معارف
ISSN 1112-7007
EISSN 6804 -2600
المجلد 18/ العدد 1 (جوان 2023): ص.ص: 128-145

عيب الانحراف في استعمال السلطة: بين صعوبة اكتشافه ووسائل إثباته

Flaw perversion in the use of power: between the difficulty of detecting it and its means of proof

صبرينة مراومية*

كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، sab1abdelazize@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2022/07/04؛ تاريخ القبول: 2023/03/14؛ تاريخ النشر: 2023/06/05

ملخص:

تمثل دعوى الإلغاء جوهر الرقابة القضائية، فمن خلالها يراقب القاضي الإداري مدى مشروعية العمل الإداري، ومتى تبين له أنّه مشوب بعيب ما فإنّه يقضي بإلغائه من أجل إدارة راشدة تمارس اختصاصها وفقا للقانون. وأهم هذه العيوب هو **عيب الانحراف في استعمال السلطة** الّذي يعد أهم أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري إمّا للبعد عن المصلحة العامة، أو لمخالفة الإدارة للهدف المحدد لها، فينجم على إثبات ذلك بطلان القرار الإداري، الأمر الذي يتأكد معه أنّ هذا العيب هو أهم الدعائم التي تقوم عليها أخلاقيات الوظيفة الإدارية.

يتميز عيب الانحراف في استعمال السلطة بالدقة ما يجعل منه عيب ذاتي يصعب إثباته لاقترانه بنوايا وأخلاق مُصدر القرار من جهة، ولارتباطه بالسلطة التقديرية للإدارة من جهة أخرى. فتعتبر هذه الخصائص بمثابة معوقات تواجه القضاء الإداري في ممارسة الرقابة القضائية على تعسف الإدارة. الأمر الّذي وجب معه ضبط وتحديد تلك الصعوبات لمعرفة وإيجاد الآليات الفعّالة في إثباته، ويترتب عن ذلك أثار قانونية في سبيل ضمان وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم تكريسا لدولة القانون.

كلمات مفتاحية: القاضي الإداري؛ نية الانحراف؛ السلطة التقديرية؛ الصعوبات.

* المؤلف المرسل.

Abstract:

Annulment proceedings represent the essence of judicial oversight, through which the administrative judge monitors the lawfulness of the administrative work. Once found to be flawed, it is required to be abolished for an adult administration exercising its competence in accordance with law. The most significant of these is the defect of deviation in the use of power, which is the most important appeal against the annulment of the administrative decision, represented the unlawfulness of its purpose, which it had targeted either to distance itself from the public interest or to contravene the Department's objective by proving that the administrative decision is null and void, which makes sure that this defect is the most important pillar of the ethics of the administrative function.

The defect of deviation in the use of power is characterized by accuracy and precaution, which makes it a hidden and self-evident defect In conjunction with the decision-maker's intentions and ethics on the one hand and It is linked to the Department's discretion in the other hand. These characteristics are seen as obstacles to the administrative judiciary's exercise of judicial control over administration arbitrariness. the thing that The order must be adjusted and those difficulties identified. To know and find effective mechanisms in proving it. This has legal implications for guaranteeing and protecting individuals' rights and their freedom in consideration for law-based state.

Keywords: Administrative judge; Flaw perversion; discretion; Difficulties.

المقدمة:

تلعب الرقابة القضائية على أعمال الإدارة دورا بالغ الأهمية في ارساء دولة القانون. فهي تهدف إلى تحقيق التوازن بين حاجة سير المرفق العام بكامل سلطاته وصلاحياته من جهة[1]، وضرورة حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من انحراف الإدارة من جهة أخرى. فتعد

(1) الصلاحيات الإدارية هي الحق في صنع القرارات الإدارية، وهي شكل من أشكال السلطة الإدارية تهدف إلى توجيه =

بذلك الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أهم ضمانة لحماية مبدأ المشروعية، والّذي يقصد به خضوع الإدارة إلى القواعد القانونية المجسدة من قبل الدولة، فلا يجوز للإدارة أن تمارس اختصاصا مخالفةً لنص دستوري أو تشريعي.

يعد القرار الإداري أهم وسيلة في يد الإدارة لممارسة مختلف اختصاصاتها، فهو عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة مما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وفي الشكل الّذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء، أو تعديل، أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وابتغاء المصلحة العامة[1]. ومن تم كان لزاما على القضاء الإداري مراقبته لضمان مشروعيته والتأكد من مراعاته للمصلحة العامة، وهذه الرقابة لا تتحقق إلا إذا كانت متعلقة بجميع أركان القرار الإداري ما يضمن الحقوق والحريات للأفراد.

تمثل دعوى الإلغاء جوهر الرقابة القضائية، فهي بمثابة الرقيب الوقائي والعلاجي على القرار الإداري في ان واحد، حيث أنّ هذه الوقاية لا تتحقق فقط بوجود الرقابة القضائية وإنّما بمدى فعاليتها في التصدي لأعمال السلطة الإدارية غير المشروعة، ومن خلالها يراقب القاضي الإداري مدى مشروعية هذا العمل الإداري، ومتى تبين له أنّه مشوب بعيب ما فإنّه يقضي بإلغائه تحقيقا لوجود إدارة راشدة تمارس اختصاصها وفقا للقانون. وأهم هذه العيوب هو عيب الانحراف في استعمال السلطة والّذي قال فيه الفقيه هوريو أنّه العيب الّذي يتجاوز فيه القاضي الإداري رقابة المشروعية ليدخل في دائرة الرقابة على الأخلاق الإدارية[2].

