" الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري"

- دراسة مقارنة -

د: عطاالله تاج ، أستاذ محاضر قسم " ب "
جامعة عمار ثلجي بالأغواط (الجزائر)

الملخص :

إن لرفع دعوى الإلغاء لابد من توافر شروط شكلية و أخرى موضوعية ، و ضمن نطاق الشروط الموضـــوعية ، عـــدم المشروعية الخارجية و عدم المشروعية الداخلية ، و هذه الأخيرة نميز فيها ، عيب الانحراف في استعمال السلطة ، الذي يعد آخر العيوب التي ينظر القاضي الإداري في القرار الإداري المشوب بأحد العيوب معنى أنّه عيب احتياطي و صعب الإثبات ، كما أنّه يتميز بخصائص تميزه عن باقي العيوب الأخرى بعدم تعلقه بالنظام العام الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف في استعمال السلطة و الصفة القصدية لهذا العيب و اقترانه بركن الغاية في القرار الإداري و كذا اقتران عيب الانحراف باستعمال الســـلطة بالســـلطة التقديرية للإدارة .

الكلمات المفتاحية : الانحراف في استعمال السلطة ، الانحراف عن المصلحة العامة ، قاعدة تخصيص الأهداف .

Abstract:

The sue cancellation has to be the availability of formality and other objective, and within the scope of the objective conditions, lack of foreign legitimacy and lack of internal legitimacy, and the latter distinguish them, defect deviation of Power, which is the last defects that the administrative judge to consider the administrative decision tinged with one of the flaws meaning that reserves defect and difficult of proof, as it has the characteristics that distinguish it from the rest of the other defects not it relates to public order capacity backup for defective deviation of power and status intentionality to this defect and associate Bracken end the administrative decision and as well as coupling defect deviation using power the discretion of management.

key words: Deviation of Power, the deviation from the general interest, the base allocation targets

Résumé :

L'action en annulation est subordonnée à des conditions formelles est objectives, et dans le cadre des ces conditions objectives il y a l'illégitimité interne et externe.

Le vice de détournement de pouvoir fait partie des vices objectifs, et dont le juge administratif statue dans le cadre de la décision administrative. Ce vice est connu comme vice accessoire est difficile à prouver , il est caractérisé aussi par son non attachement à l'ordre public il est qualifié aussi par son caractère intentionnel et son rattachement par le but dédié à la décision administrative et aussi par le pouvoir discrétionnel de l'administration.

Mots clés: Détournement de pouvoir, Détournement de l'intérêt général, principe de la spécialisation du but.

مقدمة :

إنّ جميع الأعمال التي تقوم بها الإدارة القانونية منها و المادية فإنّها تخضع لمبدأ المشروعية و هذا الأخير الذي نعني به الخضوع التام للقانون سواء من طرف الحاكم و المحكوم على حد سواء ، و في هذا الصدد يرى الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة على أنّ مبدأ المشروعية يُشكل قيدا على جميع تصرفات الإدارة [1] ،و بدوره المؤسس الدستوري الجزائري قد تبنى مبدأ المشروعية و كرسه في دستور 1996 المعدّل و المتمم[2]. و ذلك من خلال مارد في ديباجة الدستور ، و لتطبيق مبدأ المشروعية لابد من توافر ضمانات و شروط . و التي هي التحديد الواضح لاختصاصات الإدارة و كذا الفصل بين السلطات في الدولة و ذلك بوجود سلطة تشريعية التي لها دور سن القوانين و سلطة تنفيذية التي تنفيذ مختلف القوانين و سلطة قضائية و ذلك قصد فض مختلف النزاعات المعروضة عليها و أهم ضمانة على الإطلاق هي وجود رقابة قضائيّة ، و الرقابة القضائية لا يستطيع القاضي الإداري أن يبسط رقابته على الإدارة دون وجود دعوى قضائية يحركها الأفراد ضد الإدارة و هذا تكريسا لمبدأ المشروعية . و من بين الدعاوى الإدارية التي خول للأفراد رفعها دعوى الإلغاء و التي يشترط القانون لرفعها من توافر شروط شكلية و أخرى موضوعية و ضمن نطاق الشروط الموضوعية نميز عدم المشروعية الخارجية و عدم المشروعية الداخلية أي رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرار الإداري حتى يكون محلا و طعنا بالإلغاء أمام جهات القضائية المختصة .

و على هذا الأساس ومما تقدم ذكره ، نطرح الإشكال الآتي : فيما يتمثل عيب الانحراف في استعمال السلطة وما هي خصائصه و ما موقف القاضي الإداري الجزائري من عيب الانحراف في استعمال السلطة مقارنة بالقاضي الإداري بالنظم المقارنة ؟.

و للإجابة على هذه الإشكالية : نقسم خطة دراستنا و موضوع مقالنا على النحو الآتي :

المحور الأول : مفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة .

المحور الثاني : حالات عيب الانحراف في استعمال السلطة و آليات إثباته .

