيتها بالظروف الاستثنائية⁽¹⁾.

فالإنحراف في استعمال السلطة يمثل انتهاكا للمصلحة العامة ونظرية الظروف الإستثنائية حماية لتلك المصلحة العامة⁽²⁾.

ونرى بأنه إذا واجهت الدولة ظروف إستثنائية كحالة الحصار أو الحرب أو الطوارئ أعطى القانون للإدارة حق اتخاذ قرارات حتى ولو كانت تخرج عن المشروعية وذلك لأن في حالة تستدعي السرعة وربما السرية في إتخاذ هذه القرارات وذلك خدمة للمصالح العام فهذه القرارات المتخذة في الحالة الاستثنائية تعتبر قرارات مشروعة ولكنها في الوقت نفسه تعتبر غير مشروعة في الحالة العادية أي تكون منحرفة في استعمالها للسلطة.

1- عبد الغني بسيوني عبد الله القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 662.

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسب للإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 72.

المبحث الثاني

صورتا عيب الإنحراف في استعمال السلطة

بعدما وضعنا عيب الانحراف في استعمال السلطة كمبحث أول سنقوم الآن بالتطرق إلى نقطة أخرى والتي تتمثل في صور عيب الانحراف في الإنحراف في استعمال السلطة فقد منح القانون لرجل الإدارة اختصاصات وسلطات واسعة من أجل تحقيق المنفعة العامة والتي يتعين أن يكون بلوغها هدفه الأسمى من وراء إصدار القرار الإداري مخالفاً لركن الغاية والهدف المحدد في القانون فهو بالتالي يكون خارج عن إطار المشروعية لأنه على رجل الإدارة أن يستهدف من إصدار القرار تحقيق المصلحة العامة دون المصلحة الخاصة (المطلب الأول).

وكذلك تحقيق الأهداف المنوطة والمحددة على سبيل الحصر كي لا تخرج عن قاعدة تخصيص الأهداف (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الإنحراف في استعمال السلطة المنفصل عن نشاط الإدارة

يظهر عيب الإنحراف في استعمال السلطة في تطبيقاته المختلفة والمنفصل عن نشاط الإدارة وذلك إما لتحقيق أغراض تخص صاحب القرار وحده أو محيطه (تحقيق مصلحة شخصية ذاتية أو من أجل أقربائه) (فرع أول)، أو من أجل الإنخراط أو تحسين حربه السياسي (فرع ثاني)، كما يمكن استخدام السلطة بقصد الانتقام من شخص آخر (فرع ثالث)، كما يمكن أيضاً لمصدر القرار أن يستخدم سلطته بهدف التحايل على تنفيذ أحكام القضاء (فرع رابع) .

الفرع الأول

استخدام السلطة لتحقيق مصلحة شخصية أو محاباة الغير

تتحقق هذه الصورة عندما يسعى رجل الإدارة إلى جلب المنافع لنفسه أو لغيره (أصحابه ومعارفه) ⁽¹⁾ لأن فكرة المصلحة العامة هي الركيزة الأساسية لصنع القرار الإداري وهي الهدف الذي تسعى إليه الإدارة لتحقيقه .

و الهدف من التصرف الإداري ليس "المصلحة العامة" وإنما تحقيق هذه المصلحة أي إذا كانت مجموعة من الأهداف من شأنها تحقيق المصلحة العامة فإن الإدارة أن تختار من بين هذه الأهداف أكثرها تحقيق للمصلحة العامة ⁽²⁾.

وتعليقا على هذه الفكرة ما يمكن قوله أن الإدارة بصفة عامة يجب أن تراعي فكرة المنفعة العامة وتعطي لها الأهمية الكبيرة في تحقيقها لأنها من المقومات الأساسية لسلامة ومشروعية العمل الإداري .

وقد وضعت محكمة القضاء الإداري تحديدا دقيقا للمصالح العام بأنه "لا يقصد بالصالح العام صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد فذلك محض صالح خاص كما لا يقصد به مجموع مصالح الأفراد الخاصة ⁽³⁾

ونلاحظ من خلال هذا التعريف بأن القاعدة العامة أن كل الأعمال الإدارية بغير استثناء يجب أن تستهدف مصلحة عامة فهي قاعدة بديهية في القانون الإداري فلا يمكن الإنحراف والإنحياز لفرد معين بذاته ولمجموعة من الأفراد معينين بذواتهم.

1 سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، المرجع السابق، ص 125

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 331

3 سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، المرجع نفسه ، ص 338

فتعتبر هذه الحالة (الإنحراف في استعمال السلطة لتحقيق مصلحة خاصة) من أخطر حالات عيب الإنحراف في استعمال السلطة لأن العيب هنا يكون مقصودا ومرتبيا بسوء النية فرجل الإدارة قد يستغل سلطته التقديرية التي منحها إياه القانون من أجل تحقيق أغراض بعيدة عن الأهداف التي خصصها المشرع على سبيل الحصر وتكون بعيدة عن المصلحة العامة.

ولما كانت المصلحة العامة هي الهدف الأساسي لمشروعية العمل الإداري فالإنحراف يتحقق عندما يقوم رجل الإدارة بإصدار قرارات تتحاز إلى نفسه وأغراضه الشخصية (أولا) وقد تكون هذه القرارات تهدف لتحقيق أغراض شخص آخر أو أشخاص آخرين (ثانيا)

أولا - الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة خاصة لمصدر القرار:

سبق لنا وأن وضحنا فكرة أن رجل الإدارة ما يتمتع به من إختصاصات فقط من أجل تحقيق المصلحة العامة وتطبيقها على عامة الأشخاص وليس لأغراض شخصية وإلا كان قراره مشوبا بعيب الانحراف في استعمال السلطة.

فتعتبر هذه الصورة من أبشع الصور التي قد يقع فيها مصدر القرار فهو مكلف بالسهر على تحقيق المصلحة العامة والجماعية من ثم ينسى واجبه ويتحلل من قيوده ويسعى للحصول على نفع ذاتي،⁽¹⁾ كونه يتعلق بسوء نية الإدارة وأيضا خطأ الإدارة في تحقيق الهدف الذي حدده القانون وعلى اعتبار أن القضاء الجزائي خال من الأحكام والقرارات التي تشير إلى هذا العيب نجد بأننا ملزمين إلى اللجوء بما أقره كل من القضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا كون في الجزائر من الصعب الكشف عن النية السيئة لمصدر القرار.

ففي فرنسا ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار رئيس بلدية يقضي بالموافقة على خطة إستيلاء البلدية على الأرض التي يملكها هو وعائلته، حيث تبين بأن التعديلات التي إقترحها

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 342

رئيس البلدية لا يبررها هدف من أهداف المصلحة العامة وإنما قصد تحقيق مصلحة شخصية لأنه هو المالك للأرض⁽¹⁾.

وللتعليق على هذا القرار وما يمكن قوله هو أن ما قام به مجلس الدولة الفرنسي صائب في إلغاء هذا القرار المشوب بالإنحراف وكون البلدية وجدت لتحقيق المصلحة العامة وتحقيق الأهداف المحددة في القانون وكل خروج عن هذه القاعدة يؤدي إلى إلغاء القرار الذي يثبت إنحرافه من طرف القضاء وهذا ما حدث في هذا القرار الصادر عن هذه البلدية بإلغائه من طرف مجلس الدولة الفرنسي.

كما لم يختلف موقف القضاء المصري وقد سار على نفس نهج مجلس الدولة الفرنسي أو بالأحرى إلى أبعد من ذلك في الرقابة على القرارات التي أصدرها لتحقيق غرض شخصي لنفسه فإذا كان القضاء قد ألغى تلك القرارات فقد فعل نفس الشيء مع القرارات التي تصدرها الهيئات العامة والتي تقصد وراءها تحقيق غرض ذاتي للهيئة المصدرة للقرار⁽²⁾.

و للتعليق على هذا الحكم نلاحظ أنه على صواب حيث أن رجل الإدارة كما سبق وأن قلنا أن الإدارة تسعى لتحقيق مصلحة عامة وليست خاصة من خلال قراراته فإذا كان العكس أن يهدف للصالح الخاص على حساب الصالح العام فيكون قراره خارج عن نطاق المشروعية لكونه مشوب بعيب الانحراف ، ولأن الإدارة تسهر على تحقيق المصلحة العامة فمتى كان العكس يؤدي حتما إلى الخروج عن نطاق وظيفته ويفقد هذا القرار صفته العامة لأنه لم يوجه لعامة الأفراد بل وجه إلى فرد معين بالذات وهو صاحب القرار (لنفسه).

وبالتالي كلما كان القرار يؤدي إلى تحقيق أغراض خاصة دون أغراض عامة وثبت ذلك من طرف القضاء يصبح معيبا يمكن الغاءه.

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الإداري، المرجع نفسه، ص 443

2 المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 3781 لسنة 38 ق، جلسة 08 05 1984 نقلا عن: زياني سفيان، الانحراف في

استعمال السلطة كوجه من أوجه الدعوى ، الدفعة الخامسة عشر ، 2007/2004 ، ص 14

ثانيا - الإنحراف في استعمال السلطة لتحقيق مصلحة خاصة لغير مصدر القرار:

تتحقق هذه الصورة عندما يقوم بعض رجال الإدارة باستغلال سلطتهم من أجل مصلحة الغير، وهذا على حساب المصلحة العامة، وللتأكيد على هذه النقطة وتوضيحه أكثر قمنا بطرح بعض الأمثلة كالتالي:

قرار مجلس الدولة الفرنسي يضمن الإستيلاء على أرض وتخصيصها للمنفعة العامة بغرض إنشاء بحيرة صناعية وأماكن للهو في الهواء الطلق، حيث ثبت لديه أن الهدف الحقيقي من إصدار القرار هو تسهيل استغلال محجر لإحدى الشركات الصناعية الخاصة⁽¹⁾ ونلاحظ من خلال هذا القرار الملغى أن القرار الصادر من هذه الإدارة وجب إلغاؤه من طرف القضاء لأنه ينتظر من السلطة الإدارية استعمال امتيازاتها وصلاحياتها الممنوحة لها من طرف القانون لتحقيق الصالح العام، وبالتالي هذا القرار بعيد عن المصلحة العامة ، فلا يجوز لرجل الإدارة استهداف مصالح أشخاص آخرين باستغلال الإدارة والمصالح العامة التي هي ملك لجميع الأفراد وليس لفرد معين بذاته أو مجموعة من الأفراد معينين بذواتهم.

ولم يختلف موقف القضاء المصري عن موقف نظيره الفرنسي وقد كانت محكمة القضاء الإداري ألغت قرار أصدرته الإدارة يتمثل في نقل أحد الموظفين إلى وزارة الأوقاف ثم ترقيته بعدها وبعد 7 أيام أعيد نقله إلى وزارة الأشغال وانشغل الدرجة الرابعة وذهبت المحكمة إلى أن القرار معيب لإنحرافه عن استهداف المصلحة.⁽²⁾

و بالتالي كانت تستهدف إلى تحقيق مصلحة هذا الشخص وحده ومن الملاحظ أن صاحب القرار (رجل الإدارة) كان يتلاعب بمنصبه لأنه لترقية أو نقل أو تنصيب أي

C.E.03/10/1980 ,SCHWERTZ et autres REC .P.353 1

نقلا عن: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الإداري، ص المرجع السابق، ص 348.

2 محكمة القضاء الإداري جلسة 1953/01/05، السنة السابعة ص 273

نقلا عن: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الإداري، ص المرجع السابق، ص 350.

موظف يكون ذلك عن طريق القانون الذي هو قانون الوظيفة العمومي فلا يمكن لرجل الإدارة إستغلال منصبه كونه يملك السلطة التقديرية لتحقيق أغراض هذا الشخص.

ففي كل الحالات أينما يكون مصدر القرار قد إستغل سلطته التقديرية من أجل الغير بطريقة غير مباشرة وذلك بالتستر وراء المصلحة العامة ويكون هذا بسوء نية منه فهو يميل إلى تحقيق منفعة أقربائه أو أصدقائه ، كما قد يكون من أجل الحصول على مقابل من شخص ما فهذه الصورة خطيرة ويعتبر تلاعب بنشاطات الإدارة وأيضاً تهز الثقة الممنوحة والمتمثلة في السلطة التقديرية، وكل قرار صادر منها يدعو للمصلحة الخاصة يكون مشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة يؤدي إلى الإلغاء من طرف القضاء.

وقد سار القضاء الإداري الجزائري على ذات نهج القضاء الفرنسي والمصري بحيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرار لها المؤرخ في 1991/01/13 بإبطال مقرر صادر عن والي ولاية تيزي وزو يقضي بنزع الملكية للمنفعة العامة لما اتضح لها بأنه كان يهدف إلى تحقيق خدمة المصلحة الخاصة وجاء في محتوى القرار أن من إستنتاج تقرير الخبرة أنه ليس هناك منفعة عامة وإنما تفيد عائلة واحدة لتتوفر على الطريق.⁽¹⁾

نرى تشابه حرفي بين ما ذهب إليه القاضي الجزائري وكل من نظيره الفرنسي والمصري عند مقارنته مع القرارات الملغاة في هذا الصدد والأمر واضح، لأن القانون فوق الجميع والدولة كوجه عام والإدارة كوجه خاص في معاملاتها دائماً تهدف إلى تحقيق المنفعة للجميع، وليس لشخص فقط بذاته أو لمجموعة من الأشخاص معينين بذواتهم.

وبما أن الإنحراف في استعمال السلطة يعتبر عيب من عيوب القرار الإداري، فبالتالي يؤدي حتماً كل قرار إداري صادر من وراءه انحراف واستغلال رجل الإدارة سلطته من غير المصلحة العامة فهذا يؤدي إلى إلغاء هذا القرار الإداري .

1 قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، رقم 71670 في 1991/01/13 قضية جيلالي عمار ومن معه، ضد والي ولاية تيزي وزو نقلاً عن: دادوا سمير، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 46، 47.

لأنه كلما إنحازت الإدارة لفئة معينة أو لشخص معين تعد خرقاً للقانون وهو إستغلال السلطة التقديرية الممنوحة لصاحب القرار، فكلما أصدرت الإدارة (رجل الإدارة) عمل أو قرار إداري يكون مشوب بعيب الانحراف لعدم مشروعيته متى اثبت ذلك.

الفرع الثاني

إستخدام السلطة لغرض سياسي

سمح القانون للموظفين الإداريين بالإنتماء إلى الأحزاب السياسية وذلك إحتراماً لحقهم في حرية التوجه إلى السياسة وهذا ما أكد عليه قانون الوظيف العمومي في المادة 28 في الباب الثاني الضمانات وحقوق الموظف وواجباته "... لا يمكن بأي حال أن يؤثر انتماء أو عدم انتماء الموظف إلى حزب سياسي على حياته المهنية "

كما نصت المادة 29 من نفس القانون على أن " لا يمكن بأية حال أن تتأثر الحياة المهنية للموظف المترشح إلى عهدة انتخابية سياسية أو نقابية بالآراء التي يعبر عنها قبل أو أثناء تلك العهدة "(1).

كإستنتاج لما سبق في كلتا المادتين أن هذا القانون سمح للموظف العمومي حق ممارسة النشاط السياسي ، لكن الإشكال يكمن في كيفية إستغلال هذا المنصب السياسي أي ليس مجرد الحق في الإنتماء أو إنشاء الأحزاب السياسية يؤدي حتماً وبالضرورة إلى الخلط والجمع بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية ، كرجل إداري له سلطة تقديرية من أجل تحسين وتقوية حزب معين لأن الوظيفة الإدارية .

والسلطة التقديرية الممنوحة من طرف القانون من أجل تحقيق الصالح العام وتلبية حاجات المواطنين وليس أغراض أخرى كالسياسة للوصول إلى السلطة وإذا كان العكس

1امر رقم 03.06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، صادر بالجريدة الرسمية العدد 46.

إعتبر كل قرار إداري صادر من جهة إدارية بهدف له دخل في السياسة يعتبر انحرافا في استعمال السلطة وبذلك يكون القرار مشوب يؤدي إلى إلغائه من طرف القضاء متى ثبت ذلك.

ولإعطاء أدلة أكثر عن هذا الموضوع ندلي ببعض الأمثلة من القضاء عن هذه النقطة منها:

حكمت محكمة القضاء الإداري المصري في حكمها الصادر في 1 مارس 1952 "...إذا بان من الوقائع أن جميع إجراءات المحاكمة قد أجريت تحت دافع يعيبها وهو إساءة استعمال السلطة تحت تأثير عضو مجلس النواب فأنها تقع باطلة ... ذلك لان عنصر المصلحة العامة غير متوافر هنا" (1)

فيجب على حسب رأينا أن تبتعد الإدارة عن المزج بين أهداف السياسة والأهداف الإدارية حتى لا يقع رجل الإدارة في إنحراف عن استعمال السلطة وكي لا تؤدي بالجهاز الإداري إلى الفساد لأن القرارات التي تكون بناء على دوافع سياسية تؤدي بالضرورة إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة فلا يمكن للإدارة إصدار قرار من أجل التعبير عن رأي سياسي معين فهذا خطأ وإنحراف عن استعمال السلطة ، وبناءا على ذلك إذا تبين أن مسؤولا إداريا (مركزيا كان أو محليا) أنزل عقوبة بموظف معين لأسباب سياسية فمثلا كونه ينتمي لحزب معارض له وحدث وان اقتنع القاضي الإداري بأن وراء القرار المتضمن تلك العقوبة بواعث سياسية بحتة لا تمت بصلة لمقتضيات الصالح العام.

فانه يقضي بإلغاء ذلك القرار الإداري مستندا إلى إنحراف مصدر القرار بالسلطة المخولة له (2)

ونفهم من هذه الفكرة أنه لا يمكن للرئيس الإداري أن يمس مكانه ووظيفته أي موظف

1 سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، المرجع السابق ، ص 341

2 عمار بوضياف ، القرار الاداري (دراسة تشريعية ، قضائية ، فقهية) ، المرجع السابق ، ص 272

بسبب خلافات في الأحزاب السياسية فهو في وظيفته الإدارية يحقق المصلحة العامة وليس لديه أي حق بالمساس بمصلحة عامة الأفراد على حساب مصلحته هو، كونه يريد تعزيز وتقوية حزبه السياسي فهو يحاول دائما أن يبعد كل العناصر التي تنتمي إلى الأحزاب الأخرى مفضلا العناصر التي تنتمي إلى حزبه السياسي هو فقط فمثلا محاولة وزير جديد أبعاد أنصار أحزاب أخرى التي كانت تتولى الحكم سابقا.

