أحكام عيب إساءة استعمال السلطة (الانحـــراف) في القرار الإداري

أ. نجاح آدم رزق امدورد*
مستشار قانوني لدى مصرف التجارة والتنمية، وعضو هيئة تدريس بجامعة بنغازي الأهلية ـ فرع البيضاء ، ليبيا
naiahadam31@gmail.com

Legal Provisions on the Defect of Abuse of Power ("Deviation") in Administrative Decisions

Najah Adam Rizq Amdurud
Legal Counsel at the Trade and Development Bank (TDB), and a Faculty Member at Benghazi National University / Al Bayda Branch.

Abstract

This research constitutes an analytical and applied study of the Abuse of Power (or Diversion of Power) defect, which affects the purpose/aim element of an administrative decision. This defect is considered the ultimate extent of legality control, where the administration exploits its discretionary authority to achieve illegitimate objectives or personal interests (such as revenge or favoritism) instead of the public interest or the legally designated purpose. The study covers the nature of the defect, its characteristics (being intentional and subsidiary), and its main forms and cases, such as deviation from the public interest, violation of the rule of objective specialization, and procedural diversion. The research emphasizes the difficulty of proving the defect, as it is subtle and linked to the decision-maker's intentions, placing the burden of proof on the plaintiff. It highlights the role of the administrative judge in mitigating this burden by accepting direct and indirect means of proof (presumptions). The study concludes that countering this defect necessitates legislative intervention to facilitate proof and tighten oversight and accountability for those who commit it.

Keywords(Administrative Decision, Abuse of Power, Principle of Legality, Discretionary Power, Judicial Review)

حقوق النشر © للمؤلف/للمؤلفين 2025. ينشر هذا البحث بموجب رخصة المشاع الإبداعي Creative Commons (CC BY-NC 4.0)

الملخّـــــص:

يمثّـــل هـذا البحـث دراسـة تحليليـة تطبيقيـة لـعيب إسـاءة اسـتعمال السـلطة (الانحراف بالسلطة)، وهو عيب يصيب ركـن الغاية في القرار الإداري، ويبرز هذا العيب كأقصى درجات اتساع رقابة المشروعية، حيث تستغل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق أغراض غير مشروعة أو مصالح شخصية (كالانتقام أو المحاباة) بدلاً من المصلحة العامّة أو الهدف المخصص قانونًا. وتتناول الدراسة ماهية العيب، وخصائصه (ككونه قصديًا واحتياطيًا)، وصوره وحالاته الرئيسية، مثل : الانحراف عن المصلحة العامّة، أو مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ، أو الانحراف بالإجراءات. تؤكّد الدّراسة على صعوبة إثبات العيب كونه خفيًا ومتعلقًا بنوايا مصدر القرار، ممّا يجعل عبء الإثبات يقع على المدعي. وتبيّن دور القاضي الإداري في تخفيف هذا العبء عبر قبول وسائل الإثبات المباشرة وغير المباشرة (القرائن)، وتخلص إلى أن مواجهة هذا العيب تتطلب تدخلاً تشريعيًا لتيسير الإثبات وتشديد الرقابة والمساءلة على مرتكبيه.

الكلمات المفتاحيـــة: القرار الإداري، إساءة استعمال السلطة، مبدأ المشروعية، السلطة التقديرية، رقابة القضاء)

المقدمـــــــة:

يُمثل القرار الإداري وسيلة الإدارة في تسيير العمل الإداري، وذلك ليحقق الصالح العام، ويشترط لمشروعيته استيفاء أركانه القانونية، وأن يصدر عن مختص في الشكل الذي يحدده القانون؛ مستنداً إلى أسباب تبرره، ومحل ومشروع قائم، مبتغياً تحقيق المصلحة العامة. وقد يصدر هذا القرار في ظل اختصاص مقيد، كما يصدر عن اختصاص تقديري للإدارة. ومن هنا تبرز أهمية إخضاع الإدارة للرقابة، وللقضاء، وذلك لمجابهة تجاوزها في ممارسة سلطتها التقديرية، والذي قد ينجم عنه اقترافها لعيب إساءة استعمال السلطة. وبالحد منها بما تحققه من إرساء لقواعد مبدأ المشروعية، حيث تكون رقابة القضاء عليه بمثابة الرقابة على الغاية من إصدار القرار الإداري، لكون الغاية حداً فاصلاً بين المشروعية وعدم المشروعية.