ومُعتمدين في دراستنا على مختلف التطبيقات القضائية في الاجتهاد القضائي الإداري الجزائري .

المحور الأول : مفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة .

و نتناول ضمن المحور الأول ، تعريف عيب الانحراف في استعمال السلطة فقهيا و قضائيا (أولا) و التطرق إلى خصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة (ثانيا) .

أولا : تعريف عيب الانحراف في استعمال السلطة .

و لبيان مدلول عيب الانحراف في استعمال السلطة .فإننا نبين هذا المصطلح بتعريفه فقهيا و قضائيا و لكن قبل هذا لابد من التطرق إلى هذا العيب من الناحية التاريخية ، لقد كان الفضل لمجلس الدولة الفرنسي في إنشاء عيب الانحراف في استعمال السلطة و هذا في نهاية القرن التاسع عشر بعد كل من عيب عدم الاختصاص و عيب مخالفة القانون و عيب الشكل و الإجراءات و أول سلسلة من أحكام القضاء الإداري الفرنسي التي ظهر فيها عيب الانحراف في استعمال السلطة كحالة من حالات عدم شرعية القرارات و الطعن فيها بعدم الشرعية كوسيلة من وسائل دعوى الإلغاء كانت :

- حكم مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 1858.05.19 قضية Vernhes
- حكم مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ في 1864.02.25 قضية LESBATS . [3]

فأما التعريف الفقهي ، فنشير إلى تعريف الفقه الفرنسي ومن ذلك تعريف الفقيه " بونار " bonnard " بأنّه يجب ينحصر في أن عملا قانونيا يكون سليما في جميع عناصره ، عدا عنصر الغرض المحدد له " .و من جهته يرى الفقيه "

فالين " walin " يرى بأنّ الإدارة ترتكب عيب الانحراف في استعمال السلطة حينما تستعمل سلطاتها لتحقيق أغراض غير التي يحددها المشرع لهذه السلطات[4] (4) . و يُعرفه الفقيه جورج فيدال بأنّه " يتمثل في استخدام السلطة الإدارية لسلطاتها من أجل تحقيق هدف مُغاير للهدف الذي وضع لها "[5] (5) .

أما بالنسبة لتعريف الفقه العربي ، فيرى الدكتور ماجد راغب الحلو أنّ عيب الانحراف في استعمال السلطة هو أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون في تحقيق أهداف غير تلك التي حددها له[6]، و يضيف قائلا :" أنّ على رجل الإدارة أن يسعى بما يصدر من قرارات إلى تحقيق الهدف الذي قصد المشرع تحقيقه بهذه القرارات ، فإذا لم يحدد القانون هدفا معينا للقرار الإداري وجب على رجل الإدارة أن يهدف إلى بإصداره إلى تحقيق الصالح العام بصفة عامة، فإذا حاد عن ذلك و قصد بتصرفه تحقيق هدف آخر وقع قراره باطلا مستحق الإلغاء " [7] .

و في الفقه الجزائري يرى الدكتور أحمد محيو بأنّه "تكون بصدد انحراف بالسلطة عندما تستعمل السلطة الإدارية سلطتها لتحقيق هدف غير الذي منحت لها من أجله تلك السلطة " و يضيف ذات الدكتور بأنّه للبحث عن عيب الانحراف بالسلطة، يجب بالضرورة البحث عن البواعث التي ألهمت مصدر القرار، و هذا ما يميز الأسباب عن البواعث: فالأسباب تعد معطيات واقعية أو قانونية ، وهي عناصر لها وجودا موضوعيا و التي من شأنها تبرير القرار الإداري و بالعكس من ذلك ، فإنّ البواعث ذات طابع شخصي ، و ناتجة عن النية ، أو ميول مصدر القرار ، و تكشف عن الهدف المتبع[8].

أما الدكتور " عبد القادر عدّو " فيرى أنّه يتحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة في الحالات التي يمارس فيها صاحب الاختصاص سلطته لتحقيق غاية مغايرة لتلك التي قررها القانون ، إذ يرتبط عيب الانحراف بالسلطة التقديرية للإدارة أي في الحالات التي تكون فيها الإدارة بين عدة خيارات و من ثم لا وجود لعيب الانحراف بالسلطة في حالة الاختصاص المقيد ، و تفسير ذلك أن في حالة الاختصاص المقيّد يستوجب إصدار القرار لمجرد توافر شروطه ، و لا يمكن الحديث في هذه الحالة عن البواعث الشخصية لمصدر القرار ما دام هذا الأخير ملزم بإصداره.[9]