لكن لكل قاعدة إستثناء والإستثناء هنا هو أنه إذا كانت الوظيفة ذات طابع سياسي كوظائف المحافظين فإن القرارات المتعلقة بالتعيين فيها أو العزل لا تعتبر مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة (الانحراف).⁽¹⁾

وما نلاحظه أن لقاعدة لا يمكن إستغلال السلطة لأغراض حزبية لها إستثناء في أن مادام الموظف الإداري طبيعة وظيفته الإخلال بواجبها نحو أداء خدمة المرافق العامة فهذا نعود لتطبيق القاعدة العامة قاعدة الإنحراف في استعمال السلطة فيجب الامتناع عن أي عمل يقوم على تحقيق أغراض سياسية أو حزبية.

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي على وجود إنحراف في استعمال السلطة من جانب الإدارة في قرار تعيينها لأحد الموظفين وذلك لإعتبارات عهده الإنتخابية وليس لكفاءته المهنية⁽²⁾.

نلاحظ بأن نهج القضاء المصري والفرنسي نفسه كون حكمت كليهما بإلغاء القرار الإداري الصادر من جهة إدارية ما دام الغاية منه هو تحقيق أغراض سياسية. وكذلك موقف القضاء الجزائري نفهم من قرار له أنه تلك نفس المنهج في هذا الصدد

1 محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص 272

2C.E.23/111962 Camara .Rec. p 627

Cité par :GUSTAVE PEISER .contentieux administratif , 10 edition ,daloz,1997. p 184

حيث جاء في القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى والذي جاء فيه " أن الطاعن يدعي بأن تسريحه يستند على دافع سياسي وليس بسبب مهني كما تدفع الإدارة "، وبعد دراسة الملف رأى المجلس أن لا وجود للإنحراف ورفض الإدعاء فلو تبين للقاضي بأن التسريح قد استند حقيقة علي دافع سياسي كما يدعي الطاعن لقضي بإلغائه لإنحرافه في استعمال السلطة⁽¹⁾.

كنتيجة من هذا القرار الصادر انه وبمفهوم المخالفة نستنتج انه كل قرار صادر مستند علي دافع سياسي يعتبر قرار معيب عليه بالانحراف متى ثبت ذلك.

أما على حسب هذا القرار ما لم يثبت ذلك فلا يمكن اعتبار هذه القضية وجود انحراف فيها.

فنستنتج من هذا الفرع ما يمكن قوله أن من المفروض الإدارة تكون بعيدة عن السياسة إلا أن الميول الشخصية تبعد الشخص من الصواب و بالتالي يؤدي هذا إلى فساد الإدارة.

فيمكن إعتبار أن هذا العيب (عيب الإنحراف في استعمال السلطة لغرض سياسي) هو يميل أكثر لتحقيق المصلحة الشخصية كما هو موضح في الفرع الأول وهذا يعتبر ك رأي شخصي لأن إستخدام السلطة من أجل حزب هذا ما هو إلا لتعزيز هذا الحزب وتقويته فبالتالي يكون بصدد تحقيق أغراض شخصية وليس صدفه أو بدافع المصلحة العامة .

الفرع الثالث

إستخدام السلطة من أجل الإنتقام من الغير

في هذه الحالة يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية الممنوحة له ضد أشخاص آخرين

1 قرار المجلس الأعلى (الغرفة الادارية) بتاريخ 1970/10/30 أشار اليه :احمد محيو ، المنازعات الإدارية المرجع

وذلك ليشبع رغبته في الانتقام⁽¹⁾

وللتعليق على هذه الفكرة تعتبر هذه الصورة من أخطر الصور فالإنتقام عنصر خطير في المسيرة المهنية لرجل الإدارة، فالسلطات المخولة للهيئة الإدارية في إصدار القرارات تكون للخدمة العمومية وليس كوسيلة للانتقام من الغير.

فعندما يصدر الرئيس الإداري قرارا بهدف إحداث ضرر للغير ولأسباب غير متعلقة بالمصلحة العامة فقراره يصبح معيب بعيب الإنحراف عن السلطة وإستخدام هذه السلطة من أجل الإنتقام وذلك يكون إما إختلاف في الرأي أو العقيدة الدينية أو التنافس في مجال معين⁽²⁾

و كراي شخصي لا يمكن الجمع بين الأحقاد والضغائن التي تتولد بين شخص آخر بإعتباره كشخص عادي مع الوظيفة كشخص إداري أي إصدار عمل إداري ضد شخص تحقد عليه فقط من أجل عداوة شخصية والإمتيازات الممنوحة من طرف القانون للإدارة ليست لتحقيق أغراض شخصية ولا تعتبر وسيلة لتصفية الحسابات مع العدو بل لتحقيق النفع العام فقط.

وعن موقف محكمة القضاء الإداري الفرنسي قرار صادر عن أحد المجالس البلدية بفصل السيدة (L'hermitte) من وظيفة سكرتير البلدية نصف الوقت حيث إدعت البلدية أن الفصل تم لأسباب إقتصادية في حين كلف المجلس البلدي سكرتير إحدى البلديات المجاورة بممارسة نفس إختصاصات السيدة المفصولة وإستخلص المجلس أن القرار بالفصل لهدف شخصي بحتة وهو الإنتقام⁽³⁾.

1سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ،المرجع السابق ،ص340

2مصطفى ابو زيد فهمي ، قضاء الالغاء شروط القبول، اوجه الالغاء، المرجع السابق ،ص 330

C.E. 01/03/1971. L HERMITE.REC p 420

3أشار اليه : عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،دعوى الغاء القرار الإداري ،المرجع السابق،ص352

فمن المفروض أن لا تتدخل الإدارة ضد أشخاص آخرين إلى الإساءة لأسباب لا تتدخل بالمصلحة العامة وإن فعلها ينحرف عن سلطته فلا توقع الأذى بالغير لأننا نملك السلطة فحالة هذه السكرتيرة فصلت بطريقة تعسفية فمن البديهي عند عرض النزاع على القضاء وبعد إثبات ذلك طبعاً يتم إلغاء هذا القرار لأنه يعتبر إنحراف في استعمال السلطة بهدف الإنتقام لا غير.

أما عن محكمة القضاء الإداري المصري فقد سلك نفس مسلك نظيره الفرنسي ذهبت فيه إلى أن " القرار الإداري متى أشق عن بواعث تخرج به عن إستهداف الصالح العام بمجرد إشفاء غل أو إرضاء هوى في النفس فإنه يكون منحرفاً، مشوباً بعيب الإنحراف عن استعمال السلطة "

وهذه الحالة وجدناها كذلك في القرار الصادر عن القضاء الإداري المصري فكما فصلت المحكمة في فرنسا حدث هذا في مصر.

أما عن قرار مجلس الدولة الجزائري أن "... حق السلطة وإمكانيات السلطة التي أعطيت لها من طرف المشرع لخدمة الصالح العام لا يعني المساس بحقوق الأشخاص..."⁽¹⁾

يعني هذا وعلى حسب رأينا أن الإمتيازات الممنوحة للإدارة من أجل تحقيق المنفعة العامة للأفراد وليس المساس بمصلحة هؤلاء الأفراد لأنها وجدت فقط من أجل هدف واحد لا غير فكل غرض آخر يقوم على الانتقام فيعتبر إنحراف في استعمال السلطة.

الفرع الرابع

التحاييل على قوة الشيء المقضي به

إن مخالفة الإدارة للأحكام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي فيه تعتبر أصلاً

1 قرار مجلس الدولة (الغرفة الأولى) رقم 008959، بتاريخ 2003/04/15 (غير منشور)

من حالات مخالفة القانون ولكن في بعض الحالات يصعب القول أن هناك مخالفة للقانون لأن التحايل مع قوة الأمر المقضي به هو تحايل مخفي، لأن الأحكام القضائية النهائية يجب أن تنفذها الإدارة على نفسها تنفيذا مباشرا في القدر الذي يتعلق بها وأن تساعد على تنفيذها على الأفراد ولكن الإدارة قد تنهرب من تنفيذها بصفة غير مباشرة ففي هذه الحالة تشتد على عيب الإنحراف في استعمال السلطة .

فإمتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام قضائية حازت قوة الشيء المقضي به أو حتى إصدار قرارات مخالفة لهذه الأحكام يعتبر إنحرافا في استعمال السلطة.

وفي هذا الصدد قامت به الإدارة الفرنسية في سبيل التحايل على حكم مجلس الدولة الفرنسي القاضي بإلغاء قرار تعيين أحد الموظفين، دون أن تظهر مخالفتها للحكم القضائي وذلك باللجوء إلى تغيير شروط التعيين في تلك الوظيفة حتى تتمكن من إعادة تعيين الموظف الذي قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار تعيينه.⁽¹⁾

أما بخصوص موقف مجلس الدولة المصري فقد كان واضحا في إلغاء قرارات الإدارة التي تهدف إلى التصدي لتنفيذ أحكام قضائية حيث اعتبر مثل هذه القرارات غير مشروعة كونها مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة.⁽²⁾

المطلب الثاني

الإنحراف في استعمال السلطة المتصل بنشاط الإدارة

إذا كان الإنحراف بالسلطة يقع حينما يحيد الموظف بقراره عن تحقيق المصلحة العامة فإن هذا العيب يصيب هذا القرار أيضا بالرغم من أنه قصد تحقيق المصلحة العامة لكن

1 C.E .19/10/1938.anical des greffiers d'Algérie ,Rec, p 767

نقلا عن : عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ،المرجع السابق ، ص 372 .

2عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ،المرجع السابق، ص 261 .

خالف قاعدة تخصيص الأهداف (الهدف الذي حدده المشرع).

فقد يخصص المشرع لبعض القرارات أهدافا بذاتها يجب إتباعها من أجل مشروعية القرار وإلا كان مشوبا بعيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف كلما كان القرار لا يرمي إلى الهدف الذي سطره المشرع في القانون ، فهذه الصورة تختلف عن قاعدة المصلحة العامة في أن قاعدة تخصيص الأهداف يكون مصدر القرار حسن النية فهو يقوم بتحقيق المصلحة العامة فيكون سيء النية كما سبق لنا ورأينا.

فقاعدة تخصيص الأهداف أقل خطورة لأن رجل الإدارة في هذه الحالة لم يتجاوز نطاق المصلحة العامة وإنما خالف الهدف المسطر من طرف المشرع فهذه الصورة قد تحدث عندما يخطأ الموظف في تحديد الأهداف (فرع أول) وكما نتحقق عندما يخطأ الموظف في استخدام وسائل تحقيق هذه الأهداف (فرع ثاني).

الفرع الأول

خطأ رجل الإدارة في تحديد الهدف المنوط بتحقيقه

إن الأصل العام أن هدف القرارات الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة ولكن بعض القرارات الادارية إلى جانب إستهدافها المصلحة العامة يجب أن تستهدف هدفا خاصا حدده القانون .

قاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الادارية من المبادئ الجوهرية التي يجب على الإدارة احترامها والتقييد بها عند اصدارها للقرار الإداري والا كان جزاء مخالفتها إلغاء القرار لعبب الإنحراف في استعمال السلطة.⁽¹⁾

وعلى حسب رأينا فيجب على الإدارة الإلتزام بالهدف الذي حدده القانون فرغم سلطتها

1 اسعد صليبع، حالات عيب الانحراف بالسلطة، المرجع السابق، ص 61

التقديرية إلا أن هذه السلطة محدودة في حدود المشروعية فكل عمل مشروع لا يجب أن يتعدى الهدف المحدد والمبين في القانون وكل الانحراف من ناحية الغاية.

و الفرق الجوهرى بين الإنحراف عن المصلحة العامة والإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف هو أن في حالة الإنحراف عن مبدأ تخصيص الأهداف يكون العضو الإداري حسن النية لا يبغي إلا تحقيق الصالح العام.⁽¹⁾

ونفهم من هذه الفقرة أن الإنحراف عن المصلحة العامة يكون مصدر القرار سبب النية أي عندما يصدر قرار بعيد عن المصلحة العامة فهو يحاول تحقيق مصلحته الشخصية لا غير، فهذا أمر خطير، لهذا نقول بأن هذه الصورة أشد خطورة من الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف وأهم المجالات التي حدد فيها المشرع للإدارة أهدافا خاصة يجب عليها أن تستهدفها في قراراتها وألا تحيد عنها هي في مجال الضبط الإداري (أولا) وكذلك في صدد نزاع مدني (ثانيا) وأيضا حين إجبار أحد الأفراد على إتيان تصرف معين وتمنع الإدارة من خدماتها (ثالثا)

أولا-الانحراف بسلطة الضبط الإداري لأغراض مالية:

قد تلجأ الإدارة إلى إستخدام الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية وهو أن تصدر قرارات وتستغل سلطتها (سلطة الضبط الإداري) لتهدف وراءها إلى تحقيق موارد مالية وتكون بذلك منحرفة عن الهدف المحدد في القانون رغم تحقيق من ذلك المصلحة العامة فالإدارة يجب ان تهدف كل عمل تقوم به إلى المصلحة العامة وبجانبه الالتزام بالهدف المحدد .

و من الأمثلة الشهيرة في هذا المجال حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في نوفمبر سنة 1875 وتتلخص وقائع القضية في أن الإدارة أرادت صناعة عيدان النقاب وكانت هناك

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 366

مصانع خاصة تتولى هذه الصناعة ويتكفل نزع ملكيتها بمبالغ كبيرة فقامت الإدارة بإغلاق المصانع التي ليس لديها ترخيص صحيح بناء لما لها من سلطة الضبط الإداري فقضى مجلس الدولة الفرنسي الغاء قرار الإغلاق لأنه لم يصدر بقصد المحافظة على النظام العام وإنما لتحقيق مصالح الإدارة المالية.⁽¹⁾

و كاستنتاج من هذا الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي أن رغم محاولة الإدارة من تحقيق المصلحة العامة إلا أن قرارها مشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، لأنها خرجت عن الأغراض التي حددها المشرع فلا يمكن لها إستغلال سلطاتها لتحقيق أغراض غير المحددة في القانون.

و كان لقرار مجلس الدولة الفرنسي أيضا بإلغاء قرار صادر عن أحد رؤساء البلديات يقضي هذا القرار بتحريم خلع المستحمين لملابسهم علي الشواطئ إلا في داخل وحدات خلع الملابس التابعة للبلدية وهذا مقابل دفع مبلغ معين وذلك لان الهدف الرئيسي لرئيس البلدية لم يكن المحافظة على الآداب العامة وإنما تحقيق مصلحة مالية للإدارة⁽²⁾.

فالإدارة هنا على حسب ما لاحظنا من هذا القرار الملغى أنها (البلدية) لم تستهدف الغرض المرجو والمتوقع من هذا القرار وهو تحقيق الهدف الذي عينه المشرع وهو تحقيق المحافظة على الآداب العامة وإنما هدفت هدف خارج عن إطار المشروعية وهو زيادة الإيرادات المالية لهذه البلدية.

أما القضاء المصري فقد سار على نفس منهج نظيره الفرنسي بحيث ألغت كذلك محكمة القضاء الاداري قرارا " برفض الترخيص للمدعى بالإستيراد كونه يقوم على سعي الإدارة - وأن الباعث الحقيقي لهذا الرفض هو خوفها من بوار سلعة مماثلة كانت قد

1 ماجد راغب الطلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 396

2 C.E.04/07/1924.beaugé.Rec .REC.p.641

نقلا عن: p338.op cit .droit administratif .delvolve.pierre.vedel George

استوردتها ولتغطية المسؤولية في هذا الشأن على حساب المدعي وهو لا ذنب له فإن قرارها يكون منظوياً على إساءة استعمال السلطة.⁽¹⁾

و هذا مخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف إلا أن موقف القضاء الفرنسي لم يدم فقد تراجع عن موقفه السابق من أن هذه الصورة تعتبر إنحراف في استعمال السلطة لغرض مالي إذ أخرج مبدأ المصلحة المالية من دائرة تخصيص الأهداف.⁽²⁾

و هذا التراجع ظهر عندما رفض مجلس الدولة إلغاء قرار إداري صادر عن أحد رؤساء البلديات يقضي بمنع شركة للنقل بالسيارات من مباشرة نشاطها في ذات المنطقة التي تمارس فيها شركة ترام متعاقدة مع المجلس المحلي نشاطها حتى لا يتأثر المركز المالي للشركة وبالتالي لا تنقص حصة المجلس البلدي في أرباحها.⁽³⁾

و يظهر من خلال هذا أن مجلس الدولة الفرنسي موقفين في تأييد ورفض إصدار الإدارة القرارات الإدارية لتحقيق الأهداف المالية لها .

و كما ومرة أخرى نجد موقف القضاء المصري يسري على نفس طريق نظيره الفرنسي حيث أقر مبادئ النظرية الحديثة للمصلحة المالية فقد قضت المحكمة الإدارية " الأسباب المالية التي دعت إلى سحب الترخيص لإمتناع المدين عن دفع الأتاوة تدخل ضمن المصلحة العامة ومن ثم فإن المجلس البلدي إذا إستهدف من إلغائه أن يستفيد مالياً ليتسنى له إصلاح شوارع المدينة والتي تتأثر بعمل الشركات المرخص لها وأن نفقات إصلاحها تصل إلى مبالغ كبيرة إنما إستهدف هدفا مشروعاً ليس ثمة شك في أن موازنة الميزانية المحلية من أغراض المصلحة العامة.⁽⁴⁾

1 ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص 397

2 محسن خليل، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1989، ص 193

3 سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، المرجع السابق ، ص 350

4 محمود عاطف البناء ، الوسيط في القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص 280

لكن وكإنتقاد شخصي في أن إستغلال سلطة الضبط الإداري من أجل الأغراض المالية ليس مشروع بل إنحراف لأن القرار يجب أن يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة وإضافة إلى ذلك عدم الخروج عن الهدف المحدد، فتحقيق فوائد مالية على حساب الأفراد (الشركات ...) ليس بعمل قانوني بل إنحراف عن استعمال السلطة .

ثانيا - استعمال الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني

لكل سلطة من سلطات الدولة إختصاصاتها المحددة وينبغي عليها لكي تكون أعمالها مشروعة ألا تخرج عن حدود ما تختص به إلى إختصاص سلطة أخرى⁽¹⁾

فهذا من الأمر البديهي أن الإدارة رغم سلطاتها وإرادتها المنفردة في إصدار القرارات إلا أن هذا لا يعتبر حرية مطلقة بل هي نسبية فرغم من أنها تهدف في قراراتها إلى تحقيق المصلحة العامة إلا أن القانون خصص أهداف معينة يجب اتباعها فلا يمكن الخروج من هذه القاعدة .

فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن بعدم مشروعية قرار ضبط قصد به حل نزاع بين الأفراد⁽²⁾.

فالإدارة لا تعتبر محل لحل الخصومات بين الأفراد رغم من أن هذا العمل عمل قانوني يقوم على الصلح إنما هذا لا يعتبر عمل من أعمال الإدارة فهو يعتبر عمل غير مشروع وعمل منحرف فيه .