سبب اختيار البحث:

تبدو أهمية هذا البحث في عرض عيب من عيوب القـرار الإداري، ولما يمثله من تعبير عن أقصى ما وصلت إليه درجات اتساع، وشمول رقابة المشروعية في ملاحقتها للقرار الإداري ونحن في هذه الأيام وفي ظل الظروف الراهنة في البلاد،

يُعد الانحراف في إساءة استعمال السلطة، أكثر العيوب شيوعاً، وانتشاراً، وأكثر خطورة على المصلحة العامة للبلاد، وعلى الحقوق، والحريات للأفراد، من خلال قرارات تغلفها المشروعية في الظاهر، في حين أن جوهرها انتهاك لها.

إشكالية البحث وتساؤلاته :

تثـــور دراسة هذا الموضوع في الانحراف بالسلطة العديد من التسـاؤلات، والتـي سنحاول الإجابة عليها، وأبرزها ما يأتي

1. ما عيب الانحراف بالسلطة، أو إساءة استعمال السلطة، أو الانحـراف، والغايـة من إصدار القرار والهدف منه؟
2. ما حالات عيب إساءة استعمال السلطة؟
3. ما صور عيب إساءة استعمال السلطة؟
4. ما الإجراءات الإدارية التي تنحرف فيها الإدارة؟
5. ما الصعوبات التي تواجه صاحب الشأن أو القاضي في إثبات هذا العيب "عيب إساءة استعمال السلطة"؟
6. ما مدى تحمل المدعي عبء الإثبات؟
7. ما دور القاضي في إثبات هذا العيب؟

أهداف البحث :

1. معرفـة عيـب الانحـراف بالسـلطة، أو إسـاءة اسـتعمال السـلطة، أو الانحـراف، والغاية من إصدار القرار والهدف منه .
2. معرفة حالات عيب إساءة استعمال السلطة .
3. التعرف على صور عيب إساءة استعمال السلطة .
4. معرفة الإجراءات الإدارية التي تنحرف فيها الإدارة .
5. التعرف على الصعوبات التي تواجه صاحب الشـأن أو القاضـي فـي إثبـات هـذا العيب "عيب إساءة استعمال السلطة" .
6. معرفة مدى تحمل المدعي عبء الإثبات .
7. التعرف على دور القاضي في إثبات هذا العيب .

أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في الخطورة التي يشكّلها هذا العيـب " إسـاءة اسـتعمال السـلطة" أو الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، وخطورتـه علـى الصـعيد العملـي والقانوني، وبما يشكله من اعتداء على حقوق الأفراد. وذلـك ممـا يـؤدي إلـى صـعوبة

إثباته، التي يزيدها تطبيق القاعدة العامة في الإثبات على مدعي انحراف الإدارة بسلطتها، وإلقاء عبء الإثبات على كاهله. وتكمن الدراسة أيضًا في معرفة مدى علاقة عيب الانحراف ومبدأ المشروعية ومفهوم السلطة التقديرية للإدارة.

وتكمن دراستنا كذلك في حالات عيب الانحراف وصوره، وما يتميز به عن غيره، لكونه من العيوب الخفية المستترة التي قد تكون لتحقيق أهداف أو أغراض خاصة ومصالح شخصية، أو قد تكون غايته التشفي أو الكيد؛ لأنه من أكثر العيوب انتشارًا التي تعاني منها بلادنا في ظل الفوضى العارمة وغياب تطبيق القانون بصورته الصحيحة.

منهجية البحث:

دراسة تطبيقية تحليلية تهدف إلى الإلمام بكافة الجوانب المختلفة لموضوع الدراسة، مع التركيز على الجوانب التطبيقية والتحليلية.

خطة البحث:

المبحث التمهيدي: ماهية مبدأ المشروعية والسلطة التقديرية للإدارة. المطلب الأول: التعريف بمبدأ المشروعية وعلاقتها بعيب إساءة الاستعمال بالسلطة. المطلب الثاني: مفهوم السلطة التقديرية للإدارة واتصالها بعيب إساءة الاستعمال بالسلطة. المبحث الأول: ماهية عيب إساءة استعمال السلطة (الانحراف) وبيان أهم صوره وحالاته. المطلب الأول: ماهية عيب إساءة استعمال السلطة. المطلب الثاني: صور عيب إساءة استعمال السلطة. المبحث الثاني: صعوبة وعبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة ووسائل إثباته. المطلب الأول: صعوبة وعبء إثبات إساءة استعمال السلطة المطلب الثاني: وسائل إثبات إساءة استعمال السلطة.