و الدكتور " صدراتي صدراتي " الذي يرى بأننا نكون بصدد الانحراف بالسلطة عندما تستعمل هيئة إدارية لسلطاتها لغرض في ذلك الذي منحت من أجله هذه السلطة و كمثال على ذلك رئيس مجلس شعبي بلدي يقرر غلق محلات بيع المشروبات الكحولية بصفة نهائية على إقليم البلدية بدعوى الحفاظ على النظام العام - و ذلك بمختلف عناصره و أبعاده التقليدية منها و الحديثة – في حين يمنح رخص لأشخاص آخرين بفتح محلات جديدة تمارس نفس النشاط ، و في هذا الصدد ألغت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ، هذا القرار بسبب الانحراف بالسلطة لأن رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على حفظ النظام العام في إقليم البلدية ، فليس له أن يغلق لأحد و أن يرفض لآخر بالفتح في نفس الوقت و دون تغير الظروف.[10]

أما بالنسبة للتعريف القضائي ، فللإشارة أنّ أحكام القضاء الإداري الفرنسي لم تتطرق إلى تعريف محدد لعيب الانحراف في استعمال السلطة ، و قد يكون سبب ذلك إلى عدم تقييد مجلس الدولة الفرنسي لنفسه بتعريف محدد سلفا في حالة ما إذا عرضت عليه وقائع لاحقة قد تقتضي الخروج عن ذلك التعريف.[11]

و بالنسبة لتعريف أحكام القضاء الإداري المصري لعيب الانحراف في استعمال ، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أنّه :"... إن سوء استعمال السلطة نوع من سوء استعمال الحق و الموظف يسئ استعمال سلطته كلما استعمل نصوص القانون و نفذها بقصد الخروج عن القانون و بهذه المثابة المثابة تكون إساءة استعمال السلطة ضربا من تعمد مخالفة القانون مع التظاهر باحترامه فهي لا تخرج عن كونها مخالفة متعمدّة لأهداف القانون ، بل القانون ذاته لعذر التفرقة بين القانون و أهدافه ...". كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصدر إلى :"... إنّ إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الإداري ، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد استعمال السلطة

أو الانحراف بها ، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه ، يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها بأن تكون جهة الإدارة ...."[12]

أما بالنسبة لتعريف محكمة العدل العليا الأردنية لعيب الانحراف في استعمال السلطة بأنّه:" نعني أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحياتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون ..."[13]

و فيما يخص تعريف القاضي الإداري الجزائري لعيب الانحراف في استعمال السلطة فمن خلال الإطلاع على القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى و كذا بالمحكمة العليا لاحقاً و المنشورة في قسم المستندات بالمحكمة العليا وكذا على قرارات مجلس الدولة حاليا و التي يتضح منها أن القاضي الإداري لا يذكر لعيب الانحراف في استعمال السلطة بل يُشير إلى وجود تجاوز السلطة[14]

ثانيا : خصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة

يتمتع عيب الانحراف في استعمال السلطة بجملة من الخصائص تميزه عن باقي العيوب الأخرى و التي نوجزها على النحو الآتي ، (01) تعلق عيب الانحراف في استعمال السلطة بركن الغاية في القرار الإداري ، و عدم تعلق عيب الانحراف في استعمال السلطة بالنظام العام و اقترانه بالسلطة التقديرية للإدارة . (02) ،و الصفة القصدية لعيب الانحراف في استعمال السلطة (03) و كذا الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف في استعمال السلطة (04) .

01- تعلق عيب الانحراف في استعمال السلطة بركن الغاية في القرار الإداري.

فركن الغاية في القرار الإداري يتمثل أساسا في النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها ما وراء إصدارها القرار الإداري[15]، فغاية القرار الإداري هي النتيجة النهائية ، المراد تحقيقها من إصدار القرار الإداري والمتمثلة بتحقيق المصلحة العامة و لها ارتباط واضح مع عيب الانحراف باستعمال السلطة و ذلك في حالة ما إذا اتجهت إرادة مصدر القرار الإداري لتحقيق غاية أخرى غير المصلحة العامة أو الغاية المحددة بنص القانون ، و يترتب على ذلك الارتباط الحاصل بين عيب الانحراف و عنصر الغاية في القرار الإداري صعوبة إثبات عيب الانحراف باعتبار أن إثبات العيب المذكور ، إنّما يتطلب الخوض في النوايا ، و بواعث القرار الإداري و ذلك من العناصر الشخصية و الذاتية التي تتطلب بذل أقصى الجهود من قبل القاضي الإداري لإتباعها ، ذلك أنّ طرق الإثبات تقتضي في هذه الحالة تحديد الهدف الذي من أجاه منح المشرع السلطة لإصدار القرار الإداري ثم الوقوف على الهدف المراد تحقيقه فعلا من قبل الموظف باستعمال تلك السلطات الممنوحة له و مدى تحقيق الهدف الذي حدده القانون ، فإذا حاد عن الهدف المحدد كان القرار الإداري عرضة للإلغاء.[16]

02- عدم تعلق عيب الانحراف في استعمال السلطة بالنظام العام و اقترانه بالسلطة التقديرية للإدارة