تعددت تعاريف عيب الانحراف في استعمال السلطة، فعرفه الفقيه بونارد أنّه:" هو استعمال رجل الإدارة سلطاته التقديرية مع مراعاة الشكل الّذي فرضه القانون واتخاذ قرار يدخل في اختصاصه، ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى"[3]. فيتضح أنّ عيب

=

الآخرين بناء على الموقع داخل المنظمة الإدارية وليس حسب الرغبات الشخصية. في حين السلطة هي القوة التي تعطى للرئيس لإصدار الأوامر إلى مرؤوسيه. وتمارس السلطة الإدارية وظائفها الإدارية من خلال القرار الإداري والعقد الإداري، فهما وسيلتان تعبر من خلالهما الإدارة عن إرادتها مستعملة امتيازات السلطة العامة.

(1) نواف كنعان، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص313.

(2) Mourice Houriou, précis de droit administratif, 5eme édition, Paris, 1933, p419.

(3) Bonnard, précis de droit administratif, Paris, 1988, p 112.

الانحراف في استعمال السلطة هو الخلل الّذي يصيب ركن الهدف في القرار الإداري. وعرفه شارل ديباش قائلا: "إنّ السلطات الممنوحة للإدارة، إنّما لتحديد هدف معين، فيوجد الانحراف بالسلطة حينما تستخدم جهة الإدارة سلطاتها لتحقيق هدف غير الّذي من أجله منحت هذه السلطات"(1). كما عرفه الأستاذ الطماوي أنّه: "استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف به قانونا"(2). يعود ظهور عيب الانحراف في استعمال السلطة داخل مجلس الدولة الفرنسي سنة 1875 في قضيته الشهيرة PARISET والتي تتمثل وقائعها في: "أصدر وزير المالية تعليمات إلى المحافظين تقضي بعدم دفع تعويض مالي إلى الملاك المنزوعة ملكيتهم تطبيقا للقانون الّذي يقرر احتكار الدولة لصناعة التبغ وعود الثقاب. حيث جاء في قراره أنّ الوالي لما أمر بغلق المصنع بمقتضى سلطات الضبط التي يستمدها من القوانين واللوائح الخاصة بالمنشآت الخطيرة وغير الآمنة، فإنّه لم يستهدف المصالح التي استهدفتها تلك القوانين. فيكون بذلك تعسف في استعمال سلطته..."(3).

وعليه يعد هذا العيب أهم أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، فهو يمثل عدم مشروعية غايته التي استهدفها إمّا للبعد عن المصلحة العامة، أو لمخالفة الإدارة للهدف المحدد لها، فينجم على إثبات ذلك بطلان القرار الإداري. الأمر الّذي يتأكد معه أنّ عيب الانحراف في استعمال السلطة هو أهم الدعائم التي تقوم عليها أخلاقيات الوظيفة الإدارية نظرا لمكانته وأهميته في المنازعات الإدارية، وأنه عيب دقيق وخفي يقف حائلا أمام تمكن القاضي الإداري من ممارسة رقابة تطبيقه من قبل الإدارة، فينجر عن ذلك صعوبة في البحث عنه وترتب أثار قانونية عند إثباته.

وبهذا تنطلق مشكلة الدراسة من بروز استخدام الإدارة للسلطة كظاهرة يجب رقابتها للتصدي لعيب الانحراف في استعمال السلطة من خلال تحديد الصعوبات التي تواجه القضاء الإداري في رقابته، إضافة إلى البحث في طرق ووسائل إثباته.

(1) Charles Débâche, contentieux administratif, dalloz, 1978, p 724.

(2) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص150.

(3) Davide Beauregard, détournement de pouvoir et de procédure, ep numéro 42289, 19 édition, 2013, N 3. le site : www. legifrance, gouv.fr / affiche juriste administratif. Consulté le 08/4/2018 à 21 :05h.

ولمعالجة هذه الإشكالية اقترحنا مبحثين الأول للبحث في الأسباب المؤدية لصعوبة كشف عيب الانحراف في استعمال السلطة سواء من قبل المدعي الطاعن في مشروعية القرار الإداري، أو من قبل القاضي الإداري الباحث في جدية إلغائه وفقا لهذا العيب. والثاني للبحث عن الوسائل الناجعة لإثباته وتبيان الأثار القانونية المترتبة على ذلك.

وقد انتهجنا في هذه الدراسة المنهج التحليلي لتحليل النصوص القانونية ومختلف الآراء الفقهية. مستعينين في بعض الأحيان بالمنهج المقارن للمقارنة بين ما استقر عليه كلّ من القضاء الجزائري والفرنسي والمصري.