أما بالنسبة للقضاء المصري حيث ألغى قرار صدر في هذا الشأن وكان هذا القرار يقضي بإلغاء زوائد التنظيم منعا للمنازعات وراتب أنه حتى وإن كان هذا التصرف قد يؤدي إلى فض المنازعة والتزاحم بين جارين بشأن شراء الأرض أو الانتفاع بها فإنه لا يدخل في

1 سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، المرجع السابق ، ص 133

2 عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى الغاء القرار الإداري ، المرجع السابق ، ص 381

ضمن وظيفة الإدارة واختصاصاتها (1)

و نلاحظ من خلال هذا القرار بأن موقف القضاء المصري متوافق مع موقف القضاء الفرنسي في ان كليهما ألغيتا قرارات كانت خارجة عن الهدف المخصص من طرف المشرع. أما القضاء الإداري الجزائري فقد سار على نفس النهج مع نظيره الفرنسي والمصري فقد ألغى كل قرار يقوم بالفصل في نزاع يدخل في إختصاص القضاء فقد جاء في قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى أنه " ...ليس من سلطات الرئيس أو المجلس الشعبي البلدي الحل محل الجهة القضائية والبت في قضية من قضايا الملكية أو شغل مكان ما يخص المواطنين إذ أن دورها يجب ألا يتعدى تحقيق المصلحة بين الطرفين"، حيث أن هذا القرار المتخذ بالتالي على النحو السابق عرضه مشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة الواضح ويستوجب من أجل هذا البطلان (2).

من خلال ما سبق نستنتج انه لا يمكن للإدارة (البلدية) أن تتدخل في اختصاصات القضاء فالسلطة القضائية هي المختصة في الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد فهي نزاعات ذات طابع مدني.

فقراراتها في هذه الحالة تعتبر غير مشروعة فالمشرع حدد أهداف معينة لكل من السلطة التنفيذية واختصاصات السلطة القضائية وكل تدخل منها يعتبر غير مشروع وخارج عن الهدف المخصص أنه يستهدف تحقيق المصلحة العامة المتمثل في التسوية وتحقيق الأمن والسلام.

ثالثا - منع خدمات الإدارة علي احد الأفراد لإجباره على إتيان تصرف معين

على السلطات الإدارية واجب اتجاه الأفراد يتمثل في أداء ما كفله لهم القانون من

1حمدي ياسين عكاشة، القرار الاداري في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق ص1242

2 دادوا سمير، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الادارية، المرجع السابق، ص 59.

خدمات شرط أن تنطبق عليهم شروط استحقاقها فإن توافرت تلك الشروط فالإدارة ملزمة بأداء الخدمة بلا سلطة تقديرية لها في ذلك حيث تكون الإدارة قد ارتكبت انحرافا بالسلطة ان هي امتنعت أو تبطأت في اداء الخدمة ايا كان باعثها على ذلك .

سلوك الإدارة في هذه الحالة يمثل انحراف في استعمال السلطة حتى وان كان دافع السلوك الضغط على شخص لا جباره على أداء ما عليه من اموال الدولة (1)

فيعتبر انحراف عن السلطة كلما منعت الإدارة من أداء خدمة لأحد الأفراد وإجباره على إثيان تصرف معين .

فلا يمكن للإدارة أن تستعمل سلطتها لتجبر الأفراد على القيام بتصرف معين فالإدارة أن تقدم خدماتها دون إمتناع أو تماطل في ذلك لأنه يعتبر إنحراف عن تخصيص الهدف.

قضى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد بإلغاء قرار رئيس البلدية الذي إستعمل ما خوله المشرع من سلطات ضبط لإجبار المتعاقد مع البلدية على الوفاء بالتزاماته التعاقدية(2).

كما قضى محكمة القضاء المصري بإلغاء قرار لقلم المرور بالامتناع عن تسليم احد المواطنين رخصة سيارته التي استوفى جميع شروط استخراجها وذلك بهدف إجباره على سداد الرسوم المتأخرة عليه لإحدى الجهات الحكومية (3).

كما قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه لا يجوز لجهة الإدارة لرفض منح الترخيص لأسباب أخرى لا يدخل تقديرها في مجال اختصاصها (4) .

نلاحظ بأن كل من المحكمة الادارية العليا ومحكمة القضاء الإداري المصري لهما

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،دعوى الغاء القرار الاداري ،المرجع السابق،ص382

2 George vedel,pierre.delvolve. droit administratif .ouvrage passé cit .p337

3 عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،دعوى الغاء القرار الاداري ،المرجع نفسه،ص385

4زياني سفيان، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من اوجه الدعوى ، ص28

نفس المذهب .

و بعد البحث فيما اذا كان للقضاء الجزائري رأي أو قرار في هذه النقطة فلاحظنا انه لم يتطرق إلى ذلك وترك فراغ .

الفرع الثاني

خطأ الموظف في استخدام وسائل تحقيق الأهداف (الانحراف بالأجراء)

يحدث غالبا أن تخفي الإدارة الهدف الذي تريد الوصول إليه قصد استعمال إجراء أكثر بساطة وأقل خطورة من الذي كان من الواجب اللجوء إليه ونكون في هذه الفريضة بصدد الإنحراف بالإجراءات⁽¹⁾

نفهم من خلال ما سبق أنه يكون القرار منحرف في استعمال الإجراءات عندما يستعمل رجل الإدارة (مصدر القرار) بإتباع إجراءات غير تلك المتبعة قانونا والمنصوص عليها لتحقيق أهدافها فالقانون كما سبق وقلناه أنه يحدد أهداف يجب إتباعها .

إذا كان الأصل هو حرية رجل الإدارة في اختيار وسيلة مواجهة الحالة فإن مناط ذلك ألا يفرض عليه القانون وسيلة بعينها لتحقيق الغاية التي يريد الوصول إليها وقد يرجع تجاهل رجل الإدارة للوسيلة المشروعة لكونها أكثر تعقيدا أو مشقة وقد تستغرق وقتا اطول واخيرا وهذا هو المهم فقد تحاول الإدارة تحقيق أغراض مالية بغير الطريق المقرر لذلك⁽²⁾

معنى ذلك أن الإدارة تستعمل غير الإجراءات القانونية وفي غير موقعها ولغير الهدف المحدد قانونا فهنا تكون بصدد إصدار قرار معيب بعيب الانحراف .

و للتفصيل والتعمق أكثر في ما سبق سنتطرق لصور هذا العيب (عيب الاجراءات) والتي تتمثل في:

1- لحسن بن شيخ أث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية رسائل المشروعية 1، المرجع السابق، ص314

2عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الاداري، المرجع السابق، ص204

الإنحراف بسلطة نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة (أولاً)

و الإنحراف بسلطة نقل الموظفين (ثانياً)

و الإنحراف بسلطة وضع تقارير الترقية (ثالثاً)

أولاً- الإنحراف بسلطة نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة

بدأت فكرة المنفعة العامة التي تخول الإدارة نزع املاك الافراد محدودة ضيقة فهي في قانون 03 ماي 1841 الذي كان سند الإدارة في هذا الصدد حتى سنة 1935 ما كان يقصد بها إلا توفير العقارات اللازمة لسير المرفق العام أو لحماية مال من اموال الدومين العام ولقد اتسعت هذه الفكرة جدا وشملت معظم الاغراض التي ترمي إلى النفع العام بأوسع معانيه (1)

تعتبر عملية نزع الملكية احدى الاليات المعتمدة من طرف الدولة لتكوين وتوسيع مجال العقارات وذلك للقيام بمشاريع مهمة منها الاقتصادية والاجتماعية.

عرفت فرنسا هذه الظاهرة أين كانت الإدارة تستعمل سلطة نزع الملكية لتحقيق نفع مادي لها ومع أن مجلس الدولة الفرنسي كان ولا يزال يرى أن الإدارة تتمتع بحرية تقدير ملائمة المشروع المراد تنفيذه (2)

ألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر قرار رئيس الوزراء والذي إستصدرته إحدى الجامعات بنزع الملكية لبعض الأفراد لإستكمال منشأتها الجامعية حيث ثبت أن الجامعة تصرفت في أرض مملوكة لها في تاريخ صدور قرار نزع الملكية حيث ذهبت المحكمة أن في ذلك إساءة إستعمال السلطة وتجاوز للغاية التي حددها الدستور والقانون ولما في ذلك

1 سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ،المرجع السابق ،ص139

2دادوا سمير ،الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الادارية ،المرجع السابق ص62

من المساس بالملكية الخاصة (1) .

نلاحظ ان كل من القضاء الاداري المصري والفرنسي سارا علي نفس المنهج في كونهما الغيا قرارات انحرفت في استعمال الاجراءات في مجال نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة .

أما بالنسبة للقضاء الاداري الجزائري قامت المحكمة العليا الغرفة الادارية بتاريخ 14-01-1989 (قضية فريق م ضد والي ولاية تيزي وزو) بإبطال مقرر الوالي المؤرخ في (18/11/1986) لكونه مشوب بعيب الإنحراف في استعمال الاجراءات حيث أن المحكمة أبطلت قرار الوالي كون الولاية إنحرفت بالإجراءات بهدف عدم تعويض المالكين عن نزع الملكية (2) .

ثانيا-الإنحراف بسلطة نقل الموظفين

اجاز القانون نقل الموظفين من مكانهم وذلك سواء بطلب منه أو اذا دعت الضرورة حيث نصت المادة 158 من القانون الاساسي للتوظيف العمومي "يمكن نقل الموظف اجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك .."(3)

من الملاحظ بأن القانون حدد سبب نقل الموظف من مكان لأخر وهو ضرورة المصلحة في ذلك إلا أن هذا لا يكون دائما أي قد تتم عملية نقل الموظفين دون وجود مصلحة في ذلك وبالتالي تقوم بالانحراف بسلطة نقل الموظفين .

و المشرع عندما منح للإدارة سلطة تقديرية لإجراء نقل الموظفين من مكان لأخر أو من وظيفة الي اخرى فانه اشترط ان يكون ذلك لتحقيق الصالح العام وان لا يضر الموظف المنقول من جراء ذلك بان ينقل إلى وظيفة أقل درجة أو لا تراعي ظروفه الصحية وظروف

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة ،دعوى الغاء القرار الاداري ،المرجع السابق ص 223

2زياني سفيان، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من اوجه الدعوى ،المرجع السابق، ،ص35

3 قانون التوظيف العمومي،المرجع السابق،

عائلية (1) .

فالمشرع هنا كان واضحا فقد وفق بين حقوق وحریات (الموظفين) وبين الإدارة أي انه حدد درجة السلطة التقديرية انها ليست مطلقة بل نسبية وتبقى الحقوق والحریات موضوع مكرس في القانون وفي الدستور .

ويقع الإنحراف عندما تقوم الإدارة بهذا الإجراء (النقل) خارجا عن الهدف المحدد من طرف المشرع.

و كان لمجلس الدولة الفرنسي دور في فحص بعناية بالغة قرار النقل لتحديد طبيعته الحقيقية وما اذا كان مجرد تدبير داخلي يستند إلى سلطة الإدارة الرئاسية ام انه في حقيقة الأمر عقوبة تأديبية مستترة خلف اجراء يتشع بثوب المشروعية في حين ان الهدف المنشود من وراء اتخاذه هو انزال العقاب بالموظف لا غير (2) .

و من تطبيقات القضاء الإداري المصري حول إلغاء قرار نقل موظف باعتباره عقوبة تأديبية مقنعة ما جاء في حكم محكمة القضاء الإداري " أن المشرع خول جهة الإدارة سلطة تقدير نقل العاملين بها وتمارس هذه السلطة طبقا لما نصت عليه المادة 54 المشار اليها وبمراعاة الصالح العام ومقتضيات حسن سير المرافق العامة دون أن يكون للعامل الحق في التمسك بالبقاء في وظيفة معينة فإذا لم تبلغ جهة الإدارة بنقل العامل الصالح العام أو انحرفت عن هذه الغاية واتخذت النقل سبيلا إلى التنكيل بالعامل أو انزال العقاب به فإنها تكون قد أساءت استعمال سلطتها مما يوصم القرار الصادر منها على النحو بعدم المشروعية (3) .

ثالثا- الإنحراف بسلطة وضع تقارير الترقية

1 سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، المرجع السابق ، ص311

2 سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة المرجع السابق، ص136

3د. احمد يوسف عزت احمد يوسف ، قضاء الالغاء امام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية، 2002، ص114.

نص قانون الوظيفة العمومي في المادة 97 على أنه " يخضع كل موظف أثناء مساره المهني إلى تقييم مستمر ودوري يهدف الي تقدير مؤهلاته المهنية وفقا لمناهج ملائمة "(1) كما نصت المادة 98 من نفس القانون على أنه " الترقية في الدرجات، الترقية في الرتبة ... " (2)

و القانون واضح في هذه المسالة في أنه كل موظف يستحق الترقية سواء في الدرجة أو في الرتبة ويكون مؤهل لذلك سيتم ترقيته .

غير أن الإدارة قد تستعمل سلطتها في وضع تقارير الترقية السنوية إستعمالا منحرفا وذلك قصد إلحاق الضرر بالموظف رغم أنه يمتاز بالكفاءة الضرورية لممارسة وظيفة أو لأجل إعطاء منصب الترقية لشخص آخر ففي هذه الحالة يقع الإنحراف بالإجراء .

وقد كان القضاء الإداري المصري لهذا الإستعمال المنحرف بالمرصاد حيث تقر المحكمة الادارية المصرية " إذا كان الثابت من استقراء ملف خدمة الموظف أنه لم يطرأ ما يؤثر في قدرته وكفايته حتى ينتهي الأمر بلجنة شؤون الموظفين إلى خفض كفايته من 85 درجة إلى 50 درجة لاسيما وأن اللجنة لم تتذرع بسبب ما لهذا الخفض كما وأن التقدير كان جزافيا "(3) .

وكانت رقابة مجلس الدولة الفرنسي إمتدت تقارير الكفاءة التي تحررها الإدارة لموظفيها فيقضي بإلغائها إذا ما إستشعر تضمينها نوعا من الإنحراف في استعمال السلطة والتي منحها لها المشرع لكي تمارسها في تحقيق هدف المصلحة العامة دون أية أهداف شخصية أو دوافع إنتقامية(4) .

1 قانون الوظيف العمومي، المرجع السابق.

2قانون الوظيف العمومي، المرجع نفسه.

3 سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ،المرجع السابق ، ص413.

4 محسن خليل ،المرجع السابق،ص192

الفصل الثاني

تطبيقات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة
في البلدية

بعد أن تطرقنا في الفصل الأول إلى مفهوم عيب الانحراف بالسلطة وذكرنا أهم الخصائص التي يمتاز بها، بحيث درسنا أهمية عيب الانحراف بالسلطة، وذلك بذكرنا للأهمية القانونية والعملية وموقف الفقه من ذلك.

ثم ارتأينا إلى ذكر الحالات التي يظهر فيها هذا العيب، والصور التي يتمثل فيها كانت الدراسة في الفصل الأول دراسة فقهية بحيث سوف توضح الأعمال التي يقع فيها الإنحراف في البلدية كهيئة تداول أي الانحراف الذي يقع في المداولات التي يصدرها المجلس الشعبي البلدي.

وسوف نبين مصير المداولات المشوبة بعيب الإنحراف في استعمال السلطة. وإلى جانب المداولات نجد قرارات رئيس البلدية المنحرفة عن استعمال السلطة، بحيث يصدر قرارات تكتنفها مصالح شخصية، وبواعت خفية التي يصعب على القاضي الإداري كشفها.

ويحدث هذا غالبا حينما يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية في إصدار القرارات وعلى كل من يدعي إنحراف القرار الصادر من البلدية أن يقدم إثباتا على ذلك.

بحيث أن عيب الإنحراف في استعمال السلطة تكتنفه صعوبة كبيرة في الإثبات وذلك نظرا إلى الطبيعة الخاصة لهذا العيب، غير أن القضاء الإداري قد خفف من تلك الصعوبة وذلك بتوسيع في وسائل الإثبات، سعيًا منه لمساعدة المدعي الملقى عليه عبء الإثبات.

والانحراف بالسلطة باعتباره خروجًا عن مبدأ المشروعية بل وعن روح القانون يعد تهديدا لحقوق الأفراد، وحتى لا تعتاد الإدارة في استعماله كوسيلة لإنتهاك وإجراء الإنحراف منها.

وعليه نجد بعض القرارات الصادرة من هيئتا البلدية التنفيذية والتداولية تصدر أعمال مشوبة بعيب الإنحراف في استعمال السلطة (المبحث الأول)، ولكن في المقابل للأفراد حق طلب إلغاء قرارات البلدية المشوبة بعيب الإنحراف أمام القاضي الإداري الذي يتخذ قواعد ووسائل عديدة لإثبات هذا العيب (المبحث الثاني).

المبحث الأول

أعمال هيئتي التسيير البلدي المشوبة بعيب الإنحراف في استعمال السلطة

عرف المشرع الجزائري في نص المادة (1) و(2) من قانون البلدية أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وأضفى عليها الشخصية المعنوية والإستقلال المالي كما جعل منها الإطار المؤسساتي لمشاركة المواطنين في التسيير¹.

تتشكل البلدية من هيئتين، الأولى هي المجلس الشعبي البلدي المكلفة بإعداد مداوالت البلدية والثانية الهيئة التنفيذية والتي يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يقوم بتسيير شؤون البلدية وذلك عن طريق القرارات التي يصدرها في الإطار الإقليمي للبلدية.

ونظرا للإستقلال الذي تتمتع به البلدية كونها هيئة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية بحيث تقوم بتسيير شؤونها بنفسها، فهذا أحيانا ما ينتج عنه إنحراف في استعمال السلطة التي تصدرها البلدية إما على شكل مداوالت أو قرارات.

يقوم الوالي كهيئة وصية على البلدية بإبطال القرارات المخالفة للقانون أو المنحرفة عن المصلحة العامة، ولكن في بعض الأحيان قد يغفل الوالي عن بعض القرارات المنحرفة الصادرة من البلدية وهذا نظرا لانتشار وتوسع مجال إساءة استعمال السلطة.

تعددت دعاوى البطلان أمام القضاء الإداري وقد يتعدى الأمر ذلك إلى المتابعة القضائية للمتعسف أو المسيء في استعمال السلطة.

وعليه وجب تحري البواعث الخفية التي كانت الدافع وراء إنتهاج ذلك المسلك ،وهل كان في الصالح العام أو الخاص؟

1- علاء الدين عيشي، شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، ص 61.

ومنه كلما شاب قرار أو إجراء إداري عيب إساءة استعمال السلطة يفقد مشروعيته. والإنحراف قد يقع من طرف المجلس كهيئة تداولية (المطلب الأول) ويظهر ذلك في إنحراف المداولات الصادرة من المجلس البلدي وذلك إما خروجها عن تحقيق المصلحة العامة أو الهدف المخصص قانونا ، وقد يقع الإنحراف من رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية للبلدية (المطلب الثاني) ويظهر ذلك من خلال القرارات الصادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي تكون مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة.