إنّ عيب الانحراف بالسلطة يُعد من أصعب العيوب وذلك لأسباب يمكن حصرها في : صعوبة اكتشاف الانحراف و ذلك تعلقه بنية متخذ القرار ، وانه يفضل القاضي ملاحظة انعدام الأساس القانوني ليصرح بان القرار باطل و لا اثر له بدلا من إلغائه لعيب في الانحراف ، و للوصول إلى نية الإدارة استعانة القضاء بما يلي : محتوى نص القرار لمعرفة ما إذا ما حقق هدف مشروعا أم لا ، دراسة الملف دراسة دقيقة ، واستخلاص ذلك من الظروف و الملابسات واستخلاصه من خلال عملية اتخاذ القرار و كيفياتها [17].و عيب الانحراف في استعمال السلطة لا يتعلق بالنظام العام ومعنى ذلك لا يثيره القاضي من تلقاء نفسه بعكس عيب عدم الاختصاص الذي يعتبر العيب الوحيد المتعلق بالنظام العام أما اقترانه بالسلطة التقديرية فنعني بها احتمال وقوع هذا العيب يكون عندما يمنح المشرع سلطة تقديرية للدارة في إصدار قراراتها من حيث اختيار بديل معين من عدة بدائل أو اختيار وقت التدخل لإصدار القرار و

كذلك تقرير الوقائع وما يناسبها من إجراءات ، أما إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة فلا يوجد مثل هذا الاحتمال لان مصدر القرار في هذه الحالة لا يملك الحق في اختيار قراره .[18]

03- الصفة القصدية لعيب الانحراف في استعمال السلطة

يوصف عيب الانحراف في استعمال السلطة من كونه عيب قصدي أو عمدي كونه يتعلق بقصد أو نية مصدر القرار الإداري المشوب بهذا العيب ، إذ لا بد من توافر النية لدى مصدر القرار لتحقيق هدف آخر غير المصلحة العامة أو غير الهدف المحدد قانونا ، و توافر تلك النية لدى مصدر القرار من عدمه ، إنما يعد من المسائل الموضوعية التي يخضع لها تقدير ها للقاضي الإداري.[19]

04- الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف في استعمال السلطة

يعد الانحراف في استعمال السلطة وجها احتياطيا للإلغاء و يرجع ذلك إلى طبيعة عيب الانحراف و صعوبة مهمة القاضي الإداري في البحث عنه ، لان هذا العيب لا ينصب على عناصر موضوعية و إنّما ينصب على عناصر شخصية و ذاتية تتصل بالموظف مصدر القرار و هذه الميزة تعني أن القاضي الإداري يبدأ ببحث العيوب الأخرى التي يستند إليها الطاعن في دعواه فإذا ثبت وجود عيب آخر حكم بإلغاء القرار الإداري دون حاجة إلى البحث في عيب الانحراف في استعمال السلطة فإذا كان القرار الإداري مشوب بعيب الشكل أو المحل أو في السبب أو لم تراعى فيه قواعد الاختصاص بالإضافة إلى عيب الانحراف ن فان القاضي الإداري يقضي بإلغاء القرار الإداري بناء على احد تلك العيوب و لا يلجأ إلى عيب الانحراف إلا إذا كان هو العيب الوحيد الذي يشوب القرار الإداري.[20]

المحور الثاني : حالات عيب الانحراف في استعمال السلطة و آليات إثباته

و تضمن المحور الثاني حالات عيب الانحراف في استعمال السلطة أولا و كذا آليات إثبات هذا العيب ثانيا.

أولا : حالات عيب الانحراف في استعمال السلطة

تتمثل حالات و صور الانحراف بالاستعمال السلطة الانحراف عن المصلحة العامة (01) و الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف (02) .

1- الانحراف عن المصلحة العامة: و تعد هذه الحالة من أخطر حالات الانحراف بالسلطة لكون الانحراف هنا مقصود ، فالموظف يستغل سلطته التقديرية لتحقيق أغراض لا تمس للصالح العام[21] و هذه لأغراض كثيرة نذكر منها : الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيرها ،الانحراف بالسلطة لأسباب سياسية ، الانحراف بالسلطة انتقاما من الغير، الانحراف بالسلطة بهدف الغش نحو القانون أو تحايلا على تنفيذ الأحكام القضائية.

- **الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيرها** : فقد يصدر الموظف قراره بقصد تحقيق نفع شخصي له أو لغيره و من الأمثلة التي ألغيت لصدورها قصد تحقيق نفع شخصي للموظف القرار الذي أصدره أحد العمد في فرنسا بتحريم الرقص في المراقص العامة خلال فترات معينة بحجة أن الرقص يصرف الشباب عن العمل ثم اتضح لمجلس الدولة الفرنسي أن العمدة أصدر هذا القرار في واقع الأمر ليس لحماية الشباب و تحقيق المصلحة العامة كما يدعي و إنّما لحماية المقهى الذي كان يملكه من منافسة هذه المراقص التي تجنب الشباب إليها ، و من أمثلة القرارات التي صدرت لتحقيق نفع شخصي لغير مصدر القرار ، ما قضت به محكمة القضاء الإداري من أنّه :" إذا كان من بين ظروف و ملابسات صدور قرار نقل المدعي أنه لم يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة و إنما قصد إفادة شخص معين بذاته هو الخصم الثالث الذي حل محل المدعي في وظيفته ، و ذلك بغية ترقيته إلى الدرجة الأولى ، فمن ثم يكون هذا القرار مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة جديرا بالإلغاء "[22]. و في الجزائر و لقد عبّر مجلس الدولة عن عيب الانحراف بالسلطة بعبارة " تحويل السلطة لأغراض شخصية " في قراره المؤرخ بـ 1999.05.03 (قضية بلدية