المبحث الأول: العقبات التي تعترض صاحب المصلحة والقاضي الإداري في إمكانية إلغاء القرار الإداري على أساس عيب الغاية

تحتل الإدارة في الزمن المعاصر مكانة لا تدانيها مكانة بين سلطات الدولة وأجهزتها المختلفة، فقد بلغ نشاطها درجة كبيرة من التزايد والتعدد والتشعب، إذ امتد إلى مجالات كثيرة لم تباشرها من قبل، وقد أدى التطور المتزايد في مهام الإدارة إلى عدم اقتصار دورها في حفظ النظام العام في المجتمع. بل تجاوز ذلك ليمتد إلى مختلف النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وإزاء الدور التي تقوم به الإدارة في الدولة المعاصرة، والتي تربطها بالأفراد علاقات في مختلف نواحي الحياة، فإنها أثناء ممارسة مهامها تستعمل وسائل قانونية يمثل القرار الإداري ركيزتها الأساسية، وعيب الانحراف في السلطة يعد أهم وأصعب العيوب التي قد تلحق عملها الإرادي نظرا لخصوصيته المتمثلة في الطابع الاحتياطي والقصدي. الأمر الذي يجعله من أشد العيوب صعوبة في الإثبات بسبب ارتباطه في أغلب الأحيان -إن لم نقل في معظم الأحيان- بنوايا مُصدر القرار الإداري، والتي يصعب الكشف عنها. وهذا ما سوف يكون محل دراستنا في المطلب الأول من هذا المبحث.

كما أنّ أصل سلطة الإدارة في إصدار القرارات الإدارية هي سلطة مقيدة بالقانون، إلاّ أنّ المشرع نظرا لمقتضيات المصلحة العامة، وضرورة حسن سير العملية الإدارية وتحقيق غايتها قد منح لها سلطة تقدير ملاءمة القرار الإداري. وما هي إلاّ وسيلة لتلبية الاحتياجات العامة، فالاعتراف بالسلطة التقديرية للإدارة لا يعني الاعتراف لها بسلطة تعسفية بل يتعين استعمال تلك السلطة في حدود المشروعية، وذلك لاعتبارات العدل والمصلحة

العامة. وهي بذلك تعد صعوبة أخرى تواجه الكشف عن عيب الانحراف في استعمال السلطة باعتبار أنّ الإدارة في كثير من الأحيان تستغل الصلاحيات التقديرية لتنحرف بها عن المصلحة العامة، وذلك لتحقيق مآرب شخصية أو غير مشروعة. وهذا ما سيتم معالجته في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الأول: الصفة الاحتياطية والقصدية لعيب الانحراف في استعمال السلطة

تتمثل أبشع صور الانحراف حينما يتحلل رجل الإدارة من قيوده ويسعى للحصول على نفع ذاتي فيخرج هنا عن نطاق وظيفته، فقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي قرارا قضائيا بإلغاء قرار أحد المسؤولين يتعلق بالموافقة على تعديل الخطة التنظيمية للأرض التي يملكها بهدف رفع الحد الأقصى للمباني التي يريد إقامتها عليها، وثبت أنّ هذه التعديلات لا تبررها المصلحة العامة، وإنما قصد المسؤول تحقيق مصلحته الشخصية فنكون بذلك أمام عيب الانحراف في استعمال السلطة[1]. وبالنسبة للتطبيقات القضائية الجزائرية فقد عبر مجلس الدولة عن هذا العيب بعبارة "تحويل السلطة لأغراض شخصية" في قراره المؤرخ في 03 ماي 1999 في قضية بلدية بريكة ضد مكي مبروك، ذلك أنّ رئيس البلدية قام بمنح قطعة أرضية بموجب مداولة في 11 أفريل 1984 لصالح أحد أبنائه مرتكبا بذلك انحرافا بالسلطة حيث استغل سلطته لتحقيق الفائدة الشخصية المجسدة في أحد أبنائه وليس الصالح العام[2]، وفي هذا النطاق نص المؤسس الدستوري في الفقرة الأولى من المادة 23 من دستور 2016 على أنه: "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة"[3].

من خلال القرارين السابقين يتضح أنّ عيب الانحراف بالسلطة هو من **العيوب القصدية التي يصعب معها إثباته**، وهذا يعني أنّ مُصدر القرار الإداري وهو يُصدر قراره يكون **قاصدا الانحراف**. وبعبارة أخرى يشترط لقيام عيب الانحراف في استعمال السلطة أن يعلم رجل الإدارة بخروج قراره عن المصلحة العامة أو مخالفته للغرض الذي حدّده

(1) عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011، ص329.

(2) سناء بولقواس، خصوصية إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، مجلة المفكر، جامعة محمد خضير، بسكرة، العدد 13، فيفري 2013، ص308.

(3) القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية العدد 14.

المشرع. وبناء على ما سبق فإن عيب الانحراف يتصل بالنية والإرادة الحرة لمُصدر القرار نفسه وليس بالنتائج التي تترتب عن القرار الإداري[1]، فيجب أن تكون الإدارة قد تعمدت الوصول إلى تلك النتائج الأمر الذي يعد صعوبة تواجه القضاء الإداري في رقابة هذا العيب لأنّه لا يُفترض. وقيل في هذا الصدد:" عيب التعسف في استعمال السلطة من العيوب القصدية، قوامه أن يكون لدى الإدارة عند إصدارها للقرار قصد في الانحراف بالسلطة، ولا وجه للتحدي في إثبات هذا العيب بوقائع عامة بعيدة عن الغاية من القرار"[2].