المطلب الأول

إنحراف المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة

يجسد المجلس الشعبي البلدي مبدأ الجماعية في التسيير وإتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية، بحيث لا يستطيع رئيس المجلس أن يقرر لوحده دون الرجوع إلى أغلبية الأعضاء.

وتعتبر المداولة التصرف القانوني الذي بموجبه تصدر البلدية قراراتها قصد إنجاز الصلاحيات المستندة إليها¹.

فالمجلس الشعبي البلدي هيئة تداولية في إقرار المشاريع والقرارات التنظيمية التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية².

فيجب على كلّ المداولات الصادرة من البلدية أن لا تخالف القانون، ولا تخرج عن تحقيق المصلحة العامة، وأن تحترم مبدأ المشروعية، وإذا ما خرجت البلدية عن تحقيق المصلحة العامة، أو عن الهدف المخصص لها قانونا ، تكون مداولاتها معيبة الإنحراف في

1- جريبوع محمود، نظام المداولات المجالس المحلية المنتخبة مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص20.

2- عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في الإدارة والتنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير مدرسة دكتورا، تحولات الدولة، قسم الحقوق، جامعة ورقلة 2010، ص67.

إستعمال السلطة.

وبالتالي تتحرك الرقابة الذاتية للإدارة وهذا لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية أخرى ألا وهي الوالي بحيث يقوم الوالي بدراسة المداولات قبل أن تدخل حيز النفاذ ويقوم بالمصادقة عليها إذا كانت غير مخالفة للقانون أو غير منحرفة، أما إذا ظهر العكس فهنا الوالي يتخذ أمرا ببطلان المداولة.

وعليه سوف نفصل في كل هذه النقاط من خلال إعطاء أمثلة تطبيقية لمداولات المجلس الشعبي البلدي المشوبة بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة (الفرع الأول) والرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مداولات المجلس الشعبي البلدي المشوبة بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة

لم يذكر لنا قانون البلدية المقصود بالمداولة بل إكتفى بالإشارة إلى عملية التنفيذ من خلال المادة 56 من قانون البلدية مع مراعاة أحكام المواد الواردة في 57 و 59 و 60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

فالمداولات التي تصدر عن المجلس الشعبي البلدي عبارة عن قرارات إدارية تداولية، وهي بذلك تخضع لرقابة القضاء الإداري، وإن الإدارة الرئيسية للرقابة القضائية هي الدعوى الإدارية أمام الجهات القضائية المختصة وليس أمام السلطة الإدارية الأعلى (الطعن الولائي أو الرئاسي).

ووسيلتها الأكثر شيوعا هي دعوى الإلغاء والرقابة القضائية تهدف إلى وضع الحدود

لكل التجاوزات التي تمارسها الإدارة والتحقيق من الأضرار التي تتجم عنها¹. وما يمكن ملاحظته في قانون البلدية الجديد 10-11 أنه لم ينص صراحة على إمكانية رفع دعوى الإلغاء من صاحب المصلحة، وهذا عكس ما ورد في قانون البلدية القديم 80-90، حيث يمكن للوالي إلغاء المداولة بقرار خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية، كما يمكن لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة إلغاء قرار مداولة المجلس الشعبي البلدي خلال شهر من تعليق المداولة². وبالتالي يشترط لصحة القرارات الناتجة عن مداولات المجلس الشعبي البلدي أن تهدف إلى تحقيق غاية مشروعة، والتي تأخذ في الواقع إما تحقيق مصالح عامة بالإستجابة لمطالب المواطنين أو بتحقيق أهداف محددة بموجب نص⁽³⁾. ولكن لا يحكم القاضي الإداري بالإلغاء إلا إذا تأكد فعلا من وجود هذا الانحراف مراعاة لعدم مساس بهيئة الإدارة وعدم شل نشاطها وإعدام روح الابتكار والتجديد، ولكن بالمقابل نجد الإدارة نادرا ما تفصح في حالة الإنحراف في استعمال السلطة من تلقاء نفسها عن حقيقة الدوافع والأسباب التي من أجلها أصدر القرار أو المداولة، وإنما بالعكس من ذلك فإنها تحتج دائما أنها أصدرت قراراتها تحقيقا للمصلحة العامة⁴. وعليه حينما تصدر الإدارة قرارات أو مداولات تمس بمصالح الأفراد وتكون هذه الأخيرة مشوبة بعيب الإنحراف، فما على الأفراد إلا اللجوء للقضاء الإداري وطلب إلغاء القرار المشوب بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، وعليه نجد عدة قضايا في إنحراف

1- موسى ماحي هاني، طبيعة النظام القضائي الجزائري ومدى فاعلية في مراقبة أعمال الإدارة، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 1985، ص46.

2- المادة 45 من قانون 08-90.

3- عمار بوضياف القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص83.

4- بوفراش سفيان، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص ص 110-111.

البلدية عن إستعمال سلطتها وسوف نقوم بذكر أمثلة تطبيقية على ذلك:

-بحيث جاء في حيثيات القرار الصادر بمناسبة هذه القضية:

...حيث من الثابت أنّ رئيس البلدية بريكة منح قطعة أرضية مساحتها خمسمئة مترا مربعا للمسمى "ميلاس عبد الحق" بناء على المداولة المؤرخة في 04 نوفمبر 1984، وعليه صدرت تحت رئاسة "ميلاس موسى"، أب المستفيد الذي كان رئيس البلدية في تلك الفترة.

حيث نستخلص من القانون البلدي وكذا من الإجتهااد القضائي المستقر بأنه لا يجوز إستعمال السلطة لمنح أفضليات أو إستفادة للأقارب، وأن ذلك يعد تحويلا بالسلطة لأغراض شخصية، وهذا هو ثابت في هذه القضية بالنسبة للفترة التي كان فيها موسى "أب" "ميلاس عبد الحق" رئيسا لهذه البلدية.

حيث أن قضاة المجلس لما قررو إلغاء القرار الإداري المؤرخ في 22 مارس 1987 ومحضر المداولة المؤرخ في 26 يوليو 1985 لمخالفتها للقانون، قد أصابوا في تقدير الوقائع وفي تطبيق القانون، ويتعين بالتالي تأييد القرار المستأنف فيه...»¹.

وتعليقا على هذا القرار أن مجلس الدولة الجزائري عبّر عن الإنحراف في إستعمال السلطة بعبارة "لا يجوز إستعمال السلطة لمنح أفضليات أو إستفادة الأقارب وأن ذلك يعد تحويلا للسلطة لأغراض شخصية" بمعنى يجب على رجل الإدارة أن لاينحاز عن تحقيق المصلحة العامة وإن أقدم على تحقيق مصالح شخصية أو لأقاربه فهنا يكون العمل الاداري مشوب بالإنحراف في إستعمال السلطة ويستحق الإلغاء.

-وفي قضية ب. ط. بلدية القبة التي تدور وقائعها حول نقل الملكية، حيث أن العارض إستفاد بناء على مداولة بلدية القبة المؤرخة في 80/11/05 مصادق عليها من طرف والي

1- قرار غير منشور، فهرس 121 (الفرقة الرابعة)، مشار إليه في مؤلف لحسن بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الادارية، مرجع سابق، ص 345.

للولاية في 1981/09/20 من قرار التنازل غير مؤرخ عن قطعة أرضية تقع بشارع بوطالب قدور وتبلغ مساحتها 770م² مقابل مبلغ 300.000 دج.

وهناك مستأنف عليه أول إستفاد هو الآخر من عقد تنازل مؤقت مؤرخ 1983/16/26.

وتبيان أن بلدية القبة صادقت بمداولتها المؤرخة في 1983/10/27 على تجزئة هذه الأرض إلى حصتين كرسيت فيها عدم منح الحصة الأولى منها الحاصلة لرقم 16 والبالغة مساحتها 406م² إلى العارض، في حين استفاد المستأنف عليه الأول من الحصة الثانية الحاملة لرقم 16 مكرر والبالغة مساحتها 373م²، إلا أن العارض رفض هذا التقسيم رغم استعداد المستأنف عليه الثاني لتسوية وضعيته عليها.

ويلاحظ مجلس الدولة على محضر الإجتماع المؤرخ في 1983/10/27 أن المستأنف كان عضوا من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، الذين شاركوا في المداولة المذكورة وطبقا لقانون البلدية 1990 تعتبر باطلة المداولات التي يشارك فيها أعضاء المجلس الشعبي البلدي، الذي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها¹.

بالتالي نستخلص أن هناك إنحرافا في استعمال السلطة وذلك بتحقيق مصالح شخصية للمستأنف الذي كان عضوا في مداولات المجلس الشعبي البلدي، وعليه أحسن مجلس الدولة بالحكم ببطلان وإلغاء هذه المداولة.

-وفي مثال آخر: عن مداولة صادرة من بلدية تيزي راشد حيث أن موضوع المداولة اقتناء خمس خطوط هاتفية نقالة بتاريخ الجلسة 26 مارس 2009 أعلم الرئيس أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمشكل الإتصالات الذي يعاني منه أعضاء المجلس التنفيذي ومساعديه

1- مجلس الدولة قرار 2307 مؤرخ في 2003/07/01 قضية ب ط ضد البلدية، مجلة مجلس الدولة، عدد 4، 2003، ص 119 وما بعدها.

الفصل الثاني: تطبيقات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في البلدية

خاصة في تنقلهم لمراقبة مختلف المشاريع الموجودة عبر قرى البلدية ، ونظرا لضرورة الخدمة إقترح الرئيس إقتناء خمس خطوط هاتفية نقالة عند أحد المتعاملين المعتمدين، بعد ذلك طلب الرئيس من أعضاء المجلس النطق والتداول في هذا الموضوع.

قرار المجلس، بعد المناقشة والتداول صادق أعضاء المجلس بالإجماع على القرار التالي:

- إقتناء خمس خطوط هاتفية نقالة لمصلحة الخدمة على أن تتحمل ميزانية البلدية مصاريف المكالمات في حدود ما يسمح القانون.
- وطلب من السلطة الوصية المصادقة على هذه النسخة من المداولة.

ولكن تم إلغاء هذه المداولة وفقا للقرار رقم 386 المؤرخ في 2009/06/01، الواردة من طرف مصالح مديرية الإدارة المحلية لولاية تيزي وزو.

ونلاحظ بأن هذه المداولة لا تخدم المصلحة العامة واستخدموا تعبير من أجل تسيير المشاريع الموجودة في مختلف القرى كحجة من أجل تحقيق مكاسب شخصية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.⁽¹⁾

الفرع الثاني

الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي

تلعب الرقابة على الإدارة دورا هاما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وللرقابة عدة صور بحيث في هذه الحالة تهتم بالرقابة الإدارية أو الداخلية أو الذاتية، لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية أخرى على الإدارة، وبالتالي يستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة وهي ركن السبب، ركن الإختصاص، ركن المحل، ركن الشكل والإجراءات وركن الهدف أو الغاية ، بحيث يجب على الإدارة أن تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وإلا

1-مداولة صادرة من بلدية تيزي راشد،ملغاة وفقا للقرار رقم 386، المؤرخ في 2009/6/1،من طرف مصالح مديرية الادارة المحلية لولاية تيزي وزو.

كانت مشوبة بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، وفي هذه الحالة يقضي إما بالبطلان أو الإلغاء، بحيث يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه أن تزيل قرار صادر عن جهة لامركزية نتيجة مخالفته لقاعدة قانونية أو لمساسه بالمصلحة العامة¹.

والبطلان هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفته للقانون.

أولاً- الرقابة بالبطلان النسبي لمداوالت المجلس الشعبي البلدي.

نصت المادة 60 الفقرة الأولى من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية وإعمالاً لمبدأ نزاهة التمثيل الشعبي وترسيخاً لشفافية العمل الإداري، على قابلية إبطال المداوالت التي يكون موضوعها يمس بمصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بعض أو كل أعضاء المجلس إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء².

كما ألزم المشرع بموجب نص المادة 60 الفقرة الثالثة، كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بأن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وإن كان رئيس المجلس هو المعني بحالة التعارض فيصرح ذلك أمام المجلس³.

وتبطل المداولة المذكورة، بموجب قرار معلن صادر من والي الولاية⁴.

ولم يشر نص المادة 60 لمدة معينة تبطل أو تحصن من خلالها المداولة، وهذا خلافاً لنص المادة 45 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 7 أبريل 1990 التي أوردت مدة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية⁵.

1- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم والنشر، الجزائر، 2005، ص 104.

2- المادة 60 من القانون 10-11.

3- المادة 60 فقرة 4 من القانون 10-11.

4- المادة 60 فقرة 2 من القانون 10-11.

5- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة 3، الجزائر، 2013، ص 405.

ونظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزي فإن قانون البلدية 10-11 من خلال المادة 61 سمح بالطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة، عن طريق التظلم الإداري الذي يكون ولأثنا يوجه للوالي بإعتباره سلطة مصدر القرار، أو قد يكون رئيسا إلى الوزير المكلف بالداخلية أو بالطعن القضائي أمام المحاكم الإدارية¹.

ثانيا- الرقابة بالبطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي البلدي.

تعد سلطة الإلغاء من أهم أوجه الرقابة التي تباشرها السلطات المركزية تجاه أعمال المجالس البلدية، غير أن حق السلطة المركزية يقتصر في حالة إلغاء القرار المحلي كليا دون أن تملك إلغاء بعض أجزائه، والموافقة على الأجزاء الباقية، إذ يعد ذلك بمثابة تعديل للقرار وهو ما لا تملكه السلطة المركزية.

وبهذا فإن السلطة المركزية بموجب سلطة الإلغاء يمكنها إزالة قرار البلدية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس بالمصلحة العامة².

وقد نصت كل القوانين على مثل هذه الرقابة سواء على القرارات أو المداولات وتعتبر باطلة بقوة القانون المداولات التي أوردها المادة 59 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية والتي نصت:

«تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- الغير المحررة باللغة العربية.

- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار وعليه يتم البطلان بهذه الصورة لإحدى الأسباب

التالية:

1- المادة 61 من القانون 10-11.

2- الشويكي عمر محمد مرش، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة أو تطبيقها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ص 382.

1. **عدم الإختصاص:** حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي إذا ما كانت متجاوزة وخارجة عن صلاحيتها. وتعتبر باطلة وكأنها لم تكن جميع القرارات الإدارية التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات، واختصاصات المجلس الشعبي البلدي من حيث نطاقها الإقليمي والموضوعي¹.
2. **مخالفة القانون:** ويقصد القانون بالمعنى الواسع يشمل كلا من الدستور، القانون والتنظيم، حماية لمبدأ المشروعية وتكريسا لدولة القانون².
3. **مخالفة الشكل والإجراءات:** حيث تعتبر باطلة بموجب قرار دون التقيد بمواعيد وأجال معينة كقاعدة عامة طبقا للمادة 59 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

المطلب الثاني

إنحراف الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي

للهيئة التنفيذية المجلس الشعبي البلدي المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتولى رئاسة المجلس ويمارس سلطاته بصفته ممثلا للبلدية تحت رقابة المجلس، وبهذه الصفة يستدعى المجلس ويرأس دوراته ويطلع عنه تنفيذ المداولات ويساعده في مهامه بصفته هيئة تنفيذية لنواب الرئيس الذين يختارهم ويعرضهم على المجلس للمصادقة بالأغلبية المطلقة، ولا يوجد أي ترتيب أو تدرج سلمي ما بين نواب الرئيس وهذا ما نصت عليه المادة 3 من المرسوم التنفيذي المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي³.

1- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية، مرجع السابق ص105

2- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والفرنسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، 2009، ص21.

3- المادة 3 من المرسوم التنفيذي 105-13 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن القانون الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 15 مؤرخة في 2013/03/17.

بحيث يظهر الإنحراف في البلدية من خلال القرارات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي بحيث تكون مشروعة في ظاهرها ولكن في جوهرها تستهدف أغراض أخرى غير مشروعة أو أغراض لتحقيق مصالح شخصية، ولرئيس المجلس الشعبي البلدي إختصاصات في مجال تمثيل الدولة وتمثيل البلدية (الفرع الأول)، وبالتالي سنعرض بعدها الأمثلة التطبيقية عن قرارات الهيئة التنفيذية المشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة في البلدية (الفرع الثاني)، والرقابة التي يخضع لها المجلس الشعبي البلدي إثر إصداره للقرارات (الفرع الثالث).

الفرع الأول

إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي المشوبة بعيب الإنحراف في استعمال السلطة

لرئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الإختصاصات بحيث قسمها المشرع إلى إختصاصات في مجال تمثيل البلدية وإلى إختصاصات في مجال تمثيل الدولة.

أولاً- إختصاصات في مجال تمثيل البلدية:

- تمثل البلدية في كل التظاهرات والإحتفالات الرسمية في أعمالها المدنية والإدارية.
- يحافظ على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية فيما يخص تسيير الإيرادات والإذن والإتفاق ومتابعة تطور البلدية، إبرام عقود إقتناء الأملاك وعقود بيعها، وقبول الهبات والوصايا أو الإيجارات والصفقات، إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية وتراثية حسب تنفيذها.
- إتخاذ كل القرارات الموافقة للتقادم والإسقاط.
- رفع دعاوى لدى القضاء بإسم البلدية ولفائدتها.
- المحافظة على الحقوق العقارية المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الثقة.
- توظيف عمال البلدية وتعيينهم.

وهناك مجموعة كبيرة من الإختصاصات التي يصدر بشأنها رئيس المجلس الشعبي البلدي، قراراته الإدارية ممثلاً للبلدية.

ثانياً - إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال تمثيل الدولة.

إعتمد المشرع الجزائري على تقسيم إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى قسمين ، كونه المسؤول الأول بإدارة شؤون البلدية الذاتية أي التي تخص شخصيتها المعنوية العامة كما يكون ممثلاً للإدارة اللامركزية المحلية ومن جانب آخر يمثل الدولة، وسوف نقوم بدراسة بعض القضايا التي يكون فيها رئيس البلدية ممثلاً للدولة وهي كالتالي:

أ-قضايا رخص البناء:

يتناول هذا الإختصاص المهام التي تتناط برئيس البلدية لما يقوم بإصدار قرارات تتعلق بالبناء أو الخاضعة لرقابة القضاء وهي كالتالي:

جاء في القضية المرفوعة من قبل السيد (س) الساكن ببلدية فريحة ضد بلدية فريحة ممثلة في مجلسها الشعبي البلدي، وتتلخص وقائع القضية في المطالبة بإلغاء القرار المؤرخ في 2001/10/10 ومن ثم إلزامه بتسليم رخصة البناء لبلدية فريحة تحت رقم 2001-14 ومن ثم إلزامه بتسليم رخصة البناء للمدعي، إذ أنّ البلدية المدعى عليها بقرارها الصادر بتاريخ 2000/11/13.