المبحث التمهيدي ــ ماهية مبدأ المشروعية، والسلطة التقديرية للإدارة:

تمهيد وتقسيم

يعد الانحراف بالسلطة خروجاً على المبدأ الذي يوجب احترام القانون كافة نصاً وروحاً، حيث يمثل انتهاكاً خفياً لمقتضيات المشروعية. فيبدو القرار المشوب بالانحراف بالسلطة في ظاهره محترماً للقانون، بينما يشكل جوهره مخالفة صارخة له. إذ إن رجل الإدارة حين ينحرف بسلطته، فإنه يستخدم المشروعية ستاراً يخفي به خروجه عليها.

وسنتناول في هذا المبحث التمهيدي معرفة مبدأ المشروعية وعلاقتها بعيب انحراف السلطة، والتعريف بالسلطة التقديرية للإدارة. وقد استقر القضاء الإداري على أن سلطة الإدارة التقديرية لا يحدها سوى انحرافها بسلطتها.

وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين موجزين هما:

المطلب الأول: التعريف بمبدأ المشروعية وعلاقتها بعيب إساءة استعمال السلطة.

المطلب الثاني: مفهوم السلطة التقديرية وارتباطها بعيب إساءة استعمال السلطة.

المطلب الأول ـ مفهوم بمبدأ المشروعية وعلاقتها بعيب إساءة استعمال السلطة.

أولاً- التعريف بمبدأ المشروعيـــــة: يقصد بمبدأ المشروعية خضوع سائر سلطات الدولة لأحكام القانون، بحيث تكون تصرفاتها محددة بسياج قانوني لا تستطيع أن تتعداه. ولا ينعطف هذا المبدأ على تصرفات طائفة دون أخرى، وإنما يشمل المحكومين في علاقاتهم والرؤساء في مزاولة سلطاتهم، بحيث يكون هؤلاء وأولئك خاضعين لأحكام القانون على حد سواء. وهذا لا يتحقق إلا في الدولة القانونية، حيث لا تستطيع أية سلطة أن تجري تصرفاً أو تتخذ قراراً إلا وفق أحكام القانون وفي الحدود التي رسمها، فأي تصرف تتخذه الجهة الإدارية لن يكون مشروعاً ومنتجاً لآثاره القانونية إلا بمقدار تطابقه مع القاعدة القانونية التي تحكمه. فإذا صدر قرار رئاسي دون مراعاتها، عُدّ غير مشروع ويتعين الطعن فيه أمام القضاء، ويتحلل المرؤوس من واجب إطاعته أو وضعه موضع التنفيذ(1)

ثانياً ـ علاقة عيب الانحراف بالسلطة ومبدأ المشروعية: يتسم القرار المشوب بعيب الانحراف بالسلطة بأنه مطابق للمشروعية في ظاهره ومنتهك لها في جوهره. فمصدر القرار يستخدم المشروعية ليخفي بها خروجه عليها. ومن هنا تبرز أهمية الرقابة القضائية على مثل تلك القرارات. ولذلك كان عيب الانحراف بالسلطة يشكل اعتداءً صارخاً على مبدأ المشروعية، وذلك لخروجه عن مقتضيات القانون بمعناها الواسع.

ويشمل مفهوم القانون كل القواعد القانونية، وليس فقط القواعد الصادرة من السلطة التشريعية. فإقدام رجل الإدارة على استخدام سلطته لتحقيق مآربه الخاصة أو مصالح غيره أو الانتقام منهم يُعد إهداراً مقصوداً لجانب المبدأ. كما أن الانحراف بالسلطة في صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف يعد خروجاً آخر على مبدأ المشروعية(2)

المطلب الثانـــي ـ مفهوم السلطة التقديرية، وارتباطها بعيب إساءة استعمال السلطة

أولاً ــ مفهـوم السـلطة التقديريـــة: تكـون سـلطة الإدارة تقديريـة عنـدما يتـرك لهـا المشرع قدراً من حرية الاختيار، بين أن تتخذ الإجراء، أو التصرف، أو لا تتخـذه، أو أن يترك لها حرية اختيار الوقت المناسب، أو السبب الملائم
لإصداره، أو في تحديد محلـه واختيـار شكله. أمـا إذا لـم يتـرك لهـا المشـرع أيـاً مـن الاختيارات السابقة، بحيث يلزمها بحدود واجبة الاتباع عند إصدار القرار، فإن سلطة الإدارة لا تكون تقديرية، والحال كذلك في السلطة المقيدة.