نص المؤسس الدستوري في المادة 25 من الدستور على أنّ عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون، وهو نفس المبدأ الّذي نص عليه المشرع في المادة 41 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيّز"[3]. فيعد انحياز الإدارة صورة من صور الانحراف في استعمال السلطة، ذلك أنه يجب أن تكون الإدارة محايدة عند إصدارها لقراراتها الإدارية وبعيدة عن أي تأثير لا سيما السياسية منها. وهنا تظهر صعوبة أخرى تعترض كل من المدعي والقاضي في الاستناد على عيب الانحراف، وفي هذا السياق قضى القاضي الإداري الفرنسي إبطال قرار إبعاد مرشحين من قائمة المقبولين للمشاركة في مسابقة الدخول للمدرسة الوطنية للإدارة بسبب عيب مخالفة القانون (مخالفة الإدارة لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة). وهذا على الرغم من أنّ القرار مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، ذلك أنّ الاستبعاد كان بسبب الانتماء السياسي وحده[4].

فيتضح أنّ القاضي الإداري الفرنسي أعطى الأولوية لعيب مخالفة القانون ما يؤكد **الطابع الاحتياطي لعيب الانحراف في استعمال السلطة**، فهو يعد وجها احتياطيا للإلغاء ويرجع ذلك إلى طبيعته المنصبة على العناصر الشخصية والذاتية للموظف دون العناصر الموضوعية[5].

(1) محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص749.

(2) إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص94.

(3) الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2016، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46.

(4) عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 160.

(5) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء1، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999، ص835.

وهذه الميزة تعني أنّ القاضي الإداري يبدأ ببحث العيوب الأخرى التي يستند عليها المدعي في دعواه، فإذا ثبت وجود عيب اخر حكم بإلغاء القرار الإداري دون الحاجة للبحث في الانحراف إلاّ إذا كان هو العيب الوحيد الّذي يشوب القرار[1]. ويرجع السبب في ذلك إلى صعوبة إثباته مقارنة بالعيوب الأخرى أين يسعى القاضي أثناء فحص مشروعية القرار الإداري البحث عن الأخطاء القانونية التي تمس القرار مساسا مباشرا، هذا من جهة، ومن أجل ألا تتعرقل مسيرة تطبيق العدالة من جهة أخرى. كما تبرر الصفة الاحتياطية لهذا العيب في خطورته بالنسبة للإدارة، فالحكم عليها أنّها تعسفت ينال من صيتها أمام الأفراد ويزعزع ثقتهم فيها، فلا يلجأ القضاء الإداري إلى هذا العيب إلا مضطرا[2].

غير أنّه جانب من الفقه يرى ضرورة التخلي عن الصفة الاحتياطية لهذا العيب لأنه الأقرب إلى تحقيق مصلحة الطاعن في حالة الإلغاء، فتلتزم الإدارة أكثر بالمسلك الوظيفي الصحيح وولائها للمصلحة العامة وإيمانها بمصلحة المجتمع[3]. المبدأ الّذي أكدته المحكمة العليا أين جعلت من عيب الانحراف ليس عيب احتياطيا حينما قضت بإبطال القرار الإداري المتضمن إدراج قطعة أرض مملوكة للخواص في الاحتياطات العقارية للبلدية مع غياب مخطط التعمير وموافقة وزير الأشغال العمومية، معتبرة إياه خرقا للقانون وتجاوزا للسلطة[4].

المطلب الثاني: عيب الانحراف في استعمال السلطة مقترن بالسلطة التقديرية للإدارة

إنّ انحراف الإدارة في استعمال سلطتها لا يتصور إلاّ حيث تكون للإدارة سلطة تقديرية تترك لرجل الإدارة قدرا من الحرية في التدخل أو الامتناع، وفي تقدير خطورة بعض الوقائع وأهميتها وانتقاء ما يناسبها من وسائل مشروعة. فيكتسي عيب الانحراف بالسلطة أهمية كبيرة في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة، فهي السلطة التي تحاط عملية

(1) سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 1978، ص336.

(2) محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط القانون العام، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص394.

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربين الإسكندرية، 2010، ص70.

(4) قرار المحكمة العليا الصادر عن الغرفة الإدارية في 1989/01/04، قضية رقم 57809، المجلة القضائية ال يلها. عدد4، سنة 1999، ص185 وما يلها.

ممارستها خطورة كبيرة بالنظر إلى ما يمكن أن يترتب عنها من تعسف وانحراف، فرجل الإدارة ليس إلا بشر يستولي عليه النقص أينما كان وحيثما وجد.

المقصود بالسلطة التقديرية هو إعطاء الإدارة حرية التصرف في اختيار بعض الأعمال واتخاذ بعض القرارات مع مراعاة توفر الشروط القانونية. غير أنّ هذه الحرية ليست مطلقة وإنّما مقيدة بضرورة استهداف المصلحة العامة وحسن استعمالها، فهذه الأخيرة هي السبب الأول والأخير الّذي أدى إلى وجود الإدارة العامة. فاعتراف المشرع بالسلطة التقديرية للإدارة لا يعد امتيازا خاصا، وإنما هي ضرورة استلزمها حسن سير المرفق العام وتحقيق العدالة، فهي ملزمة في حدود سلطتها التقديرية بعدم الانحراف عن غرض تحقيق المصلحة العامة. ومن ذلك يتضح بأنّ السلطة التقديرية للإدارة تشكل الأساس العملي لظهور عيب الانحراف في استعمال السلطة، وأنّ هناك تلازما بين هذا العيب وبين السلطة التقديرية للإدارة[1]. ما يدل أكثر على أنّ عيب الانحراف في استعمال هو عيب خفي ومستتر يصعب إثباته لتعلقه بحرية الإدارة المشروعة قانونا.