بريكة ضد مكي مبروك)[23] ذلك أنّ رئيس البلدية المذكورة أعلاه قام بمنح قطعة أرضية بموجب مداولة مؤرخة في 1984.11.04 لصالح أحد أبنائه مرتكبا بذلك انحرافا بالسلطة في أن استعمل سلطته ليس لتحقيق الصالح العام، بل لفائدته الشخصية المجسدة في أحد أبنائه. و في قرار آخر قضى مجلس الدولة بتاريخ 1999/04/19 (قضية طيان مكي ضد بلدية أولاد فايت)[24] بإبطال قرار رئيس بلدية أولاد فايت المؤرخ في 03/20/ 1989 المتضمن بيع قطعة ارض لفائدة السيدة بوسعدي مسعودة ، لأن البلدية خرجت عن الهدف الذي منحت لها بموجبه سلطاتها و استعملتها لمصلحة شخص آخر.حيث ورد في حيثياته ما يلي :" ... و أنه زيادة عن ذلك ، لا يمكن للبلدية المستأنف عليها أن تحرم المستأنف وحده ن لأن مواطنين آخرين استفادوا بحصص أرض في نفس المكان ، لكن لم تنزع منهم رغم أنهم لم يباشروا في بناء مساكنهم ، فلهذا القرار الذي اتخذه رئيس بلدية أولاد فايت غير قانوني و يستلزم البطلان ، و لما قضوا بغير ذلك فإن قضاة الدرجة الأولى أساءوا في تطبيق القانون و يجب إبطال قرارهم .." .

- الانحراف بالسلطة لأسباب سياسية أو انتقاما من الغير: قد تكون الغاية الحقيقية لإصدار قرار إداري هي غاية سياسية تصب في مصلحة مصدر القرار ، الأمر الذي يجعل من تلك القرارات الإدارية غير مشروعة و عرضة للإلغاء كون أن إصدار مثل هذه القرارات الإدارية لتحقيق غاية سياسية يعد خروجا عن مقتضيات العمل الوظيفي و تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة [25]، و هذا الأمر الذي حاول المشرع الجزائري أن يكرسه في نص المادة 41 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 [26] المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه :" يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة و بدون تحيز ". أما بالنسبة للقضاء الجزائري فلقد قضى المجلس الأعلى ، الغرفة الإدارية ، بتاريخ 1970.10.30 برفض إبطال قرار الإدارة الذي عزل موظف و المؤسس على باعث سياسي و ليس على السبب الوظيفي المقحم من طرف الإدارة [27].

و أما استعمال السلطة انتقاما من الغير ، فقد ورد في قرار مجلس الدولة الجزائري على أنّه :"... حق السلطة وامتيازات الإدارة التي أعطيت لها من طرف المشرع لخدمة الصالح العام لا يعني المساس بحقوق الأشخاص ..."[28] ، فالموظف في هذا الصدد يستعمل سلطته للإيقاع بأعدائه و تعطيل مصالحهم و لإشباع الرغبة في الانتقام التي تتأجج بداخل هذا الموظف و تعتبر هذه الحالة من أخطر الحالات على الإطلاق[29]. أما بخصوص التطبيقات القضائية في هذا المجال ، فقد قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 15 ديسمبر 1991 الذي بين خرق القانون و الانحراف بالسلطة ، حيث ورد في حيثياته ما يلي :"... حيث أن قرار رفض إعادة إدماجه بمنصب عمله يعتبر خرقا للقانون و في آن واحد انحراف بالسلطة ..."[30]، و هو نفس الشيء بالنسبة لقضاء مجلس الدولة المصري ، الذي اعتبر في قراره المؤرخ في : 1961/05/13 بأن القرار الصادر بطرد موظف من وظيفته ، بعد أن أوقعت عليه الإدارة عدة جزاءات اثر اعتراضه هو وزملاء له على بعض تنظيمات الإدارة لان القرار صدر بقصد التنكيل و التظليل ، لأنه طالب بحقه و بالتالي يكون مشوبا بالإساءة ".[31]

- الانحراف بالسلطة بهدف الغش نحو القانون أو تحايلا على تنفيذ الأحكام القضائية : و تتمثل هذه الحالة بأن تقوم الإدارة بإصدار قرار إداري يستهدف التحايل على تنفيذ حكم قضائي أو التهرب من تنفيذه ، و كمثال على ذلك أن تقوم الإدارة بإصدار قرار إداري باستملاك عقار معين مستأجر من قبلها بهدف تعطيل حكم المحكمة القاضي بإخلاء ذلك العقار ، ففي هذه الحالة يكون القرار مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة و جديرا بالإلغاء و نشير إلى تطبيقات القضائية منها محكمة العدل العليا – الأردنية :" ... إذا كان إجراء إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية المنقول منها هو تنفيذ صوري لحكم محكمة العدل العليا القاضي بإلغاء قرار نقله ، و كان قرار إحالته على التقاعد قد صدر تحاشيا للتنفيذ السليم لحكم المحكمة و ليس لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع في قانون التقاعد فيكون قرار الإحالة للتقاعد المطعون فيه حقيقيا بالإلغاء ..." [32].

2- الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف: إذا كانت القاعدة العامة أنّ القرارات الإدارية كلها و بغير استثناء يجب ان تستهدف المصلحة العامة ، فإنّ هناك قاعدة أخرى تضاف إليها و تكملها و تقضي بأن القرار الإداري يجب أن تستهدف المصلحة العامة بشكل عام نفس الهدف الذي حدده القانون و هي قاعدة تخصيص الأهداف و هذه الأخيرة التي يرى جانب من الفقه أنّها أقل خطورة من حالة مخالفة المصلحة العامة ، لأن جهة الإدارة في مخالفتها تلك القاعدة يكون عملها مقصورا على مخالفة هدف معين بذاته حدده المشرع لها ، بحيث لا تحد عنه في قراراتها ، و في نفس الوقت فإنّها لم تتجاوز الصالح العام[33] ،أما حالات الانحراف في استعمال السلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف ، نميز فيها الحالات الآتية :

حالة خطأ الموظف في تحديد الأهداف و حالة الانحراف في الإجراءات.

- حالة خطأ الموظف في تحديد الأهداف: ذلك أنّه قد يحدد القانون للموظف هدفا معينا يسعى إلى تحقيقه بما يصدره من قرارات ، فإذا استهدف القرار هدفا معينا غيره وقع القرار باطلا لانحراف السلطة حتى إذا كان القصد منه هو تحقيق المصلحة العامة ، و مثال ذلك جعل المشرع الهدف الذي يجب أن تسعى إلى تحقيقه سلطة الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة المتعارف عليها و التقليدية منها و الحديثة ، فإذا اصدر رجل الضبط الإداري قرارا لتحقيق غير ذلك الهدف كان قراره معيبا بعيب انحراف السلطة و لو كان الهدف الذي سعى إلى إدراكه يتفق والصالح العام [34]. و نميز في خطا الموظف في تحديد الأهداف الحالات الآتية :

الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء ، استعمال الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني ، منع خدمات الإدارة عن أحد الأفراد لإجباره على إتيان تصرف معين .

فبالنسبة لحالة الانحراف في استعمال سلطة الاستيلاء : فقد كرسها القضاء الإداري الجزائري من خلال قضية :" شركة عين الفخارين "ضد : "الدولة" ، و تتلخص وقائع القضية ، أنّه اصدر محافظ الجزائر قرار بالاستيلاء على مساحة مملوكة للشركة المعنية ووضعها تحت تصرف الديوان العمومي للإسكان بأجر معتدل لمدينة الجزائر يلغي القرار ، حيث لم تكن الغاية منه إلا تمكين الديوان من وضع يده على المساحة دون إتباع الإجراءات القانونية لنزع الملكية و بالتالي ثمة انحراف بالسلطة في صورة الانحراف بالإجراءات[35].

أما حالة استعمال الإدارة سلطتها في فض نزاع مدني و الذي نعني به أنه قد تتدخل الإدارة بسلطاتها في هذه الحالة من أجل فض نزاعات خاصة بين الأفراد ، عادة ما تكون ذات طابع مدني و هذا التدخل و إن كان ذو طابع نبيل من قبل الإدارة إلا أنّه مشوب بالانحراف و فيه نوع من التعدي على السلطات القضائية التي من اختصاصها النظر في تلك المنازعات ، و في هذا الصدد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم مشروعية قرارات ضبط قصد به حل نزاع بين الأفراد و كذلك هو الشأن بالنسبة لمحكمة القضاء الإداري المصرية و كذالك الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في الجزائر[36].

و بخصوص حالة : منع خدمات الإدارة عن أحد الأفراد لإجباره على إتيان تصرف معين . يتمثل في أداء ما كفله لهم القانون من خدمات شريطة أن تنطبق عليهم شروط استحقاقها، فإنّ توافرت تلك الشروط فالإدارة ملزمة بأداء الخدمة بلا سلطة تقديرية لها في ذلك، حيث تكون الإدارة قد ارتكبت انحرافا بالسلطة إن هي امتنعت، أو تباطأت في أداء الخدمة أيا كان باعثها على ذلك ، فسلوك الإدارة في هذه الحالة يمثل انحراف بالسلطة[37].