إذن يمكن القول باختصار: سلطة الإدارة التقديرية هي مدى ما تتمتع به مـن حريـة اتخاذ القرار المناسب في غير الحالات التي تخضع فيها للالتزام مـن جانـب المشـرع. ونحـن نعلـم أن القـرار الإداري يقـوم علـى خمسـة أركـان، هـي: السـبب، والشـكل، والاختصاص، والمحل، والغاية. فيما يتعلق بـركن الشكل، والاختصـاص، فـلا حريـة للإدارة فيهما، أما ركن السبب، والمحل فتتجسد بينهما معالم السلطة التقديرية، والغايـة التي تمثل الحد الخارجي للسلطة التقديرية، فـلا حريـة لـلإدارة فـي تحديـد الهـدف مـن قراراتها، فكل قراراتها هدفها المصلحة العامة(3) .

ثانياً ـالسلطة التقديرية، وارتباطها بعيب الانحـــراف:

من المستقر عليه فقهـاً وقضـاءً، أن السـلطة التقديريـة التـي تتـرخص بهـا الإدارة هـي المـوطن الأساسـي لعيـب الانحـراف بالسـلطة، فـإذا كانـت سـلطة الإدارة محـددة، واختصاصها مقيداً، فإن عيـب الانحـراف لا يثـور، بـل لا يمكـن تصـوره. وإذا كانـت السلطة التقديرية لازمة للإدارة العامة في عصرنا الحاضر، ولكـي تـتمكن مـن إنجـاز مسؤوليتها الخطيرة، فإن انحراف الإدارة في ممارسة سلطتها هـو أمـر خطيـر أيضـاً، يؤدي إلى عواقب تضر بالمصلحة العامة(4)

المبحث الأول ـ ماهية عيب إساءة استعمال السلطة الانحراف وبيـان أهـم صـــــــوره:

تمهيد وتقسيم:

يعد الانحراف في استعمال السلطة أحـد أوجـه الطعـن بإلغـاء القـرار الإداري التـي ورد ذكرها فـي المـادة الثانيـة مـن قـانون القضـاء الإداري، ويُشـترط لقبـول الطلبـات المنصوص عليها في المادة الثانية أن يكون مرجع الطعن: عدم الاختصاص، أو وجود عيـب فـي الشـكل، أو مخالفـة (للقـوانين واللـوائح، أو الخطـأ فـي تطبيقهـا، أو إسـاءة استعمال السلطة). وهو يتمثل في عدم مشروعية الغاية التي استهدفها القـرار الإداري، إما للبعد عن المصلحة العامـة، أو لمخالفـة الإدارة للهـدف المحـدد لهـا، أو لعـدم اتبـاع

الإجراءات الإدارية السليمة. ويترتب على إثبات ذلك بطلان القرار الإداري وإلغاؤه، والتعويض عنه إذا كان له مقتضى ما، ونحن نعلم أن الانحراف في استعمال السلطة، أو ما يُعرف بإساءة استعمال السلطة، هو عيب يصيب القرارات الإدارية إذا انحرف رجل الإدارة الذي أصدرها عن الهدف الذي حدده القانون لكل منها، واستهدف أغراضاً لا تتعلق بالصالح العام. ولأهميته، أدى إلى فرض الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية. وفي هذا المقام، سوف نعرض مفهوم عيب الانحراف في استعمال السلطة، ثم نبين خصائصه وصوره من خلال تقسيم هذا المبحث إلى:

المطلب الأول: ماهية عيب إساءة استعمال السلطة. والمطلب الثاني: صور عيب الانحراف.

المطلب الأول ــ ماهية عيب إساءة استعمال السلطة:

تقسيم:

إذا كان السبب مقدمة ضرورية لكل قرار إداري، أي أنه لا يوجد قرار بدون سبب يقوم عليه، فإن الغاية هي النتيجة النهائية التي يستهدفها القرار الإداري، ولا يخلو القرار الإداري من هدف معين يكون محدداً بمقتضى القواعد القانونية يستهدف المصلحة العامة. ونحن نعلم أن دعوى الإلغاء تخاصم قراراً إدارياً معيباً، يقيمها أصحاب الشأن أمام القضاء الإداري، فتدخل من أهم اختصاصاته، وذلك إعمالاً لمبدأ المشروعية. وذلك لما لها من خصائص تميزها عن غيرها من الدعاوى، فإنها دعوى عينية قضائية، وتنتمي إلى قضاء المشروعية(5) ، ولها أوجه الطعن، أو أسباب الطعن التي تشوب القرار، ويجعله غير مشروع، وتؤدي إلى إلغاء القرار. ومن ضمن أوجه الطعن لا يهمنا سوى عيب إساءة استعمال السلطة المعروفة بركن الغاية، وسوف أتناول الآتي:

أولاً -التعريف بعيب إساءة استعمال السلطة : يُقصد بعيب إساءة استعمال السلطة، كما يسمى بعيب الانحراف بالسلطة، "خروج جهة الإدارة عند مباشرتها لأوجه نشاطها عن هدف الصالح العام، أو عن الأهداف التي ينص عليها المشرع عند تحديده لاختصاصها؛ بمعنى أن هذا العيب يتعلق بركن الغاية في القرار الإداري"(6)

وفي الحكم الذي أشار إليه د. خليفة الجهمي في كتابه، قد عبّرت المحكمة العليا عن ذلك في حكمها الصادر بتاريخ 1957/6/26م في الطعن الإداري رقم 3/6 ق، بقولها إن عيب الانحراف الذي يُطلق عليه أحياناً إساءة استعمال السلطة هو أن يستعمل رجل الإدارة السلطة التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به...(7)

أما عن مصر، فقد أطلقت عليه قوانين مجلس الدولة المصرية، وهو الذي يمارس مصدر قرار السلطة التي خوّلها له القانون لتحقيق أهداف غير تلك التي حددها له(8) حيث نصّت عليه المادة العاشرة في القانون رقم 14، والقانون رقم 47 لسنة 1972م بوصفه أحد أوجه الطعن(9)

ثانياً ـخصائص عيب إساءة استعمال السلطة:

1-عيب إساءة استعمال السلطة هو عيب قصدي يتعلق بنية مصدر القرار

فهو عيب يصيب ركن الغاية في القرار الإداري، ويتعلق بالنواحي النفسية والقصدية للجهة الإدارية مصدرة القرار، وبالدوافع المستترة التي دعتها إلى إصداره. فالقرار المعيب بالانحراف قرار سليم لجميع أركانه الأخرى، فيما عدا ركن الغاية. وقد أشارت إليه المحكمة العليا عندما صدر حكم من المحكمة العليا بتاريخ 2008/11/27 في الطعن، حيث قالت: "عيب الانحراف بالسلطة عيب قصدي ينبغي إقامة الدليل على حصوله"(10)

2-عيب إساءة استعمال السلطة إنه مرجع احتياطي : يُعد عيب الانحراف من أكثر العيوب التي تشوب القرارات الإدارية دقة وصعوبة، وذلك لما يتطلبه؛ خلافاً للعيوب الأخرى، إذ يتعمق القاضي الإداري في البحث عن الأغراض والغايات التي اتخذتها الإدارة هدفاً لتحقيق الصالح العام من إصدارها للقرار. وهو بحث شاق وعسير، ولا يلجأ القاضي إلى البحث فيه إلا إذا استعصى عليه إلغاء القرار استناداً إلى بقية العيوب الأخرى. ولا يجوز للطاعن أن يحتج بعدم تعرض القاضي لعيب الانحراف بالسلطة ما دام القرار قد أُلغي بعيب آخر من هذه العيوب التي تُعد من أوجه الطعن. فقد أضفى القضاء الإداري الليبي والمقارن على هذا العيب الصفة الاحتياطية كإحدى أوجه إلغاء القرارات الإدارية، وذلك لصعوبة إثباته(11) ، وقد أشارت المحكمة العليا إلى الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة في حكمها الصادر بتاريخ 1970/2/8م، في الطعن الإداري رقم 118، حيث جاء فيه أن القرار المطعون فيه يكون مخالفاً وخاطئاً في تطبيقه وتأويله، وفي هذا كله إلغاء عن مواجهة وجه الطعن بالانحراف في استعمال السلطة. وبذلك، فإنه من المقرر في الفقه والقضاء الإداري أنه إذا عُيب القرار الإداري بأي عيب آخر مع الانحراف، فإن القضاء الإداري يبدأ بفحص العيب الآخر، فإذا انتهى إلى توفره قضى بإلغاء القرار دون الحاجة إلى التعرض لعيب الانحراف، وليس للطاعن أن يتضرر من عدم التعرض لعيب الانحراف ما دام قد وصل مبتغاه(12) ، وقد أكدت المحكمة الإدارية المصرية