قال الفقيه "بونار" في هذا الصدد: "أنّ سلطة الإدارة تكون تقديرية حينما يترك لها القانون في علاقتها مع الأفراد حرية التدخل أو الامتناع، ووقت هذا التدخل وكيفيته، وفحوى القرار الّذي تتخذه. فالسلطة التقديرية إذا تنحصر في حرية التقدير التي يتركها القانون للإدارة في تحديد ما يصح عمله، وما يصح تركه"[2]. وعليه تثبت السلطة التقديرية للإدارة عندما لا تكون مباشرة النشاط الإداري منصوص عليها في القانون، وهذا ما أكدته المستشارة فريدة أبركان قائلة إنّ السلطة التقديرية: "هي أن تكون الإدارة حرة تماما في التصرف دون أن تكون خاضعة لأي شرط، فهي قادرة على تقدير الشروط التي تتخذ في ضوئها قرارها. ومثال ذلك سلطة رئيس الجمهورية في منح الأوسمة، أو اختيار طريقة تسيير المرافق العامة، أو انشاء أو تعديل سلك من أسلاك الموظفين"[3].

(1) اسماعيل البدوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء 4، أسباب الطعن بالإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 260.

(2) نقلا عن عبد القادر نابي، حدود التشابه والاختلاف بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عدد 13، جوان 2015، ص 355.

(3) فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص87.

وبهذا تعد السلطة التقديرية للإدارة سلطة خطيرة، إلاّ أنّ وجودها لا مفر منه نظرا لمقتضيات النشاط الإداري وقصور دور المشرع في معالجة جميع حالاته، فطبيعة العمل الإداري يجعل من المستحيل على المشرع أن يحدد منهاجا أو يعين مسارا واحدا، أو أن يرسم لها الموقف الواجب اتخاذه والقرار الواجب إصداره بمواجهة كلّ حالة أو ظرف؛ لأنّه لا يمكن له أن يتنبأ بجميع الظروف التي ستحيط بكلّ تصرف. ما يؤكد أنّ السلطة التقديرية ضرورة قانونية ووسيلة فعّالة وناجعة تتاح للإدارة لمواجهة التغيرات والمستجدات في سبيل تحقيق المصلحة العامة بالرغم من اعتبارها الباعث الرئيسي التي من خلالها تنحرف الإدارة عن سلطتها، فهي عقبة تعترض طريق الطعن بالإلغاء.

يقابل تمتع الإدارة بالسلطة التقديرية، عدم تعلق عيب الانحراف بالسلطة بالنظام العام. والّذي هو فكرة مرنة ومتطورة مما يجعل الحديث عنها مجرد كلام مطاط، ما يثير صعوبة في تحديدها وضبط مفهومها العام. ومعنى عدم تعلق عيب الانحراف بالسلطة بالنظام العام، يعني أنّ القاضي الإداري لا يتعرض له من تلقاء نفسه وإنما يثار فقط من صاحب المصلحة في الدعوى[1]. ويمكن إرجاع ذلك إلى صعوبة إثباته ما يثير في نفس القاضي المشقة والعناء للبحث في نفسية مُصدر القرار الإداري. وبالرغم من ذلك ذهب جانب من الفقه[2] إلى اعتبار هذا العيب متعلقا بالنظام العام وذلك لاعتبارات عملية تتعلق بخطورة الانحراف في استعمال السلطة ولوقوعه غالبا في صورة قصدية مرتبا اعتداء على حقوق وحريات الأفراد. كما أنّ توفير حماية أكثر للأفراد ضد انحراف الإدارة بسلطتها لا يكون إلاّ بإعطاء القاضي سلطة التعرض لهذا العيب من تلقاء نفسه، فيؤدي ذلك إلى زيادة فرص الكشف عن تعسف الإدارة. في حين نحن نرى أنه مادام عيب خفي ومستتر، فلا يجوز للقاضي التعرض له من تلقاء نفسه كونه يحتاج إلى بحث في خلفيات صدور القرار الإداري وغايته. وبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أنّ القاضي الإداري الجزائري وبمقتضى المادتين 860 و915 منه[3] يملك سلطة استدعاء رجل الإدارة والتحقيق معه، إلاّ

(1) نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 314.

(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 98.

(3) تنص المادة 860: "يجوز لتشكيلة الحكم أو للقاضي المقرر الذي يقوم بسماع الشهود، أن يستدعي أو يستمع تلقائيا إلى أي شخص يرى سماعه مفيدا، كما يجوز أيضا سماع أعوان الإدارة، أو طلب حضورهم لتقديم الإيضاحات".

=

انّه لا يثير الانحراف تلقائيا.

غير أنّه بالمقابل يمكنه تكييف الوقائع والتصرفات محل النزاع التكييف القانوني الصحيح بعيدا عن تكييف الخصوم بناء عما نص عنه المشرع في المادة 29 من نفس القانون.