ثانيا : الانحراف في الإجراءات : و ذلك عندما تقوم القواعد القانونية المنظمة لنشاط السلطة الإدارية بتحديد إجراءات معينة بمثابة الوسيلة القانونية التي عن طريقها يهدف الوصول إلى تحقيق أغراض معينة يجب على السلطة الإدارية الالتزام بتلك الإجراءات لكي يتم تحقيق تلك الأغراض التي من أجلها وضعت تلك الإجراءات التي تجاهلتها الإدارة تكون الإدارة في هذه الحالة قد انحرفت بالإجراءات و مرد عيب الانحراف في هذه الحالة وجود نية مقصودة لدى

الموظف لتحقيق غرض غير الغرض الذي وضعت من أجله تلك الوسائل ومثال ذلك تهدف الإدارة إلى نزع ملكية عقار معيّن فإنها لا تلجا إلى الإجراءات المنصوص عليها قانونا [38]، ومن حالات و صور الانحراف بالإجراءات الانحراف بالسلطة لتحقيق المصلحة المالية للإدارة الانحراف بسلطة تأديب و نقل الموظفين وفصل موظف .

ثانيا : آليات إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة

يقع عبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة على من يدّعيه شأنه شأن باقي العيوب الأخرى التي تشوب القرار الإداري ، غير أن الفرق بينه و بين العيوب الأخرى يكن في صعوبة إثباته كونه يتصل بنوايا و مقاصد مصدر القرار ، إذ تنصب رقابة القاضي لإثباته على النوايا الحقيقية للإدارة مصدرة القرار للحكم على مدى مشروعية الهدف الذي تسعى لتحقيقه ، و هو في سبيل القيام بهذه المهمة يكتفي بأن يقوم الطاعن بتقديم مجرد قرائن قانونية أو قضائية من شأنها أن تشكك في نوايا الإدارة و مشروعية الهدف الذي تسعى إليه و في هذه الحالة ينتقل عبء الإثبات على الإدارة مصدرة القرار حتى إذا لم تجب أو أجابت بأدلة غير مقنعة[39].

و ما يزيد من صعوبة إثباته هو أن عيب الانحراف في استعمال السلطة يعتبر من العيوب القصدية ، قوامه أن يكون لدى الإدارة عند إصدارها قرارها قصد إساءة استعمال السلطة و الانحراف بها ، و لما كان القصد لا يعد من الأمور الموضوعية الخارجية و إنما من الأمور الشخصية الداخلية التي تتصل بنفسية مصدر القرار فان إثباته ليس من الأمور السهلة لذلك اعتبر مجلس الدولة الفرنسي عيب الانحراف في استعمال السلطة عيبا احتياطيا لا يلجأ إليه إلا إذا لم ينظر القرار على وجه آخر من وجوه الإلغاء[40].

و سائل إثبات هذا العيب ، التي يمكن للقضاء اللجوء إليها للتغلب على صعوبة إثباته متعددة و فيما يلي نلخص البعض منها :[41]

إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة من صيغة ومضمون القرار، إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة من أوراق الدعوى ، و إثباته في ظروف إصدار القرار و توقيت إصداره ، و إثبات العيب من قرينة عدم الملائمة الظاهرة في توقيع العقوبات التأديبية ، و إثباته من قرينة الإخلال بمبدأ المساواة ، و إثباته من وجود خلافات بين الرئيس مُصدر القرار و مرؤوسه .

الخاتمة : و في الختام و من خلال مقالنا الموسوم بـــــ:" الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري دراسة مقارنة "، نستنتج أنّ عيب الانحراف في استعمال السلطة هو أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون في تحقيق أهداف غير تلك التي حددها له . و أما بالنسبة للتعريف القضائي الجزائري ، فلم يعرف القاضي الإداري هذا العيب و إنما أشار فقط إلى وجود تجاوز السلطة شأنه في ذلك شان باقي العيوب الأخرى .

و خصائص عيب الانحراف في استعمال السلطة هي : تعلق عيب الانحراف في استعمال السلطة بركن الغاية في القرار الإداري ، عدم تعلق عيب الانحراف في استعمال السلطة بالنظام العام و اقترانه بالسلطة التقديرية للإدارة . الصفة القصدية لعيب الانحراف في استعمال السلطة و كذلك الصفة الصفة الاحتياطية لهذا العيب .

أما صوره - الانحراف عن المصلحة العامة و كذلك الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف و يتميز عموما هذا العيب بصعوبة إثباته .

و في الأخير نقترح و في سبيل ترشيد العمل القضائي نقترح ما يلي :

- تعديل المرسوم 131/88 المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة و المواطن .
- العمل على تخصيص قضاة متخصصين في المادة الإدارية حتى يتم التعمق في المفاهيم الإدارية كما هو الشأن في فرنسا و مصر .

-تخصيص موقع الكتروني و نشر فيه القرارات القضائية سيما في المادة الإدارية حتى يستفيد منها الباحثين.