رفضت منحه رخصة البناء لعدم إحترامه لقوانين العمران، وأشارت في الملف نفسه إلى أن المدعى أعاد تسجيل طلبه وملفه مراعيًا في ذلك التحفظات التي أبدتها البلدية، إلّا أنّه بقرار آخر رفضت البلدية طلبه الخاص برخصة البناء معللة ذلك أن العقد الإداري غير مسجل وغير مشهر.

ويقع شهر العقد على عاتق البلدية وتنص المادة 503 من قانون التهيئة والتعمير رقم 90-29 والمادة 940 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 على أن حق البناء مرتبط

بملكية الأرض، وبرفض المدعى عليها منح المدعي رخصة البناء تكون قد خالفت القانون وعليه يتعين إلغاء مقرر الرفض الصادر عن بلدية فريحة وإنحرفت عن استعمال السلطة¹.
بحيث رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إعطاء رخصة البناء، ربما يكون لبواعث نفسية خفية أو لأغراض أخرى دفعت رئيس المجلس الشعبي البلدي في كلتا الحالتين حينما قدم المدعي طلبه بالحصول على رخصة البناء رفض من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ب-الأمالك العقارية:

جاء في منطوق القرار أنّ النزاع يدور حول إلغاء مقرر الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية عين توتة ولاية باتنة الذي يتضمن عدم السماح بإدخال حافلات العمال التابعين سابقا لمقولة النقل إلى حظيرة البلدية رقم 2.
جاء المقرر المطعون فيه مخالفا لأحكام القانون، وتجاوز سلطة رئيس بلدية عين توتة وبالتالي إلغاء القرار المستأنف والفصل من جديد بإلغاء المقرر الصادر عن بلدية عين توتة².

الفرع الثاني

أمثلة تطبيقية عن قرارات الهيئة التنفيذية المشوبة بعيب الإنحراف في استعمال

السلطة

قد تتصرف الإدارة لتحقيق هدف معين أجنبي عن أية مصلحة عامة، فمهمة الأعوان العموميين تتمثل في تحقيق الصالح العام.

1- قرار رقم 2002 صادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء تيزي وزو بتاريخ 2004/02/09، غير منشور نقلا عن: بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2010، ص 38-39.

2- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، المرجع نفسه، ص 38.

الفصل الثاني: تطبيقات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في البلدية

ووجود صلاحيات السلطة العامة لا تبرر إلا بوجود هدف تحقيق المصلحة العامة

وعلى ذلك تكون الإدارة بصدد الإنحراف في استعمال السلطة الإدارية إذا خانت الإدارة روح مهمتها وذلك باستخدامها الصلاحيات الممنوحة لها لتحقيق أهداف غير محددة في القانون¹. وقد يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارات تهدف إلى تحقيق أغراض أجنبية خروجاً عن المصلحة العامة وقد يكون الباعث هو الحقد أو الكره أو العداوة أو أي باعث آخر لا يمت للمصلحة العامة بأية صلة.

وعليه سوف نتعرض لبعض الأمثلة التطبيقية لقرارات البلدية المشوبة بعيب الإنحراف في استعمال السلطة.

- 1) قضى مجلس الدولة بتاريخ 19 أفريل 1999 (قضية طيان مكي ضد بلدية أولاد فايت) بإبطال قرارا رئيس بلدية أولاد فايت المؤرخ في 20 مارس 1989 المتضمن بيع قطعة أرض لفائدة السيدة "بوسعيد مسعودة" وتتمثل وقائع القضية فيما يلي:
 - استفاد الأستاذ "طيان مكي" من قطعة أرض صالحة للبناء، مساحتها مائة وخمسون متر مربع، بموجب قرار صادر عن رئيس بلدية الشارقة بتاريخ 3 مايو 1983 ثم منحت له رخصة البناء 5 مايو 1983، من طرف الهيئة نفسها.
 - بعد التنظيم الإداري لسنة 1984 أصبحت تلك القطعة الأرضية تقع بتراب بلدية أولاد فايت "الجديد".
 - وبتاريخ 20 مارس 1984 أصدرت بلدية أولاد فايت قرارا منحت بموجبه تلك القطعة الأرضية للسيدة "بوسعيد مسعودة".
 - رفع السيد "طيان" دعوى لإبطال ضد القرار أعلاه، أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء البلدية فصدر قرار عن تلك الغرفة قضى برفض دعواه لعدم التأسيس.

1- لحسن بن شيخ أث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية "وسائل المشروعية"، مرجع سابق ص 336.

- إستأنف المعني ذلك القرار أمام مجلس الدولة، دافعا بأن القرار الذي منحه القطعة الأرضية الصادر من بلدية شراكة صحيح وأن له حقوق مكتسبة وأن المجلس لم يستجب لتلك الدفوع ولم يناقشها من جهة.

- ومن جهة أخرى فإن جيرانه الذين تحصلوا على قطع أرضية مجاورة في سنة 1983 لهم نفس الوضعية، ولم يتم معظمهم بنائها لغاية تاريخ رفع الدعوى غير أنهم لم يتعرضوا لما تعرض له من طرف بلدية أولاد فايت.

- أصدر مجلس الدولة قراه بإلغاء القرار القضائي المستأنف وتصديا وفصلا من جديد بإبطال قرار رئيس بلدية أولاد فايت المؤرخ في 20 مارس 1989 مسببا قراره بما يلي:

«حيث أن بعد التنظيم الإداري لسنة 1984، أصبحت أولاد فايت بلدية مستقلة عن بلدية شراكة».

ولا تستطيع إنكار ما التزمت به بلدية الشراكة، لكونها أنشأت حقوقا لا يمكن للبلدية الثانية إنكارها وهذا طبقا للقانون الذي أنشأ التنظيم الإداري لسنة 1984.

وزيادة عن ذلك لا يمكن للبلدية المستأنف عليها أن تحرم المستأنف وحده لأن مواطنين آخرين إستفادوا بحصص أرضية من نفس المكان، لكن لم تنتزع منهم بالرغم من كونهم لم يباشروا في بناء مساكنهم، لهذا فالقرار الذي إتخذه رئيس بلدية أولاد فايت غير قانوني، ويستلزم البطلان ولما قضى تغيير ذلك قضاء الدرجة الأولى فإنهم أساءوا في تطبيق القانون ويجب إلغاء قرارهم.

الملاحظة الأولى: وتتمثل في كون مجلس الدولة طبق نظرية الحق المكتسب لكون القرارات الفردية المنشئة للحقوق، لا يمكن التراجع عليها حتى من مصدرها إلا خلال ميعاد دعوى تجاوز السلطة وهي أربعة أشهر، ومن باب أول لا يمكن أن يصدر قرارا إداريا يمنح قطعة سبق منحها بقرار إداري سليم لشخص آخر، لكون القرار الثاني يصطدم بالحق

المكتسب من جراء القرار الإداري الأول⁽¹⁾.

الملاحظة الثانية: وتتمثل في كون مجلس الدولة قد أشار بتلميح مقنع إلى عيب الإنحراف بالسلطة عندما ذكر بأنه «لا يمكن للبلدية أن تحرم المستأنف وحده...» ذلك أن تصرف رئيس بلدية أولاد فايت المتمثل في كونه لو ينزع إلا أرض المستأنف دون سواء يعتبر تميزا غير مستساغ وإن ذلك يشكل انحرافا بالسلطة لمصلحة أحد الأشخاص المتمثل في السيدة "بوسعيد". ويستتبط الانحراف بالسلطة هنا من بواعث بلدية أولاد فايت².

ونستنتج من كل هذا بأن بلدية أولاد فايت خرجت عن الهدف الذي منحت لها بموجبه سلطاتها واستعمالها لمصلحة شخصية، وبالتالي تكون قد إرتكبت إنحرافا في استعمال السلطة والجزاء الذي وقعه مجلس الدولة الذي يقضي بالإبطال صحيحا وصائبا.

2- وفي قضية أخرى:

قضت المحكمة العليا بإلغاء قرارات يكون دافع مصدرها تحقيق مصلحة للغير وذلك في القرار الصادر بتاريخ 1978/03/04، أنه إذا كان لرئيس البلدية عين البنيان استعمال السلطات المخولة له بموجب المادة 237 من القانون البلدي المؤرخ في 1967/01/18 لتنظيم بيع وإستهلاك المشروبات الكحولية في المرافق العامة التابعة للبلدية حماية النظام العام، فإنه يتضح من خلال هذا التحقيق أنه اتخذ هذا الإجراء لأسباب غريبة عن النظام العام، وذلك يمنع بيع المشروبات الكحولية في حين رخص بيع هذه المشروبات في مرافق أخرى وعليه فإن الطاعن على حق في التمسك بعدم مشروعية قرارات رئيس البلدية في 1975/05/20...»³.

ونلاحظ في هذه القضية أن رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص للبعض ببيع

1- لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 1، الطبعة 2، داره هومه، 2002، ص 109.

2- لحسن بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية "الوسائل المشروعية"، مرجع سابق، ص 343-344.

3- قرار غير منشور، فهرس 121 (الغرفة الرابعة) نقلا عن بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق ص 37.

المشروبات الكحولية ومنع البعض الآخر بالتالي هنا قصد تحقيق مصلحة شخصية للغير دون الآخرين وبالتالي بقراره هذا يكون قد وقع في عيب الإنحراف في استعمال السلطة وتم إلغاء القرار الصادر من طرف المحكمة العليا.

3- وفي قضية أخرى:

(أ.ع) ضد (م.ش.ب) وتتلخص وقائع هذه القضية بأن السيد (أ.ع) قد طلب من المجلس البلدي شراء القطعة الأرضية في سنة 1970 والمجلس ردّ عليه بأن القطعة محل تحقيق في طبيعتها القانونية، وبعد سنوات من طلب الشراء علم السيد (أ.ع) أن السيد (م.م.أ) مسجل ضمن قائمة المشتريين المستفيدين من هذه القطعة،

و أن المجلس البلدي بعد 13 سنة قام ببيع القطعة لشخص آخر والظروف نفسها بمعنى السيد (أ.ع) مازال يريد شراء القطعة لشخص آخر مما يوحي بأن هناك سوء نية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وقت الردّ الأول، وهذا ما أكدته المداولة التي من خلالها استفاد السيد (م.م.أ) من القطعة المذكورة.

وسبب المجلس الأعلى قراره كالاتي: «حيث أن (أ.ع) كان يشغل منذ 1961 قطعة أرض مساحتها (24 متر مربع) تحتل رقم 121 في المكان المسمى حوشوغرسها بأشجار مثمرة.

وأنه وبعد رحيل المالك القديم، في 1964 وقام الطاعن بزراعتها لغاية اليوم الذي أدرجت فيه الإحتياطات العقارية للبلدية، بموجب المداولة رقم 83-12 المؤرخ في 1983/02/16.

وأنه وبناء على طلبات عديدة بخصوص الإستفادة من القطعة الأرضية قرر م.س.ب التنازل عنها لشخص يدعى (م.م.أ) وطرد المدعي، وأنه بناءا على دعوى مدنية توجت بالإعتراف له بحق الأفضلية أو الشفعة تجاه القطعة الأرضية طبقا للمادتين 794 و 795 من ق.م عرض (أ.ع) بطريق الإستعجال القضية على الجهة القضائية الإدارية هذه الاخيرة

التي صرحت في 11/6/1984، وذهبت إلى أنه لا يوجد ما تؤسس عليه عريضة المدعي الرامية إلى الحكم بوقف الأشغال التي شرع فيها (م.م.أ) حيث أن المدعي يذهب هنا وأمام المجلس الأعلى إلى عدم قانونية قرار منح القطعة الأرضية دون أن يشرح ذلك في وجهه¹. وعليه: حيث يستخلص من الملف أن المدعي يشغل منذ 1961 وبصورة هادئة، متواصلة وبدون إنقطاع الأرضية المتنازع عليها، وأنه وبعدمه تم إدراج هذه القطعة في الإحتياطات العقارية قدم عدة طلبات وأنه ومنذ 1 مارس 1970 طلب من رئيس البلدية شراء القطعة الأرضية غير أن هذا الأخير أخبره في 25 مارس 1970، بأن القطعة الأرضية السابق الذكر هي موضوع تحقيق طبيعتها القانونية وأخذ رأي المصالح حيث أنه وعكس ما كان منتظرا علم الطاعن (أ) بأن السيد (م.م.أ) مسجل ضمن قائمة المشتريين المستفيدين من القطعة الأرضية التي يشغلها وهذا بمقتضى مداولة المجلس الشعبي البلدي رقم 38-14 المؤرخة في 16/02/1983 تحت رقم 506. حيث أن السيد (أ) كان يتمتع بحق الأفضلية بخصوص الاستفادة من القطعة الأرضية المتنازع فيها. وإن السلطة الإدارية التي تصرفت بالتالي على النحو السابق عرضه قد تعسفت في القانون مما ينص بإبطال القرار².

وفي قرار آخر لمجلس الدولة، حيث قام بإلغاء قرار بتاريخ 12 مارس 2001، بموجب قراره رقم 5742، قرار بلدية دالي إبراهيم التي رفضت تسليم طلب رخصة البناء لمخالفتها لنصوص المواد 34 و 35 و 36 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، وكذا مخطط شغل الأراضي ومخطط التهيئة العمرانية حيث جاءت كل الوثائق المرفقة لطلب رخصة البناء موافقة لما تقتضيه هذه المواد، قد يكون بذلك قرار البلدية مخالفا للأهداف المخصصة

1- قرار المجلس الأعلى، الصادر في 09/11/1985، قضية رقم 42363، وزارة العدل بالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلة القضائية، العدد 2، 1989، ص 196.

2- طويسات نسيم، عيب الانحراف بالسلطة في اجتهاد القضاء الإداري الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق، مدرسة دكتوراه جامعة الجزائر 1، 2014، ص ص 79-80.

بموجب هذه النصوص مما يجعل قرارها معيباً¹.

الفرع الثالث

الرقابة على قرارات الهيئة التنفيذية المنحرفة عن استعمال السلطة

تخضع قرارات الهيئة التنفيذية لنوعين من الرقابة بحيث هناك رقابة ذاتية أو إدارية التي تمارسها هيئة مركزية أو لامركزية، وإذا ما إكتشفت إنحرافاً في قرار صادر من البلدية تقوم بإزالة آثاره قبل مساسه بالإضطراب والنوع الثاني من الرقابة فهي خارجية بمعنى تخرج من الإدارة، بحيث يمارسها القاضي الإداري ويقوم بإلغاء القرار إذا ما إكتشف فيه إنحرافاً وعليه سوف نفصل في هذه النقاط فيما يلي:

أولاً- الرقابة الذاتية لإلغاء قرارات الهيئة التنفيذية البلدية

يقصد بالرقابة الذاتية الرقابة الداخلية التي تمارسها الإدارة العامة على نفسها، وهي وسيلة تستطيع الإدارة بواسطتها التأكد من أن الأهداف قد تحققت في الوقت المحدد لها² وتستهدف اكتشاف موطن الخطأ والتأكد من تحقيق الغاية التي أنشئت من أجلها الإدارة المحلية، والوقوف على مدى إنجاز الأعمال وسلامتها، وقانونيتها، وتحديد المسؤولين عن الخطأ، ومنها كذلك قياس كفاءة الموظفين العاملين في الإدارة العامة بشكل عام.

كما تهدف هذه الرقابة الممارسة على أعمال الإدارة المحلية، إلى كشف موطن الإنحراف الإداري، الذي يشكل أخطر مشاكل الإدارة، بإعتبار الأخطاء المرتكبة هي أخطاء متعمدة ومقصودة، وليست ناتجة عن عمل غير إرادي، وهذا ما يعبر عنه بعيب الإنحراف

1- خلاف ورده، الوقاية القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف2، 2014، ص263.

2- طارق المحذوب، العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص69.

الفصل الثاني: تطبيقات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في البلدية

في إستعمال السلطة من قبل الموظفين والمسؤولين ورؤساء البلديات، وذلك لتحقيق غايات شخصية ليست لها أي صلة بالمنفعة العامة، هذه الأخيرة التي تعد أهم أهداف الإدارة العامة، وهذا نتيجة لغياب روح المسؤولية وإفتقاد القيم والأخلاق المهنية التي يجب أن يتحلى بها الموظفون ورؤساء البلديات على مستوى الجماعات المحلية.

كما أن التنظيم الإداري مهما كانت طبيعته مركزيا أو لا مركزيا مرتبط بنظام الرقابة¹، بحيث إذ لم تتوفر فيه رقابة صحيحة ومنظمة يعتبر نظاما ناقصا، يفتقر إلى المقومات المتكاملة لوجوده.

تعد الرقابة الإدارية بوجه عام من العناصر الأساسية للعملية الإدارية والتي تشمل في التخطيط التنظيم والتنسيق والتوجيه، وقد تطورت أهمية الرقابة مع حضور المجتمعات الإنسانية، حيث تطورت معها الرقابة بعدما كان الغرض منها في الماضي هو مجرد التحقق من أن النشاط الإداري يمارس في حدود القوانين النافذة، أي التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفعالية، وفي حدود القانون أيضا².

إما لأن لم يعد يقتصر على المفهوم التقليدي، الذي ينحصر فقط بالبحث والتحري عن الأخطاء وتتبعها، بل جاوز ذلك إلى البحث عن سبيل رفع كفاءة الجهاز الإداري في البلدية وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله.

ويمكن إبراز وإجمال بعض الأهداف الداخلية للرقابة الإدارية فيما يلي:

- التأكد من إلزام الهيئة التنفيذية للبلدية بكافة القوانين واللوائح والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها، وهنا من خلال ما يعرف بمبدأ المشروعية، فعلى المجلس الشعبي البلدي أن يتخذ قراراته في دائرة القانون والالتزام بها، فإذا خالفت القانون

1- بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2006-2007، ص 250.

2- حمادو دحمان، الوسائل الغير قضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 21.

إعتبر تصرفا غير مشروعاً.

- كشف الأخطاء ومسبباتها والعمل على وتصحيحها وهنا في حد ذاته الدور التقليدي لأجهزة الرقابة، فالإدارة أثناء ممارستها لأعمالها كثيرا ما تقع في الخطأ، فكل من يعمل يخطئ، وهذا ما يؤكد أهمية الأجهزة الرقابية في كشف الأخطاء، أو الإنحرافات أو التجاوزات أو الإعتداء على القوانين واللوائح من قبل الإدارة التنفيذية للبلدية ومحاولة إيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها والعمل على عدم تكرارها أو حدوثها.
- كشف الإنحراف الإداري الذي قد يقع في البلدية وهذا يعتبر أخطر الأعمال الإدارية، وذلك لأن الخطأ الإداري هو تجاوز للقانون، لكن ذلك يكون عن غير قصد، ولكن بالنسبة للإنحراف الإداري فهذا يعني إستغلال السلطة أو المنصب لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم إنسجام أعمال الإدارة مع القوانين واللوائح والتعليمات¹.