المبحث الثاني: آليات إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة

يُعد عيب الانحراف في استعمال السلطة من أدق وأصعب العيوب التي تلحق القرار الإداري. فمهمة القاضي الإداري لا تقتصر على الرقابة الشكلية فقط، بل تشمل البواعث والدوافع الخفية التي أدت برجل الإدارة إلى اتخاذ التصرف بإرادته الحرة ودرايته الواعية، ما يجعل من إثباته أمرا عسيرا على المدعي وصعبَ التأكد على القاضي. ولأجل ذلك وجب البحث في وسائل إثباته كون أنّ عيب الانحراف في استعمال السلطة يمثل اتساعا هاما في مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

الإثبات هو إقامة الدليل أمام القضاء على وجود واقعة قانونية ترجع أساسا لحق مدعى به بالكيفية التي يحددها القانون. فهو بذلك يعتبر المسألة الرئيسية في بحث موضوع الانحراف. وإعمالا بالقاعدة الأصولية التي تلقي عيب إثباته على المدعي، فإنّ المخاطب بالقرار الإداري الذي ادعى التعسف وجب عليه الإثبات لأنّ قرينة المشروعية مفترضة في القرار الإداري إلى أن يثبت العكس. فالإدارة تمثل المصلحة العامة والفرد يمثل المصلحة الخاصة، وإذا كان هدف الإجراءات الإدارية هو حقوق الفرد الدستورية فإنها في نفس الوقت تهدف لضمان المصلحة العامة، ما يجعل الإدارة في موقف القوة بينما يكون الفرد في موقف الضعيف الواقع عليه عبء الإثبات إما من نص القرار المخاطب به متى بدى له من حيثياته تحايل الإدارة في ابتغاء هدف غريب عن المصلحة العامة، وإذا تعذر عليه ذلك ناقش الملف موضوع الدعوى، وهذا ما سنتطرق إليه في المطلب الأول. وفي حالة عجزه عن ذلك فإنه يرجع إلى فحص الملابسات والوقائع التي صاحبة إصدار القرار الإداري وهذا ما سنوضحه في المطلب الثاني من هذا المبحث.

وعليه نجد أنّ المشرع قد لطف من صعوبة إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة، من خلال التوسع في وسائل الإثبات عن طريق دور القاضي في بحث وتقصي

=

المادة 915: " تطبق الأحكام الواردة في المواد 838 إلى 873 أعلاه، المتعلقة بالتحقيق أمام مجلس الدولة".

الحقيقة تخفيفا عن كاهل المدعي. إضافة إلى سن المشرع ضمانات للأفراد في حالة التمكن من إثباته وهي إمكانية إلغائه وجبر الضرر عن طريق تعويضه.

المطلب الأول: الإثبات المباشر لعيب الانحراف في استعمال السلطة

إنّ القرار الإداري محل دعوى الإلغاء هو أول ما يلجأ إليه المدعي لإثبات انحراف السلطة وقد يستوضح القاضي الإداري وجود التعسف من عدمه من نص القرار المطعون فيه، رغم حرص الإدارة على أن يكون هذا الأخير مطابقا للقواعد القانونية[1]. فقد يظهر من أسباب القرار الإداري عيب الانحراف لما لها من روابط قوية بينها وبين الغرض المرجو، فتكشف عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة من إصدار القرار ما يجعلها حادت عن تحقيق المصلحة العامة. فيعد ذكر الإدارة لأسباب صدور القرار الإداري دليل يسهل الرقابة القضائية على عيب الانحراف في استعمال السلطة.

وقد لا يستطيع القاضي الإداري إثبات الانحراف من مجرد الاطلاع على القرار الإداري الأمر الذي يقوده للبحث في في ملف الدعوى بما يشمل من أوراق ومستندات قد تكشف عن الأغراض التي هدفت الإدارة إلى تحقيقها بإصدار القرار الإداري. وتعد المراسلات السابقة عن صدور القرار الإداري وسيلة من وسائل إثبات الانحراف في القرار عن هدفه الأصيل، ودليلا مباشرا عن مدى أحقية مُصدر القرار من نية المراوغة والابتعاد عن المصلحة العامة. وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي إلغاء قرار وزير التعليم الفرنسي المتعلق بإنهاء ندب السكرتير المحاسب بمعهد الآثار الشرقية الفرنسي بالقاهرة[2]، واستند مجلس الدولة الفرنسي في ذلك على المراسلات المتبادلة بين المدعي وبين الإدارة متضمنة اعترافا ضمنيا بعدم وجود دافع للمصلحة العامة تبرر انهاء مهام المدعي قبل أوانه. ما يؤكد أنّ المراسلات والتوجيهات المتعلقة بصدور القرار الإداري هي من المستندات التي تدخل ضمن ملف الدعوى التي يرجع إليها القضاء الإداري لإثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة.

(1) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، الكتاب السادس، الإثبات في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، 2010، ص257.

(2) نقلا عن عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص463.