الهوامش :

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، دعوى إلغاء القرار الإداري ، الأسباب و الشروط ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2008 ص 03.

[2] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية العدد: 76 ، المؤرخة في : 08ديسمبر1996و المعدل و المتمم بالقانون: 02-03 المؤرخ في : 10أفريل 2002، الجريدة الرسمية العدد : 25 ، المؤرخة في : 14أفريل 2002

و القانون : 08-19 المؤرخ في : 15نوفمبر2008 ، الجريدة الرسمية العدد: 63 ، المؤرخة في : 16نوفمبر2008

و القانون: 16-01 المؤرخ في : 06 مارس 2016 ، الجريدة الرسمية العدد : 14، المؤرخة في : 07 مارس 2016.

[3] زياني سفيان ، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه الدعوى ، مذكرة تخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء ، للقضاء ، دفعة 2007/2004 ، ص 6 .

[4] حسن خالد محمد الفليت ، الانحراف في استعمال السلطة و أثره على القرار الإداري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق جامعة الأزهر ، غزة ، 2014 ، ص 07.

[5] إبراهيم سالم العقيلي ، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، دار قنديل للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، الطبعة الأولى ، 2008 ص 49.

[6] ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون ذكر سنة النشر ، ص 397.

[7] نفس المرجع ، ص 397. فالدكتور ماجد راغب الحلو يرى أنّ لابد على لموظف أن يمارس وظيفته وفق ما هو منصوص عليه في القانون و لابد أن يكون القصد منه تحقيق المصلحة العامة و ليس تحقيق المصالح الشخصية على حساب المصلحة العامة التي هي الأولى في الحقيقة .

[8] لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، " وسائل المشروعية"، دار هومه، الطبعة الثالثة ،2007، ،ص 300.

[9] عبد القادر عدّو ، المنازعات الإدارية ، دار هومة ، الجزائر ، 2012، ص 159.

[10] صدراتي صدراتي ، محاضرات في مقياس : المنازعات الإدارية ، ملقاة على طلبة قسم الكفاءة المهنية للمحاماة ، كلية الحقوق جامعة قسنطينة ، 2004-2005، ص 85.

[11]حبيب إبراهيم حمادة الدليمي ، حدود سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2007، ص 107.

[12] الحكم أشار إليه ، حبيب إبراهيم حمادة الدليمي ، المرجع السابق ، ص 108.

[13] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم : 1985/60،الدكتور منصور إبراهيم العتوم ، القضاء الإداري ، دار وائل للنشر ، الطبعة الأولى ، عمان ، الأردن ،2013، ص 167.

[14] لحسين بن الشيخ آث ملويا ، دروس في المنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 98 .

[15]عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان الأردن ، 2011، ص 327.

[16] حبيب إبراهيم حمادة الدليمي ، المرجع السابق ، ص 109

[17] بوحميدة عطاالله ، محاضرات في منازعات الإدارية ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق بن عكنون ، السنة الجامعية 2009/2008 ص 176.-غير منشورة .

[18]منصور إبراهيم العتوم ،المرجع السابق ،ص 169.

[19] حبيب إبراهيم حمادة الدليمي ، المرجع السابق ، ص 114.

[20] حسن خالد محمد الفليت ، المرجع السابق ، ص 20 .

[21] صدراتي صدراتي ، المرجع السابق ، ص 85.

[22] ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص ص 399، 400.

[23] لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 345 .

[24] لحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ، دار هومة ، الطبعة الرابعة ، ص 109

[25] حبيب إبراهيم حمادة الدليمي ، المرجع السابق ، ص 121.

[26] قانون الوظيف العمومي ، الأمر 06 - 03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، المؤرخة في : 16 يوليو 2006. الجريدة الرسمية العدد 46

[27] راجع في هذا الخصوص ، زياني سفيان ، المرجع السابق ، ص 19 .

[28] القرار أشار إليه ، دادو سمير، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، تاريخ المناقشة ، 2012/05/24، ص 47.

[29] نفس المرجع ، ص 47.

[30] راجع في هذا الخصوص قتال منير ، القرار الإداري محل دعوى الإلغاء ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع قانون المنازعات الإدارية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، تاريخ المناقشة ، 29جوان 2013، ص 99.

[31] نفس المرجع ، ص 99.

[32] منصور إبراهيم العتوم ،المرجع السابق ،ص ص 172 ، 173.

[33] حسن خالد محمد الفليت ، المرجع السابق ، ص 62 .

[34] ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 401.

[35] عبد القادر عدّو ، المرجع السابق ، ص 163.

[36] دادو سمير ، المرجع السابق ، ص ص 58.59.

[37] عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري ، منشأة المعرف ، الإسكندرية ، 2003 ، ص 374 .

[38] صدراتي صدراتي ، المرجع السابق ، ص 86.

[39] منصور إبراهيم العتوم ، المرجع السابق ، ص 175.

[40] ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 408.

[41] راجع منصور إبراهيم العتوم ، المرجع السابق ، ص 175 و التي تليها.