فعلى كل شخص متضرر من قرار منحرف في استعمال السلطة أن يقدم تظلما إداريا أي الطعون التي تباشرها الهيئات اللامركزية إلى الرئيس الإداري للسلطة الوصائية التي كانت محل القرار موضوع النزاع ، ملتمسة منه التدخل لغرض إلغاء وتعديل القرار موضوع النزاع نظرا للسلطة التي يتمتع بها إزاء سلطة الوصاية وهذا ما لم ينص القانون على خلافه أو وجود إجراء قانوني يخالفه².

فالإلغاء الإداري نقصد به إذن قيام السلطة الإدارية، سواء كانت مركزية أو غير مركزية بتصحيح الأخطاء التي تقع من قبلها عند إصدارها قرارا إداريا غير مشروع (باطلا) وإزالة آثاره لمخالفته الهدف الذي لابد للإدارة من إبتغائه حين إصدارها للقرار الإداري،

1- حمادو دحمان، الوسائل الغير نهائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص22.

2- عيساتي عبد الحميد، النظام القانوني لمداوات المجلس الشعبي البلدي، رسالة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2012، ص79

الفصل الثاني: تطبيقات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في البلدية

وبالتالي فإن هذا الإجراء سيقطع الطريق على الشخص المعني بالقرار الغير المشروع، الطعن به قضائيا.

إذا صدر القرار الإداري وثبت فيه الإنحراف بالسلطة وإساءة إستعمالها ورفع المعني تظلما أمام جهة وصائية، جاز لهذه الهيئة بما يخلو لها القانون من سلطة إلغاء القرار الإداري، فلا ينفذ مضمونه.

ومن الطبيعي القول بأن الإلغاء الإداري يوفر على المعني وقتا وجهدا كثيرا بل نفقات أيضا.

ولقد اعترف مجلس الدولة بموجب قرار صدر بتاريخ 2010/10/28 ملف رقم 056947 للإدارة بإلغاء المقررات الإدارية المنشئة للحقوق، وهذا بعد شرط التسبب الجدي للقرار لإلغاء وإصداره في آجال الطعن القضائي¹.

وعليه نستخلص بأن القانون منح سلطة الإلغاء للإدارة من أجل تخفيف العبء على القضاء في النظر في جميع القرارات المنحرفة الصادرة من قبل الإدارة ، ويعتبر التظلم الإداري الذي يقام أمام الجهة الإدارية كإجراء أولي قبل اللجوء إلى القضاء ، فلقد أحسن المشرع في تقريره لحالات الإلغاء من طرف الإدارة وهذا ما يسهل عمل الإدارة ويساعد المواطنين.

ثانيا- رقابة القاضي الإداري على قرارات الهيئة التنفيذية:

إذا رفع المعني تظلما إداريا ولم تستجب جهة الوصاية، أو أنه لجأ للقضاء الإداري مباشرة دون تظلم إن كان يجيز، فإن القاضي الإداري يفحص القرار المطعون فيه، فإن ثبت لديه الإنحراف سارع إلى التصريح بإلغاء القرار الإداري.⁽²⁾

تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدي صور الرقابة وأكثرها ضمانا لحقوق

1- هاني صادق، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، ص50.

2- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص73.

الفصل الثاني: تطبيقات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في البلدية

الأفراد وحررياتهم لما تتميز به الرقابة القضائية من إستقلال وحياد.

القاضي الإداري يختص بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر بصفتها صاحبة السلطة وتتمتع بإمprivileges لا يتمتع بها الأفراد، وتتجلى أهمية وجود قضاء إداري متخصص للفصل في المنازعات الإدارية في أن رقابة القضاء على أعمال الإدارة يعتبر الجزاء الأكبر لمبدأ المشروعية والضمانة الفعالة لسلامة تطبيق القانون، والتزام حدوده وبه تكتمل عناصر الدولة القانونية وحماية حقوق وحرريات الأفراد من تجاوز وتعسف الإدارة.

تخضع القرارات التنظيمية ولوائح الضبط الإداري والقرارات الفردية الصادرة من مختلف سلطات الضبط الإداري إلى رقابة القاضي الإداري حيث يمكن الطعن فيها قضائيا أمامه من خلال رفع دعاوى التالية:

دعوى إلغاء أو دعوى التعويض أو دعوى فحص المشروعة عملا بالمادة 808 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة.

ويمارس القضاء الإداري رقابته على قرارات الضبط الإداري من ناحيتين أساسيتين: على وسائل الضبط الإداري في البلدية: وهذا ما يظهر في مدى رقابة للنشاط الإداري في مجال البوليس الإداري، وهذه الرقابة تتناول مشروعية الوسيلة التي تلجأ إليها الإدارة في ذاتها وتشمل أيضا مدى ملاءمتها لواقع الحال.

على أهداف الضبط الإداري في البلدية: إن أهداف الضبط الإداري هي أهداف مخصصة لا يمكن للإدارة الخروج عنها أو تتخذ منها ستارا أو حاجزا للتوصل إلى أهداف غير مشروعة، بل يجب أن تسعى قرارات الضبط الإداري فقط إلى الحفاظ على النظام

المبحث الثاني

قواعد اثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة

إن القرار الإداري المعيب بعيب الإنحراف بالسلطة يبقى صحيحاً ما دام منتج لأثاره القانونية بعيداً عن الإلغاء ما لم يثبت المدعي قيام هذا العيب على اعتبار أن القرارات الإدارية سليمة ما لم يثبت العكس.

فمن التقديم هذا يمكن القول بأن الإدارة عند إصدارها لقرار إداري غير مشروع معناه صدر قرار لتحقيق أغراض شخصية والتعسف في استعمال السلطة هو إنحراف عن المسار الطبيعي لهذه القرارات فلذا كل قرار معيب بعيب الإنحراف لا بد من إثباته وأن هذه المهمة (مهمة الإثبات) تعتبر صعبة الإثبات كون هذه العملية تعود بالبحث عن نوايا ومقاصد داخلية صعبة الوصول إليها (المطلب الأول) لذلك لا بد من الإلتجاء إلى وسائل عديدة مختلفة يسمح بها ويجيزها القانون قصد تسهيل إثبات هذا العيب (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

صعوبة إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة

إن عيب الانحراف في استعمال السلطة يعد من العيوب القصدية قوامه أن يكون لدى

1- العربي بن مهدي رزق الله، ولحاق عيسى، "سلطات وهيئات الضبط الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة والمحافظة على النظام العام بن النظري والتطبيقي"، مجلة الحقوق والعلوم الإجتماعية، كلية الحقوق، جامعة الأغواط، العدد الأول، ماي 2006، ص25.

الإدارة عند إصدار قراراتها قصد إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها⁽¹⁾ من هنا نلاحظ أن البحث في النية ليس من الأمر السهل لأنه ليس شيء ظاهر في الخارج بل هو شيء باطن في الداخل ، إذ لا يمكن إخراج ما في داخل شخص معين وما هي نيته في إصدار قرار ما لذلك هو من أصعب العيوب إثباتا لأنه من العيوب الخفية، وتقع صعوبة الإثبات إما على المدعي (الفرع الأول) كما يمكن أن يقع صعوبة الإثبات على القاضي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

صعوبة إثبات عيب الانحراف بالنسبة للمدعي

يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة أشد العيوب صعوبة في الإثبات كما أشرنا سابقا كونه يتعلق بالهدف أو الغاية التي قصدت إليها الإدارة من إصدار القرار، وإثبات القصد والنوايا من وراء محاولة تجسيد الشيء المراد تحقيقه، ومن هنا يظهر لنا مدى صعوبة المدعي في إثبات سوء النية.

فيمكن أن نقول أن الصعوبة في الإثبات تقع على المدعي فإذا عجز عن ذلك خسر دعواه ولا يجوز للمحكمة أن تدعي هي من تلقاء نفسها لأن من يدعي أن قرار غير مشروع معيب بالإنحراف يجب إثبات ذلك ولكن نعود دائما إلى القول بأنه مرحلة صعبة لأنه يعجز عن إثبات ما يدعيه كونه (عيب الانحراف) متصل بنفسية مصدر القرار وهذا من المستحيل كشف نفسية شخص آخر إلا بتصريح منه لأن هذا العيب لا يبنى على الافتراض بل على الدليل.

ونظرا لصعوبة الإثبات التي يقع على عاتق المدعي حرص القضاء الإداري على مبدأ

1 حكم المحكمة الادارية العليا في مصر، الدائرة الرابعة، الطعن رقم 290 لسنة 41 ق جلسة 1999/06/12 نقلا عن: احمد سرحان سعود الحمداني ، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية و السياسية، الانحراف بالسلطة وجه لالغاء القرار الاداري، ص 203 .

الفصل الثاني: تطبيقات عيب الانحراف في استعمال السلطة في البلدية

المشروعية وحمايتها بشكل فعلي وعملي وتطبيقي ، فإنه يكون ملف الدعوى في مجال إثبات عيب الانحراف مجموعة من القرائن التي من شأنها التشكيك في نوايا الإدارة وسلامة غايتها من وراء إصدار القرار أما إذا كان العكس فالإدارة هي التي تحاول إثبات أن نوايا الإدارة سليمة (1)

و لقد إستقرت أحكام القضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا على إلقاء عبء إثبات عيب الانحراف في إستعمال السلطة على عاتق المدعي كما أن القضاء الإداري الجزائري قد ساير القضاء المقارن في إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي، ويظهر ذلك من خلال ما قضت به الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرار لها " .. حيث أن المستأنفون يطالبون بإرجاع القطعة الأرضية التي بنيت عليها مدرسة وكانت محل هبة للبلدية من طرف المرحوم (ح ا) جدهم، وأنه تدعيما لطلبهم بأن هذه المدرسة مغلقة منذ 1985/10/26 لنقص عدد التلاميذ وأصبحت آيلة للسقوط، ولكن بناء على شهادة محررة في 1970/02/20 منح المرحوم (ح ا) لبلدية تمقاد قطعة أرض مساحتها 100 متر مربع قصد بناء مدرسة، وبالتالي فإن البلدية بنت عليها وأن غلقها لا يعطي لورثته (ح ا) حق المطالبة بإرجاعها وأنه إضافة إلى ذلك ذكر جدهم في شهادته أن القطعة الأرضية الممنوحة ستكون ملكا للبلدية وأنه لم يذكر إطلاقا أن الأرض المذكورة منحت بصفة مؤقتة.

حيث أن المستأنفين لا يقدمون أي مستند يثبت شغل البلدية لأكثر من نصف هكتار من أرضهم " (2)

و القضاء الإداري الجزائري وفي قرارات له لم يصدر منه ما يؤكد إلقاء عبء الإثبات بشكل واضح على عاتق المدعي على العكس من ذلك نجد أن القضاء الإداري المصري والفرنسي مستقرا على إبقاء عيب الانحراف على عاتق المدعي.

1 د. احمد خورشيد حميدي، مجلة جامعة كركوك، كلية الحقوق، المجلد السابعة، 2012، ص 2

2 قرار المحكمة العليا، الصادر في 1997/07/19 ،قضية رقم 116191 المجلد القضائية، وزارة العدل بالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،العدد الثاني، 1997 ص 144.

الفرع الثاني

صعوبة إثبات عيب الإنحراف بالنسبة للقاضي

إن القاضي الإداري يواجه صعوبة كبيرة في الكشف عن عيب الإنحراف في استعمال السلطة لارتباط هذا العيب بنوايا ومقاصد مصدر القرار، ونظرا 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، ولذلك فهو عيب عسير الإثبات⁽¹⁾.

وعلى ذلك فإن القاضي الإداري لا يمكنه التأكد من سلامة النوايا والمقاصد الداخلية لمصدر القرار لمجرد إستعراضه لأوراق الدعوى، أو سماعه لأقوال الخصوم، أو لدفاع رجل الإدارة الذي لا شك أنه سيخفي عن القاضي نواياه الحقيقية فيما لو كانت متناقضة مع الهدف الظاهر من القرار الإداري⁽²⁾.

مما يزيد من صعوبة إثبات عيب الإنحراف في استعمال الإدارة أن القاضي الإداري لا يستطيع إثارة هذا العيب من تلقاء نفسه، بل لابد أن يطلب المدعي ذلك، وأن القاضي لا يقتنع بوجود إنحراف في استعمال السلطة لمجرد أن أحد الأفراد قد أثار أمامه شبهة بوجود الإنحراف لما لهذا العيب من خطورة، بحيث لا يمكن القاضي أن يقضي بوجوبه دون أن يتحقق منه آخذا في الاعتبار الإستقرار في النظام القانوني والعلاقات الإدارية بالأفراد، حيث أن الطاعن في هذه الحالة يتهم الإدارة بأنها حادت عن الطريق السليم، ورمت إلى تحقيق أغراض غير مشروعة، فإذا فتحت الباب على مصرعيه للقبول هذه الاتهامات الخطيرة، فإن ذلك يؤدي إلى تهديد الإحترام الواجب للإدارة، وينال من مهابتها أمام الجمهور، وقد يؤدي

1- سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص 210.

2- حسن خالد محمد الفليت، الانحراف في استعمال السلطة وأثره على القرار الإداري، مرجع سابق، ص 87.

إلى تعطيل وشل حركتها وإعدام روح الابتكار والتجديد فيها.⁽¹⁾

المطلب الثاني

وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة

يخضع إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة للقواعد العامة وذلك مراعاة لطبيعة العلاقة التي تربط بين القضاء الإداري وبين الإدارة العامة وموضوع إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة أهمية بالغة نظرا للصعوبة التي تحيط بعملية الكشف عن هذا العيب، كونه أشد العيوب خفاء ودقة بحيث يقتصر المشرع الجزائري على ذكر أوجه إلغاء القرار الإداري دون ذكر وسائل إثبات العيب وإزاء ما يواجه المدعي من صعوبات في إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة فقد خفف القضاء من وطأة عبئ الإثبات الملقى على عاتقهم.

حيث توسع مجلس الدولة الفرنسي في تلمس دليل الإنحراف في استعمال السلطة حينما تجاوز ملف الخدمة باعتباره دليل مباشرا على الإنحراف في استعمال السلطة إلى أدلة أخرى غير مباشرة في إثباته ممثلة في قرائن الإنحراف، بل إن مجلس الدولة الفرنسي بلغ مدى أعمق حينما اعتمد في إثبات الإنحراف في استعمال السلطة بظروف خارجة عن النزاع المطروح أمامه.

وبالتالي كان القضاء الإداري الفرنسي سببا في ابتكار وسائل إثبات ساهمت بشكل ملحوظ في رفع درجة إهتمام على هذا العيب لإلقاء العديد من القرارات الإدارية وفي إثبات المدعي لعيب الإنحراف في استعمال السلطة قد يلجأ إلى وسائل مباشرة يستعين بها على الكشف عن عيب الإنحراف في استعمال السلطة وأخرى غير مباشرة يستتبط منها وجود عيب الانحراف وتتمثل في القرائن وعليه ستناول بالتفصيل، الإثبات المباشر لعيب الإنحراف في استعمال السلطة (الفرع الأول) والإثبات الغير المباشر لعيب الإنحراف في استعمال

1- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 147.

السلطة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الإثبات المباشر لعب الإنحراف في استعمال السلطة

يكون إثبات المباشر لعب الإنحراف في استعمال السلطة مباشرا من خلال البحث عنه في نص القرار المطعون فيه والذي قد تنبئ عباراته عن إنحراف الإدارة بسلطة إصداره فإذا لم يتيسر الكشف عن الإنحراف في استعمال السلطة من نص القرار فيمكن اللجوء إلى فحص ملف الموضوع بها بموجب مستندات قد تشكل دليلا على الإنحراف في استعمال السلطة.⁽¹⁾

وعلى هذا الأساس نتناول في هذا الفرع نقطتين:

إثبات الانحراف عن العمل القانوني(أولا)

إثبات الانحراف عن ملف الدعوى(ثانيا)

أولاً- إثبات الإنحراف عن العمل القانوني

يبحث القاضي عن عيب الإنحراف في استعمال السلطة في نص القرار المطعون فيه هي أول خطوات البحث عنه فقد يكشف القاضي من أول وهلة أن القرار معيب مما يفنيه عن سائر الأوراق والأدلة⁽²⁾.

فقد تكشف بمجرد قراءة القرار المنحرف عن استعمال السلطة وذلك عندما تقصح الإدارة عن أسباب قرارها فإذا هذه الأسباب تكون قوية تهدف إلى الحقيقة التي تتوخاها الإدارة من إصدار القرار⁽³⁾

1 أمزيان كريمة ، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر ، باتنة 2011 ص151.

2 حسن مصطفى حسين ، القضاء الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1999، ص63.

3 سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص909.

وكان مجلس الدولة الفرنسي في البداية حريصا على أن يكون الإنحراف في استعمال السلطة واضحا وصريحا في نصوص القرار ذاته وإلا رفض دعوى الإنحراف دون أن يحاول البحث عنه في أماكن أخرى وهي بلا شك نضرة قاصرة كانت تؤدي إلى رفض العديد من دعاوى الإنحراف هو نوعا من التشدد من المجلس كان يسمح إفلات العديد من القرارات الإدارية المشوبة بالإنحراف من قبضة القضاء بسبب عدم وجود ما يثبت الإنحراف في استعمال السلطة في المظهر الخارجي للقرار.

إلا أنه لا يعود على نص القرار كوسيلة للإثبات الإنحراف في استعمال السلطة إلا في الحالة التي يعلن فيها مصدر القرار الإداري صراحة أنه لا يهدف من قراره إلى تحقيق المصلحة العامة⁽¹⁾.

وهذا الأمر مستبعد من الناحية العملية بحيث نجد مصدر القرار يجتهد في إخفاء قراره من خلال القرارات الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي والتي تعتمد فيها على نص القرار الإداري لكشف الإنحراف في استعمال السلطة، قراره الذي ألغي بموجبه قرارا إداريا اعترف رئيس البلدية فيه: إن فصل سكرتير البلدية كان على اثر الانتخابات الجديدة للمجلس البلدي⁽²⁾.

ولا بد أن في اعتقاد عمدة البلدية أن وظائف البلدية يجب أن يتولاها موظفون من نفس اللون السياسي للمجلس المنتخب وهذا اعتراف صريح بالإنحراف في استعمال السلطة، وبالرغم من أهمية الاعتراف في إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة فإن هذا لا يعني قصر إثباته على تلك الوسيلة حيث أن لهذا الإثبات وسائل أخرى وإن لم تبلغ أهمية الاعتراف في الكشف عن هذا العيب إلا أن لها دور فعال في هذا المجال باعتبارها هي السبيل إذا لم يتيسر الوصول إلى اعتراف الإدارة بإنحرافها بسلطتها⁽³⁾.