إنّ القاضي الإداري بما يملك من دور إيجابي في سير الخصومة الإدارية المعروضة عليه ساهم بدوره في تقليص صعوبة إثبات انحراف الإدارة في سلطتها، فالمشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية خول له القيام بإجراءات التحقيق المختلفة - وفقا للمادتين أعلاه (860 و915 إ.م.إ)- حتى يستطيع كشف خلفيات إصدار القرار الإداري عن طريق إخضاعه لمبدأ المشروعية. فالطابع التحقيقي هو الّذي يسمح للقاضي الإداري من الحصول على عناصر القضية التي لا يمكن للمدعي معرفتها[1]، ولذلك فإن تدخل القاضي في مجال الإثبات عن عيب الانحراف في استعمال السلطة جاء لإعادة التوازن بين أطراف النزاع الإداري بصفة عامة، وللتخفيف من صعوبة هذا العيب بصفة خاصة. وقد جاء عن مجلس الدولة قرار جدير بالذكر يقضي، " حيث أنّه لا يمكن لوالي ولاية معسكر التأكيد على أنه غير ملزم بتقديم شرح لتبرير قراره. ذلك أنه وإذا كانت الإدارة ملزمة بتسبيب كل قرار لها فإن عليها تقديم كافة الشروحات التي تسمح للعدالة بممارسة سلطتها الرقابية في أحسن الظروف"[2]. فمن خلال هذا القرار يتضح أنّ القاضي الإداري الجزائري يسعى إلى بسط رقابته على أعمال الإدارة لحماية الفرد من تعسفها من خلال إخفاء معالم الحقيقة والتملص من إعطاء تفسيرات حول القرارات التي تصدرها، وعليه يعد تحقيق القاضي من خلال استدعاء الخصوم، بما فيهم الإدارة لسماع أقوالهم عن وقائع الدعوى من أنجع الآليات لإثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة.

المطلب الثاني: الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف في استعمال السلطة

نظرا لطبيعة عيب الانحراف في استعمال السلطة المتميزة بالخفاء، تجعل من الوسائل المباشرة لإثباته غير كافية للكشف عنه، لذلك كان من اللاّزم على القاضي الإداري اللّجوء إلى الوسائل غير المباشرة حتى يكون البحث في هذا العيب مجديا في تكريس مبدأ

(1) عمار عوابدي، الطبيعة الخاصة لقانون الإجراءات القضائية الإدارية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، الجزائر، سنة 1994، ص219.

(2) قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، رقم 010953، المؤرخ في 2003/12/19، قضية (ب ن) ضد والي ولاية معسكر، قرار غير منشور. نقلا عن سعد صليلع، الانحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة 2005/2004، ص65.

المشروعية وحماية حقوق وحريات الأفراد. ولا يتأتى ذلك إلاّ من خلال القرائن المحيطة بالنزاع والمقارنة بين الخطأ والجزاء.

إنّ القرائن هي النتائج المستخلصة بحكم القانون أو تقدير القاضي من واقعة ثابتة ومعروفة للاستدلال على واقعة غير معروفة[1]، فيستنبط القاضي واقعة مجهولة من واقعة معلومة.

وانطلاقا من حرص القضاء الإداري على تكريس مبدأ المشروعية، وعلى التخفيف من عبء الإثبات الملقى على عاتق المدعي، فإنه تجاوز الوسائل المباشرة في مجال إثبات تعسف الإدارة إلى مجموعة القرائن القانونية والقضائية التي من شأنها تشكك في سلامة نوايا مُصدر القرار الإداري، فينتقل عبء إثبات عكس هذه القرائن إلى عاتق الإدارة. وإذا امتنعت عن ذلك أو قدمت إجابة غير مبنية على أسس جدية فإنه يعتبر تسليما بانحراف الإدارة عن غرضها المستهدف من عملها الإداري. وعليه عندما يخلو ملف الدعوى من أدلة الإثبات الكافية أو عندما يتعذر على المدعي تقديم المستندات المؤيدة لطلبه، يتجه القاضي إلى تأسيس حكمه على القرائن التي تعد آلية مهمة في الكشف عن عيب الانحراف. وأهم هذه القرائن نجد قرينة الإخلال بمبدأ المساواة، وقرينة الدافع المعقول، وقرينة الظروف المحيطة بصدور القرار الإداري ...

فنص المؤسس الدستوري في المادة 32 من الدستور الجزائري: " كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف أخر، أو شخصي، أو اجتماعي"، ولا شك أنّ الإخلال بهذا المبدأ يؤدي إلى بطلان القرار نتيجة تعسف الإدارة من وراء تمييزها في إصدار قرارها. كما انّ الإدارة تنحرف عن سلطتها حينما تبتعد عن الدافع المعقول عند إصدار قراراها، وهو السبب الّذي له قوام في الواقع بحيث يشكل مبررا لإصدار القرار الإداري، فإذا ما اتضح من ظروف صدوره أنه لا يوجد مبرر في ذلك فإنّه يعتبر قرينة على الانحراف لانعدام الدافع المعقول[2]. كما قد تحيط بإصدار القرار الإداري ظروف معينة تثير الشك

(1) المواد من 337 إلى 342 من القانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، العدد 31.

(2) حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري، مرجع سابق، ص1249.

حول مدى توخيه الصالح العام، وقد ينفذ القرار بطريقة ملتوية تنم عن انحراف الإدارة بسلطتها، حيث يستطيع القاضي الإداري استخلاص قرينة على هذا الانحراف من الظروف المحيطة بإصدار القرار والكيفية التي تنفذ بها، الأمر الّذي يؤدي إلى نقل عبء إثبات خلو القرار من الانحراف إلى عاتق الإدارة، فإذا فشلت في ذلك قضي بإلغاء لكونه مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة[1].