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى الغاء القرار الإداري، مرجع السابق ص 456

2 مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 380

3 عبد الغني البسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص 730

ثانيا- إثبات الانحراف بالسلطة من ملف الدعوى:

قد يكون إنحراف الإدارة بسلطتها متقنا فلا يستطيع القاضي التوصل إليه من مجرد الإطلاع على عبارات المطعون فيه، وحينئذ لا يجد القاضي وهو بصدد الكشف عن الإنحراف من سبيل سوء اللجوء لملف الدعوى وهو ما يشتمل عليه أوراق ومستندات قد يكون الوعاء الحقيقي الذي يكمن فيه الانحراف، فهو بذلك قد يحوي دليلا يؤكد وجوده في القرار المطعون فيه.

جاء على أن الإعتماد على ملف القضية يمكن أن يؤدي إلى الكشف عن عيب الإنحراف في استعمال السلطة في حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري المصري وقد جاء فيه (ويشترط لإلغاء هذه القرارات أن يثبت الموظف الملف، ومن وقائع الملف أن القرار كان مشوبا بسوء استعمال السلطة فإن لم يثبت ذلك سقط حقه في الإلغاء).

وحيث إثبات الإنحراف بالسلطة من ملف الدعوى يكون هو الطريق المتبقي للقاضي للإثبات المباشر للإنحراف بالسلطة بعد أن يفشل إثباته من خلال 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 إعتد بالمناقشات الشفهية المتعلقة بموضوعه، وكذلك ما يحتويه هذا الملف من مراسلاتها إلى جانب التوجيهات العامة التي يتلقاها من مصدر القرار من رؤسائه في العمل وما تتبنى عنه تفسيرات وإضافات الإدارة.

وعلى هذا الأساس سنتناول هذا الموضوع وفقا للتقسيم الآتي:

أ- إثبات الانحراف بما تظهره المراسلات

ب- إثبات الانحراف من توجيهات مصدر القرار

ج- إثبات الانحراف من تفسيرات الإدارة

أ- إثبات الانحراف بما تظهره المراسلات:

إعتبر مجلس الدولة الفرنسي المراسلات الإدارية سواء تلك التي سبقت القرار الإداري

الفصل الثاني: تطبيقات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في البلدية

أو اللاحقة له من ضمن ملف الدعوى وهو التوسع الذي يعود لمجلس الدولة الفرنسي، بحيث قضى المجلس بأن المراسلات التي سبقت أو لحقت بالقرار المطعون فيه كثيرا ما تكشف عن نوايا الإدارة وأغراضها، بحيث إعتد مجلس الدولة المصري بالمراسلات المتبادلة بين جهات الإدارة في إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة حيث إستند إليها في إلغاء قرار نقل مسؤول نقابي عندما إستبان له من المراسلات المتبادلة بين شركة النيل العامة لأوتوبيس غرب الدلتا والتي يعمل بها المدعي وبين الهيئة العامة لنقل الركاب بالإسكندرية أن سبب نقل المدعي هو نشاطه النقابي المناط للإدارة ودفاعه المتواصل عن حقوق العاملين بالمرافق⁽¹⁾.

تبقى مع هذا مسألة مدى إمكانية عرض هذه المراسلات على القاضي الإداري فقد يحدث أن تمتنع الإدارة عن تسليم هذه المراسلات إما تحججا بسريتها أو بعدم وجودها أصلا.

أكد القضاء الإداري الجزائري بهذا الخصوص على ضرورة سعي القاضي الإداري لدفع الإدارة لتقديم ما تحت يدها من أوراق مقيدة في الدعوى حيث جاء في قرار بالمحكمة العليا (سابقا) ما يلي " ... حيث أنه كان يتعين على القاضي المحقق في إطار السلطات التي يتوفر عليها طبقا للمادة 171 من قانون الاجراءات المدنية و الإدارية السعي لجعل الإدارة تقدم الوثيقة محل النزاع "، يهدف اللجوء إلى طلب المستندات من الإدارة إلى إعادة التوازن بين أطراف الخصومة غير المتساوين أصلا هذا من جهة ومن جهة أخرى من التحقيق من الضغط الواقع على المدعي من حيث الإثبات⁽²⁾.

إعتبر القضاء الإداري المصري بأن رفض الإدارة تقديم الأوراق والمستندات بعد طلبها من القضاء، يعد قرينة لصالح المدعي، جاء في قرار المحكمة الإدارية العليا بهذا الشأن أنه " إذا رفضت الإدارة تقديم ما تحت يدها من أوراق رغم طلب المحكمة لها ... يترتب على

¹ هاني صادق، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 61

² دادوا سمير، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، المرجع السابق ص 78

ذلك قيام قرينة لصالح المدعي تلقى عبئ الإثبات على عاتق الإدارة⁽¹⁾.

ب- إثبات الإنحراف من التوجيهات الصادرة من مصدر القرار:

قد يلجأ القاضي الإداري إلى التوجيهات العامة (المنشورات) أو الخاصة التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسهم والتي على أساسها سيتم أركان القرار المطعون فيه. فبتالي يمكن لتلك التوجيهات أن تكشف عن وجود عيب الانحراف بالسلطة فمصدر القرار وإن كان حريصا على عدم ظهور الإنحراف في القرار الإداري الذي يصدره فهو يقل حيلة من ذلك إذا تعلق الأمر بتوجيهات التي تتميز عادة بالصراحة والوضوح بغية أن يلتزم المرؤوس الغرض الحقيقي من توجهات الرئيس.

إعتمد مجلس الدولة الفرنسي في إلغاء قرار الصادر ضد السيد Pariset على تعليمات صادرة من وزير المالية إلى المحافظين بأن لا يدفع على الأملاك المنزوعة ملكياتهم التعويض المالي المنصوص عليه في القانون الذي يقرر إحتكار الدولة بالصناعة حيث جاء في قراره " ... من حيث أنه ثابت من إجراءات الطعن أن الوالي إذا أمر بإغلاق مصنع ثقاب السيد Pariset بمقتضى سلطات الضبط التي يستمدّها من القوانين واللوائح الخاصة بالمنشآت الخطرة والمتعلقة بالراحة والضارة بالصحة لم يستهدف الصالح التي تستهدفها تلك القوانين وإنما تصرف تنفيذا للتعليمات الصادرة من وزارة المالية عقب القانون 2 أوت 1872 وفي إطار مرفق مالي للدولة فيكون بذلك قد إستعمل سلطات الضبط الثابتة له بالنسبة للمنشآت الخطرة المتعلقة بالراحة أو الغير الصحية من أجل هدف آخر غير ذلك الذي عهد به تحقيقه فقد يكون السيد Pariset على حق في طلب إلغاء القرار المطعون فيه ...⁽²⁾.

وما يقلل من أهمية الإعتماد على التعليمات الإدارية في إثبات عيب الإنحراف في

1 المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 608 ق جلسة 1989/09/30 المجموعة السنة 35 ص 583 أشار اليه: عبد العزيز

عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 254، 255

2 دادو سمير، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 79، 80

الفصل الثاني: تطبيقات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في البلدية

استعمال السلطة السرية التي تحاط بها مما يمنع وصولها إلى القاضي الإداري⁽¹⁾.

ج - إثبات الإنحراف من تفسيرات الإدارة :

يملك القاضي الإداري في المنازعات الإدارية دورا إيجابيا ويتدخل في تفسير الدعوى الإدارية المعروضة عليه.

تتصف الإجراءات القضائية بكل مصادرها في النظام القضائي الجزائري مثل ما هو عليه في فرنسا ومصدره بصفة التحقيقية في أغلب عناصرها ومراحلها ، وإن الطابع التحقيقي هو الذي يسمح للقاضي الإداري من أن يحصل على الوثائق وعناصر القضية التي لا يمكن للطرف الآخر في الدعوى معرفتها ولذلك تدخل القاضي في مجال الإثبات فجاء ليعيد التوازن بين أطراف النزاع .

بحيث تلتزم الإدارة أثناء مرحلة التحقيق بتقديم الشروحات للقاضي الإداري محاولة منها تبرير القرار الذي إتخذته وهي غير مخيرة بين تقديم الشرح أو السكوت عنه فقد جاء في قرار الدولة الجزائري ما يلي: " حيث أنه لا يمكن للوالي ولاية معسكر التأكيد أنه غير ملزم بتقديم الشرح لتبرير قرارهم، لذلك ولأنه إذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب كل قراراتها فإن عليهم تقديم كافة الشروحات التي تسمح للعدالة ممارسة سلطتها والرقابة في أحسن الظروف⁽²⁾.

يعتبر هذا القرار من الأعمال القضائية المتميزة لمجلس الدولة الجزائري ذلك أنه اتخذ موقفا جديرا بالتقدير والإحترام في مواجهة الإدارة التي تحاول في بعض الأحيان إخفاء الحقيقة لتفادي تقديم الشرح حول القرار الذي أصدرته وهذا لا يكون إلا إذا كان قرارها مشوبا بعيب من العيوب.

لكي يستطيع القاضي الإداري الحصول على التفسيرات قد تكشف عن عيب الانحراف في استعمال السلطة فإنه يحق له إستدعاء الخصوم بما فيها الإدارة لسماع أقواله عن وقائع

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق ص 301

² قرار مجلس الدولة ،(الغرفة الاولى) رقم 010953 بتاريخ 2003/12/16 قضية(ب ت) ضد والي ولاية معسكر(غير منشور)، نقلا عن دادو سمير ،الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الادارية،المرجع السابق، ص 80

الدعوى وإن كان هذا الإجراء معمول به في الجزائر ومصر دون فرنسا أين يقف دور المجلس الفرنسي عند حد طلب التفسيرات من الإدارة وأمرها بتقديم ما لديها من مستندات. ونستخلص أن التفسيرات التي تقدمها الإدارة دورا هاما للكشف عن عيب الانحراف في استعمال السلطة . فالأمر يبقى مرهونا بمدى مصداقية تلك التفسيرات وفي حالة امتناع الإدارة عن تقديم التفسيرات والتوضيحات يكون دليل على عدم المشروعية التي تشوب قرارها الإداري .

الفرع الثاني

الإثبات الغير المباشر لعيب الانحراف بالسلطة

قد يكون الإثبات المباشر غير كافيا لكشف عيب الإنحراف في استعمال السلطة ولذلك لأن رجل الإدارة حينما يقوم بإصدار قرار يراعي فيه الحيطة والحذر من ظهور علامات الإنحراف، وفي هذه الحالة لابد من الاستعانة بوسائل غير مباشرة تمكن القاضي الإداري للوصول للإثباتات المقنعة بحيث هذه الوسائل الغير المباشرة تتمثل في القرائن المحيطة بالنزاع (أولا) والتي تفصح بوجود إنحراف في استعمال السلطة، حيث يستخلص وجوده من مجموع القرائن المحيطة بظروف النزاع فإذا لم تكون تلك القرائن في تواصل إلى الكشف عن عيب الإنحراف في استعمال السلطة فإنه يلجأ إلى فحص ظروف إصدار القرار والكيفية التي نفذ بها بل إن القاضي بوسعه إثبات هذا العيب من خلال الظروف الخارجة عن النزاع (ثانيا) وهذا يمثل قمة ما وصلت إليه الرقابة القضائية للتأكد من خلو القرار الإداري من عيب الإنحراف في استعمال السلطة ، بحيث سوف ندرس في النقطة الأولى أي إثبات الإنحراف القرائن المحيطة بالنزاع مايلي :

1. قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المماثلة

2. إنعدام الدافع المعقول .

3. قرينة الموقف السلبي من الإدعاء

أولاً - إثبات الإنحراف من القرائن المحيطة بالنزاع :

لم يكتفي مجلس الدولة الفرنسي بفحص نص القرار المطعون فيه والأوراق المحفوظة بملف الدعوى فقط ، بل أصبح يبحث عن مجموع القرائن المحيطة بظروف النزاع إذا لم يجد نص القرار وأوراق الدعوى ما يعينه إكتشاف الإنحراف⁽¹⁾.

بحيث غالباً ما تخلو يد الطاعن من حيازة الأوراق الإدارية ويكون اللجوء إلى تلك القرائن أمراً حتمياً عندما يخلو ملف الدعوى من أدلة للإثباتات الكافية، وبهذه القرائن يستطيع القاضي أن يؤسس حكماً على الشواهد والدلائل، ويكون لجوء القاضي إلى قرائن قضائية في إثبات عيب الإنحراف في استعمال السلطة حرصاً منه على إعلاء مبدأ المشروعية⁽²⁾.

حيث تجاوز في إثباته ملف الدعوى إلى تلك القوانين التي من شأنها التشكك في نوايا الإدارة ، وسلامة غايتها من وراء إصدار القرار بحيث ينتقل عبئ الإثبات عكس هذه القرائن إلى عاتق الإدارة فإذا لم تقدم الإجابة الشافية التي تقنع القاضي إعتبر منها تسليماً بطلبات المدعي⁽³⁾.

إن قرار مجلس الدولة الفرنسي والمصري والأردني القرائن القضائية يعد وسيلة الإثبات من شأنه تقليل العبئ على المدعي من الإثبات بحيث ينتقل هذا العبئ عكس القرينة إلى الإدارة مع تمتع كل القرائن بقوة متساوية في إثبات الإنحراف بالسلطة أمام القضاء الإداري، بحيث يستطيع الإستناد إلى أي منها لإثباته.

وتتوفر قرائن الإنحراف في استعمال السلطة إذا ما فرقت الإدارة في المعاملة بين من تساوي مراكزهم القانونية أو إنعدام الدافع المعقول لإصدار القرار أو وقفت موقفاً سلبياً من

1محمود رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري ولاية اوقضاء الالغاء، ولاية او قضاء التعويض، مؤسسة الثقافة الجامعية،

ص204

2 مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، المرجع السابق، ص221.

3 حمدي ياسين عكاشة ، القضاء الاداري، الرجع السابق، ص 570.

إدعاءات الطاعن ضدها وقد يتخذ القاضي من ظروف إصدار القرار والكيفية التي نفذ بها على قرينة الإنحراف بسلطة إصدارها.

و سوف نقوم بدراسة كل قرينة على حدة:

1- قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المماثلة:

يقصد بمبدأ المساواة أمام القضاء والقانون عدم التفرقة أو التمييز بين الأشخاص، كما يقصد به مخاطبة كافة أفراد المجتمع بصورة موحدة ومتساوية بكل القواعد الداخلية عند توافر الشروط عليهم وبغض النظر عن أية أوجه أو اعتبارات للتفرقة ، والمساواة في التكاليف العامة باعتبارها من المبادئ الدستورية لا توجد إلا عندما تتماثل ظروف المكلفين ومراكزهم القانونية فإن الحالة عندئذ يقتضي أن يقع العبء على حتم الظروف تحميلية دون أن يكون في ذلك إخلال بمبدأ المساواة والأعباء والتكاليف.

وإذا ميزت الإدارة بين طائفتين من الأطراف نتقدم للحصول على مطالب معينة فأجابت إحداهما ورفضت الأخرى دون فحص لكل حالة على حدى فذلك يكشف عن أن الإدارة حابت طائفة دون الأخرى ويتغلب عبئ الإثبات بالنسبة لعيب الإنحراف في استعمال السلطة على عاتق الإدارة، حيث يطلب منها بيان غرضها من القرار الذي ميزت فيه من الطائفتين اللتين تماثلت طرفها⁽¹⁾.

ولذلك قضي مجلس الدولة الفرنسي بأن المساواة لا يقصد بها التساوي المطلق بل النسبي وهذا يؤدي بالطبع بمشروعية ما تقوم به السلطات الإدارية من إثارة الطرق بأمور خاصة طالما أن طابع العمومية النسبية متوافر دون أن يعود ذلك انتهاكا للمبدأ المساواة⁽²⁾.

2- إنعدام الدافع المعقول :

1 سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 417.

2 صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة المكتوبة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 1998، ص 41

إن الإدارة عندما تصدر قراراتها تحت تأثير دوافع معينة للحكم على مشروعية هذه القرارات يتعين أن يكون دافعها يتعلق بتحقيق المصلحة العامة، وأن يكون مبررا لإصدار القرار أي يكون القرار ذا دافع معقول لإصداره، فإذا انعدم الباعث تولدت قرينة على إنحراف الإدارة بسلطتها يسهل مهمة المدعي في إثبات العيب حيث تلقى على الإدارة عبء الإثبات لتوفر الدافع المعقول لإصدار القرار فقد يستدل القاضي على وجود عيب الإنحراف في استعمال السلطة من إنعدام الدافع المعقول لإصدار القرار الإداري، لأنه قد تكون القرارات الإدارية تتمتع بقرينة الصحة باعتبارها الأصل فيها أنها صدرت مشروعاً ومخصصة للصالح العام ، إلا أن إنعدام الباعث الظاهر معقول لإصدار القرار قد يكون قرينة في يد الطاعن على انحراف الإدارة بسلطتها تسهل عليه عبء الإثبات ، ويتيسر للقاضي الإداري مهمة إلغاء القرار الإداري المعيب.

و قد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارات الإدارة التي إستكشف منها أن دافع الإدارة التي أصدرها لم يكن له ما يبرره ، بحيث ألغى قرار نقل الموظف من عمله إلى عمل آخر لا وجود له في الواقع أو منعه من أداء واجبه كعمدة في المدينة المنقول منها مما يقيد عدم مشروعية القرار على أساس الإنحراف في استعمال السلطة⁽¹⁾.

3- قرينة الموقف السلبي من الإدعاء

قد يبدي المدعي وقائع تظهر فيها الإدارة منحرفة في استعمال سلطتها فإذا لم تنكرها الإدارة أو بتوافر الأوراق وما ينفى فيها كان ذلك قرينة على توافر الإنحراف في استعمال السلطة والواقع أن تلك القرينة عامة للإثبات سواء في مجال الإنحراف في استعمال السلطة أو غيره من عيوب القرار الإداري إلا أن دورها الإداري تزداد أهميته في مجال الإنحراف في استعمال السلطة نظراً لما يتسم له هذا العيب من طبيعة خاصة تجعل إثباته بالغ الصعوبة.

و الإدارة تستطيع بعد أن يطالبها القضاء بتقديم ملفاتها أو أوراقها أن توازن بين تقديم

1 سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الادارية، المرجع السابق، ص285

أوراقها فتسمح لخصمها أن يستخلص منها عناصر إثبات لصالحه وأن تمتنع عن ذلك فتحمل تبعية القرينة التي يمكن إستخلاصها لصالح المدعي لهذا الإمتناع.⁽¹⁾ والغاية من إقامة هذه القرينة هو تيسير على المدعي في إثبات دعواه والذي تعرقله الإدارة بصمتها، وثم فلا يجوز أن تكافئ الإدارة على هذا الصمت الذي قد تعلن به انحرافها بالسلطة.

ثانيا - إثبات الانحراف بالسلطة من ظروف خارجة عن النزاع :

نظرا للصعوبات التي يفرض لها عيب الانحراف بالسلطة في إثباته بحيث تعترض على المدعي صعوبة في الوصول على الكشف عن هذا العيب ذلك لكون المدعي هو الطرف الضعيف.

فإن مجلس الدولة الفرنسي ورغبة منه في تيسير على المدعي ومراعاة لجانبه لم يكتفي بالتوسع في مفهوم الملف عند إثبات الإنحراف في استعمال السلطة ولم يكتفي باعتماد على القرائن القضائية الناقلة لعبء إثبات عدم وجود الإنحراف إلى جانب الإدارة ،حيث وصل إلى مدى أعمق في إثبات هذا العيب عندما ذهب قضاء مجلس الدولة إلى البحث عن دليل الإنحراف في استعمال السلطة حتى في الظروف الخارجة عن النزاع المعروض على المجلس حتى ولو وقعت تلك الظروف بعد حدوث وقائع الدعوى المطروحة بعد سنوات ومسلوك مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن يمثل الحد الأقصى لملاحقة إنحراف الإدارة بسلطتها حيث يلتزم ما يثبت وقوع الإنحراف حتى في الظروف الخارجة التي لا تمت النزاع المفروض بأية صلة مباشرة².

و إذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد تجاوز في بحثه عن دليل الإنحراف في استعمال

1 محمد حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الطبط الإداري ، ، دار المطبوعات الجامعية، 1989، ص339

² Pierre pactet, essai d'une théorie de la preuve devant la juridiction administratif , (thèse pour le contrat en droit) Edition apedon Paris 1952 p 78. www.nii

نقلا عن: امزيان كريمة ، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص ، ص 158

الفصل الثاني: تطبيقات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في البلدية

السلطة وقائع ما هو معروض عليه من نزاع إلى وقائع أخرى لا صلة لها به مباشرة وإلغاء له فان الأمر يختلف بالنسبة للقضاء المصري الذي لا يقر بهذه الوسيلة في إثبات الانحراف بالسلطة⁽¹⁾.

والواقع أن إتجاه مجلس الدولة الفرنسي يتفق مع العدالة والتي تقتضي حماية المدعي وهو الطرف الضعيف في الدعوى مواجهة الإدارة الطرف القوي حيث تضع يدها على كافة الأوراق والمستندات التي تحوي أدلة الإنحراف وبالطبع لن تقدمها للقاضي وإذا اضطرت بذلك فبوسعها طمس الحقيقة فيها.

1- سامي جمال الدين ، الوسيط في دعوى القرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 789

خاتمة

إن العمل الإداري وجد لتحقيق المصلحة العامة للأفراد دون سواه، إلا أن رجل الإدارة باعتباره بشر ليس معصوماً من الخطأ، وعليه قد يحيد عن تحقيق المصلحة العامة إلى تحقيق مصلحة خاصة أو إلى تحقيق نتيجة خارجة عن الهدف الذي حدده القانون وبالتالي يعتبر إنحراف عن استعمال السلطة.

ولاحظنا أن عيب الإنحراف في استعمال السلطة منعدم في قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 ، فالمرجع لم يقدم تعريفاً له في هذا القانون.

وكذلك بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري لم يعطى تعريفاً دقيقاً و واضحاً لهذا العيب، بحيث وجدنا أن معظم قراراته الصادرة بهذا الخصوص لم تبين شكل و طبيعة الخطأ المتمثل في عيب الإنحراف .

تعتبر السلطة التقديرية للإدارة المجال الحقيقي لظهور الإنحراف في استعمال السلطة ، وذلك في الأحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة جانباً من الحرية في إصدار العمل الإداري وفي تقدير خطورة بعض الوقائع وما يناسبها من وسائل، ولا يتصور أن يثار هذا العيب إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة لأنها تكون ملزمة بتنفيذ ما يفرضه عليها القانون.

واستعمال الإدارة للسلطة التقديرية بشكل مطلق يؤدي بها إلى الخروج عن مبدأ المشروعية بحيث تنقص من شأن العمل الإداري وتضع من قيمته الذي هو الركيزة الأساسية لقيامه لأن القانون يوجب على الإدارة احترام حقوق وحرية الأفراد لهذا اعتبر هذا العيب من أخطر العيوب.

وباعتبار عيب الإنحراف في استعمال السلطة عيباً احتياطي بمعنى أن لا يلجأ إلى هذا العيب إلا إذا لم يثبت العيوب الأخرى كون عيب الإنحراف صعب الإثبات، وفي حقيقة الأمر أن القاضي الإداري يخشى من إتهام الإدارة لأنه أمر خطير ولا يدري بأن إخفاء الحقيقة وهضم حقوق الأفراد هو الأخطر من ذلك.

الفصل الثاني: تطبيقات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في البلدية

وعيب الإنحراف في استعمال السلطة عيب خفي يدخل في بحث القاضي الإداري في نوايا الإدارة، الأمر الذي ليس سهلاً من حيث إثبات سوء نية مصدر القرار أمر معقد نوعاً ما رغم الوسائل التي يستخدمها القاضي للإثبات.

ومن جانب رقابة القضاء الإداري لعيب الإنحراف في استعمال السلطة وحينما ينظر في العمل المشوب ، نلاحظ قليل ما يذهب إلى التدقيق في وصف العيب، فيعطي وصف الإنحراف في استعمال السلطة حينما يرى أن نية مصدر القرار جانبت عن قصد أو غير قصد الغاية المرجوة قانوناً لذلك العمل وبممارسة القاضي الإداري لرقابة القضاء يكون قد ضمن حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة.

والإقتراحات التي يمكن تقديمها كحلول للإشكالات التي طرحت هي كالتالي:

- 1- ضرورة النص على أوجه إلغاء التي تعيب الأعمال الإدارية مع كيفية إثباتها وأن لا يترك ذلك للقواعد العامة، وهو ما من شأنه أن يكون ضماناً هامة إزاء السلطات والإمتيازات للإدارة خصوصاً وأنها الطرف القوي.
- 3- تكثيف الدراسات الفقهية حول العيوب التي تصيب العمل الإداري وبالأخص عيب الإنحراف في استعمال السلطة مع التمثيل لها بقرارات والتعليق عليها.
- 4- تفعيل دور القاضي الإداري في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة حيث أنها سلطة خطيرة جداً في يد الإدارة.
- 5- لابد من تسبب القرارات الإدارية حتى يمكن فهمها من طرف المواطنين وكذلك لكي لا تتمدد الإدارة في الإنحراف والمحابة فهي عندما تسبب قراراتها تصبح تعلم أنها وسيلة للكشف إذا كانت معيبة.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

باللغة العربية:

أولا-الكتب:

1. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
2. أحمد يوسف عزت أحمد يوسف، قضاء إلغاء أمام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002.
3. حسن مصطفى حسن، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
4. حمدي ياسين عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، الدار الجماعية، 2001-2002.
5. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الإلغاء القرارات الإدارية منشأة المعارف الإسكندرية، 2004.
6. _____، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
7. سليمان محمد الطماوي القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1196.
8. _____، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، 1978.
9. عمر الشويكي مرش (مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن المنظمة العربية للعلوم الإدارية).

10. طارق المجذوب، العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري منشورات الحلبي الحقوقية بيروت.
11. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف في السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2001.
12. _____، دعوى الإلغاء للقرار الإداري في قضاء مجلس الدولة (الأسباب والشروط)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
13. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2006.
14. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2012.
15. علاء الدين عيشي، شرح قانون البلدية القانون رقم 10-11 المؤرخ في جوان 2010 المتعلق بالبلدية، دار الهدى، عين مليلة الجزائر.
16. علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري، مبدأ المشروعية دعوى الإلغاء دراسة مقارنة دار الجامعة، الجديدة للنشر، 2009.
17. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري جسور للنشر والتوزيع طبعة 3 الجزائر، 2013.
18. _____، القرار الإداري دراسة تشريعية، قضائية فقهية ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
19. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري (نظرية الدعوى) الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

20. عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية نسخة معدلة ومنقحة طبقاً للأحكام للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2008.
21. لحسن بن شيخ أث ملويا. المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2002.
22. _____ دروس في المنازعات الإدارية وسائل المشروعية الطبعة الأولى، دار هومة للنشر، الجزائر، 2006.
23. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري منشأة المعارف الإسكندرية 2000.
24. محسن خليل، قضاء لإلغاء دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 1989.
25. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري لنشاط الإداري) دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، 2004.
26. _____، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم والنشر والتوزيع عناية، 2010.
27. محمد حلمي الدقوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية للأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1989.
28. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري دراسة مقارنة ولايتا الإلغاء، منشأة المعارف للنشر الإسكندرية، 1999.
29. محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء وفقاً للأحكام وفتاوى مجلس الدولة دار أبو المجد للطباعة بالهرم مصر، 2000.
30. محمود رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري ولاية أو قضاء الإلغاء ولاية أو قضاء التعويض، مؤسسة الثقافة الجماعية ب.ب.ن، ب.س.ن.

31. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري تنظيم رقابة القضاء الإداري الدعوى الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1990
32. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف للنشر بالإسكندرية، 1992.
33. صلاح الدين فوزي ، المبادئ العامة المكتوبة في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، 1998

الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- الرسائل:

1. سفيان زياني ، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من اوجه الدعوى ، مذكرة التخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة الخامسة عشر، 2004/2007.
2. بوحفص سيدي محمد، مبدأ حياد الإدارة العامة للقانون الجزائري رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007.
3. سفيان بوفراش ، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2015.
4. عمر بوجادي ، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.
5. وردة خلاف ، الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية لقرارات الضبط الإداري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2014.

ب- المذكرات:

1. سمير دادو ، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ،نزع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
2. دحمان حمادو، الوسائل الغير قضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
3. سعد صليح ، الانحراف بالسلطة كوجه للإلغاء القرار الإداري في النشاط الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير قانون عام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005.
4. عبد الحميد عيساني ، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي رسالة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.
5. كريمة أمزيان، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن الهدف المخصص، مذكرة لنيل الماجستير في العلوم القانونية تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة حاج لخضر، باتنة، 2011.
6. محمد الطاهر عزيز ، آليات تفعيل دور البلدية في الإدارة والتنمية المحلية في الجزائر رسالة ماجستير، مدرسة دكتوراه تحولات الدولة قسم الحقوق، جامعة ورقلة، 2010.
7. موسى ماحي هاني، طبيعة النظام القضائي الجزائري ومدى فاعلية في مراقبة أعمال الإدارة رسالة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1985.

8. نسيم طويسات ، عيب الانحراف بالسلطة في الاجتهاد القضائي الإداري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة دكتوراه فرع الدولة والمؤسسات كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014.
9. صادق هاني، الانحراف في استعمال السلطة القرارات الإدارية مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون إداري كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.
10. محمود جريب، نظام المداولات لمجالس المحلية المنتخبة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.

3- المقالات:

1. احمد خورشيد حميدي ، مجلة جامعة كركوك، كلية الحقوق المجلة السابعة، العدد1، السنة السابعة، 2012 ص ص2.
2. خالد خالص ، الأوجه المعتمدة في دعوى الإلغاء مجلة القصر المغرب، عدد18، 2017 ص ص11.
3. رزق الله العربي بن مهدي ، ولحاق عيسى" سلطات وهيئات الضبط الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة والمحافطة على النظام العام بين النظري والتطبيقي مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية، كلية الحقوق جامعة الأغواط، العدد الأول، ماي 2006 ص ص25.
4. عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والفرنسي، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس، 2009 ص ص21.

5. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، المجلة القضائية الطبعة الأولى، جسر النشر والتوزيع الجزائر، 200 ص ص 2003.

4- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

قانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 14، مؤرخ في 7 مارس 2016.

ب- القوانين:

أمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي، صادر بالجريدة الرسمية العدد 46.

قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، صادر بالجريدة الرسمية، العدد 21.

قانون 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتضمن قانون البلدية صادر بالجريدة الرسمية، عدد 37، المؤرخة في 1 شعبان 1432 هـ الموافق ل 3 جويلية 2011.

ج- النصوص التنظيمية:

المرسوم التنفيذي 105-13 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن القانون الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 15، مؤرخ في 2013/03/17.

5- القرارات القضائية:

قرار المحكمة العليا الصادر في 19/01/1997 رقم 1191 المجلة القضائية وزارة العدل الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الثاني، 1997.

قرار الغرفة الإدارية المحكمة العليا رقم 54003 بتاريخ 1987/9/6 المجلة القضائية العدد 3 سنة 1990.

قرار المحكمة العليا الصادر في 1991/03/24 قضية رقم 76732 المجلة القضائية بوزارة العدل الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الأول 1993.

قرار مجلس الدولة قرار 07-23 مؤرخ في 2003/7/1 قضية ب ط ضد البلدية مجلة مجلس الدولة، عدد4، 2003.

قرار المجلس الأعلى الصادر في 1983/11/9 قضية رقم 42363 وزارة العدل بالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المجلة القضائية العدد 2، 1989.

اللغة الفرنسية:

1. Boujol (M), le contrôle de l'acte administratif, sans éditeur, paris, 1973.
2. George vedel, Pierre Delvolvé, droit administratif. 12^{ème} édition .P.U.F, paris 1992.
3. Gustave Pieser, contentieux administratif 10^{ème} édition.dalloz.1997.
4. Maurice Houriou, Précis de droit administratif, 5^{ème} édition, Paris,1933.

الفهرس

1..... مقدمة

الفصل الأول

أسس قيام عيب الانحراف في استعمال السلطة

المبحث الأول: ماهية عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....9

المطلب الأول: مفهوم عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....9

الفرع الأول: تعريف عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....10

أولاً- التعاريف الفقهية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.....11

ثانياً- التعاريف القضائية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.....14

الفرع الثاني: أهمية عيب الإنحراف في استعمال السلطة وموقف الفقه من ذلك

Erreur ! Signet non défini.

أولاً- الأهمية القانونية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.....16

ثانياً- الأهمية العملية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.....17

ثالثاً- موقف الفقه من أهمية عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....18

المطلب الثاني: خصائص عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....21

الفرع الأول: الصفة الاحتياطية لعيب الإنحراف في استعمال السلطة.....22

الفرع الثاني: عيب الإنحراف في استعمال السلطة ليس من النظام العام25

الفرع الثالث: اقتران عيب الانحراف بسلطة الإدارة التقديرية **Erreur ! Signet non**

défini.

الفرع الرابع: عيب الإنحراف في استعمال السلطة لا تغطيه الظروف الاستثنائية30

المبحث الثاني: صورتنا عيب الإنحراف في استعمال السلطة.....32

المطلب الأول: الإنحراف في استعمال السلطة المنفصل عن نشاط الإدارة.....32

- الفرع الأول: استخدام السلطة لتحقيق مصلحة شخصية أو محاباة الغير 33
- أولا - الإنحراف في استعمال السلطة لتحقيق مصلحة خاصة لمصدر القرار: 34
- ثانيا- الإنحراف في استعمال السلطة لتحقيق مصلحة خاصة لغير مصدر القرار . 36
- الفرع الثاني: استخدام السلطة لغرض سياسي 38
- الفرع الثالث: استخدام السلطة من أجل الإنتقام من الغير 41
- الفرع الرابع: التحايل على قوة الشيء المقضي به 43
- المطلب الثاني: الإنحراف في استعمال السلطة المتصل بنشاط الإدارة..... 44
- الفرع الأول: خطأ رجل الإدارة في تحديد الهدف المنوط بتحقيقه..... 45
- أولا- الإنحراف في استعمال السلطة بسلطة الضبط الإداري لأغراض مالية 46
- ثانيا- استعمال الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني 49
- ثالثا- منع خدمات الإدارة على أحد الأفراد لإجباره على إتيان تصرف معين 50
- الفرع الثاني: خطأ الموظف في استخدام وسائل تحقيق الأهداف (الإنحراف بالإجراء) 52
- أولا- الإنحراف بسلطة نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة..... 53
- ثانيا- الإنحراف بسلطة نقل الموظفين..... 54
- ثالثا- الإنحراف بسلطة وضع تقارير الترقية..... 55

الفصل الثاني

تطبيقات عيب الإنحراف في استعمال السلطة في البلدية

- المبحث الأول: أعمال هيئتي التسيير البلدي المشوبة بعيب الإنحراف في استعمال السلطة 59
- المطلب الأول: إنحراف المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة 60
- الفرع الأول: مداولات المجلس الشعبي البلدي المشوبة بعيب الإنحراف في استعمال السلطة..... 61
- الفرع الثاني: الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي 65
- أولا- الرقابة بالبطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي البلدي 66

67	ثانيا- الرقابة بالبطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي البلدي
68	المطلب الثاني: <u>إنحراف الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي</u>
	الفرع الأول: <u>إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي المشوبة بعيب الإنحراف في</u>
69	إستعمال السلطة.....
69	أولا- إختصاصات في مجال تمثيل البلدية
70	ثانيا- إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال تمثيل الدولة
	الفرع الثاني: <u>أمثلة تطبيقية عن قرارات الهيئة التنفيذية المشوبة بعيب الإنحراف في</u>
71	إستعمال السلطة.....
77	الفرع الثالث: <u>الرقابة على قرارات الهيئة التنفيذية المنحرفة عن إستعمال السلطة</u>
77	أولا- الرقابة الذاتية لإلغاء قرارات الهيئة التنفيذية البلدية
80	ثانيا-رقابة القاضي الإداري على قرارات الهيئة التنفيذية.....
82	المبحث الثاني: قواعد إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة
82	المطلب الأول: <u>صعوبة إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة</u>
83	الفرع الأول: <u>صعوبة إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة بالنسبة للمدعي</u>
85	الفرع الثاني: <u>صعوبة إثبات عيب الإنحراف بالنسبة للقاضي</u>
86	المطلب الثاني: <u>وسائل إثبات عيب الإنحراف في إستعمال السلطة</u>
	الفرع الأول: <u>إثبات المباشر لعيب الإنحراف في إستعمال السلطة</u> . Erreur ! Signet non défini.
87	أولا- إثبات الإنحراف عن العمل القانوني
89	ثانيا-إثبات الإنحراف بالسلطة من ملف الدعوى.....
93	الفرع الثاني: <u>الإثبات الغير المباشر لعيب الإنحراف السلطة</u>
94	أولا - إثبات الانحراف من القرائن المحيطة بالنزاع
97	ثانيا- إثبات الانحراف بالسلطة من ظروف خارجة عن النزاع.....
99	خاتمة
102	قائمة المراجع

111	الفهرس
-----------	--------