يثبت أيضا عيب الانحراف في استعمال السلطة من خلال الغلو وعدم التناسب بين الخطأ والجزاء، فكلما كانت هناك عدم ملاءمة ظاهرة بين الخطأ الوظيفي ونوع الجزاء المفروض على مرتكبه[2]، فإذا كان الأصل أنّ الإدارة من حقها أن تختار واحدا من الحلول الملائمة، وأنه ليس من حق القضاء أن يلزمها باختيار أكثر الحقوق ملاءمة إلاّ إذا كان القرار الإداري مشوبا بسوء استعمال سلطتها.

خاتمة:

إنّ عيب الانحراف في استعمال السلطة الّذي يصيب الغاية من القرار الإداري لا يزال يحتفظ بمكانته كوجه من أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، وهو أهم وأخطر العيوب التي تلحق أعمال الإدارة فيمس بحقوق وحريات الأفراد. لذلك تم النص عليه في أهم المصادر الرئيسية للقاعدة القانونية ألا وهو الدستور، فجاء في المادة 24 منه: "**يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة**".

إنّ الرقابة القضائية تعد الضمانة الحقيقية لحقوق وحريات الأفراد، كما أنها تقيم حماية وضمان لحقوق الإدارة والمصلحة العامة، فهي تشكل ضمانة ومجالا حقيقيا لإقامة التوازن والتكافؤ بين المصالح المتعارضة سواء كانت متصلة بالمصلحة العامة أو الخاصة، كما أنها تعد مجالا حقيقيا لإقامة العدل بين جميع الأطراف نظرا لما يتمتع به القضاء من الحياد والاستقلال. والغرض الأساسي للرقابة القضائية على القرارات الإدارية المعيبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة هو الحماية للحقوق والحريات من خلال القضاء

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص365.

(2) محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص233.

الإداري الّذي يستمد سلطته من الدستور ومن مختلف القوانين التي تحفظ طبيعته القضائية المستقلة، فالوظيفة الأساسية للقاضي الإداري هي رقابة أعمال الإدارة العامة وحملها على الالتزام بأحكام القانون واحترام المشروعية.

ينتج عن هذا العيب زعزعة الثقة الواجب توافرها بين الأفراد والإدارة، ولا يتحقق هذا الأخير إلاّ إذا ثبت أنّ الإدارة قد انحرفت بسلطتها عن الهدف الذي من أجله منحت السلطة، وهذا الأمر ليس من السهل إثباته، لأن عيب الانحراف في استعمال السلطة أشد العيوب خفاء ودقة لاتصاله غالبا بنوايا ومقاصد مصدر القرار الإداري. فقد رتبت هذه الدراسة مجموعة من النتائج أهمها أنّ عيب الانحراف في استعمال السلطة يتسم بطبيعة مزدوجة تميزه عن غيره من العيوب التي تشوب القرار الإداري، فهو ذو طبيعة شخصية نظرا لارتباطه بالنوايا والبواعث التي دفعت إلى إصدار القرار الإداري ما يُصعب على صاحب المصلحة وعلى القاضي الإداري إثباته، ومن جهة أخرى يتمتع بطبيعة موضوعية بالنظر إلى الهدف الخاص الّذي حدده القانون للإدارة. الغرض الّذي يتطلب معه بحث أصيل في الوسائل الفعالة لإثباته من أجل التخفيف من حدته ودقته وصعوبته تكريسا لمبدأ المشروعية.

الأمر الذي دفع بالمشرع التلطيف من صعوبة هذا العيب من خلال سن آليات ووسائل فعّالة لإثباته سواء كانت ظاهرة أو خفية، ومع ذلك لا تزال هناك عقبات تلحق عبء الإثبات لا سيما أنّ القانون لم ينص على أنّ عيب الانحراف هو من النظام العام.

المراجع:

المراجع العربية:

- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية عدد 14.
- القانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية عدد 31.
- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21.

- القانون رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46.
- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- اسماعيل البدوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء 4، أسباب الطعن بالإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- ابراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1998.
- حمدي ياسين عكاشة، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، الكتاب السادس، الإثبات في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، 2010.
- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 1978.
- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة.
- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، 2012.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربين الإسكندرية، 2010.
- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011.
- محمد أنس قاسم جعفر، الوسيط القانون العام، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.
- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء1، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999.

- عمار عوابدي، الطبيعة الخاصة لقانون الإجراءات القضائية الإدارية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 1، الجزائر، سنة 1994.
- عبد القادر نابي، حدود التشابه والاختلاف بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عدد 13، جوان 2015.
- فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002
- سناء بولقواس، خصوصية إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، مجلة المفكر، جامعة محمد خضير، بسكرة، العدد 13، فيفري 2013.

المراجع الأجنبية:

(1). David Hoyle, **ISO 9000 Quality Systems Handbook,** Fourth Edition, Butterworth-Heinemann, Oxford, 2001.
(2). Alan Griffith, **Integrated Management Systems for Enhancing Project Quality, Safety and Environment,** International Journal of Construction Management, Vol 2, N°1, 2002.