في حكمها بتاريخ 1994/12/15م في الطعنين 1120، 37/1320 في القانون بقولها: "إن القرار المطعون فيه جاء مشوباً بالخطأ في تطبيق قواعد التنسيق، ويتعين لذلك إلغاؤه دون حاجة للبحث عن الوجه الثاني من الطعن، والمبني على إساءة استعمال السلطة"(13)

3-**عيب إساءة استعمال السلطة إنه يتعلق بالقرارات الصادرة عن الإدارة، وهي تمارس اختصاصاً تقديرياً:** يذهب، أو يقع عيب الانحراف بالسلطة عندما تتمتع جهة الإدارة باختصاص تقديري في إصدارها، أي عندما تستقل الإدارة بتقدير الظروف الواقعية، وتختار وقت تدخلها، وتختار الوسائل الكفيلة لمواجهتها. وقد تستغل الإدارة هذه الحرية في اتخاذ القرارات بغرض تحقيق أهداف غير مشروعة، أما عندما يكون اختصاص جهة الإدارة مقيداً، أي عندما يفرض المشرع على الإدارة اتخاذ قرار معين متى توافرت الشروط والظروف الواقعية التي ينص عليها، فإن عيب الانحراف لا يُثار؛ لأن الإدارة في هذه الحالة، متى تقيدت بإرادة المشرع، يُفترض افتراضاً لا يقبل إثبات العكس أنها تسعى إلى تحقيق أهداف مشروعة.

إن حكم المحكمة العليا على ذلك يقول إن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري، أن عيب الانحراف الذي يُبطل عمل الإدارة يقع عندما تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق غرض غير معترف لها به، أي أن الغرض هو تحقيق أغراضها غير المشروعة(14) ، وقد أكدت محكمة الطعن الإداري في حكمها بالجلسة المنعقدة علناً صباح يوم الأحد 11 رجب 1379 و.ر الموافق 12/6/ 1379 و.ر-2011م(15) ، والذي جاء فيه: لما كان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن عيب الانحراف بالسلطة هو من العيوب الخفية التي يقع عبء إثباتها على من يدّعيها، بإقامة الدليل على أن جهة الإدارة قصدت تحقيق غرض لا صلة له باستهداف الصالح العام، وكان الطاعن لم يُقدّم ما يدل على ذلك، فإن الحكم المطعون فيه، وقد قضى بإلغاء القرار المطعون فيه دون إثبات الطاعن أن جهة الإدارة قد قصدت تحقيق غرض غير مشروع، فإنه يكون قد خالف القانون.

4- يتعلق بركن الغايـــــة: يمثل ركن الغاية الجانب الشخصي في القرار، حيث إن غاية القرار الإداري هي الهدف النهائي الذي يهدف مصدر القرار إلى تحقيقه من إصداره. ويعني ذلك أن عيب إساءة استعمال السلطة يتحقق وجوده إذا ما انحرف مصدر القرار عن المصلحة العامة، أو عن الغاية المعينة بالذات بنص القانون(16) وتؤكد المحكمة الإدارية العليا بقولها إن عيب إساءة استعمال السلطة، الذي يبرر إلغاء

القرار الإداري أو التعويض عنه، يجب أن يشوب الغاية منه في ذاتها، بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار، أو أن تكون أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة، وهذا رأي القضاء المصري في ركن الغاية(17) . وأما ما جاء من أحكام المجلس الفرنسي، فقد اعتبر أن الانحراف هو "التغيير عن غاية القرار الإداري". وقد أكدت محكمة الطعن الإداري في حكمها بالجلسة المنعقدة علناً صباح يوم الأحد 16 ربيع الأول 1373 و.ر الموافق 2005/4/24م(18)

قرار إداري تسبيبه غير لازم	1–أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن جهة الإدارة الاستثناء الوارد على ذلك غير ملزمة بتسبيب قراراتها الإدارية ما لم يشترط المشرع ذلك.
عيب الانحراف بالسلطة إثباته	2– لما كان عيب الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية، فإن لازم ذلك أنه يتعين على من يدّعيه أن يقيم الدليل عليه.

5- عدم تعلق عيب إساءة استعمال السلطة بالنظام العام: عيب استعمال إساءة السلطة لا يتعلق بالنظام العام، شأنه شأن سائر عيوب عدم المشروعية، فيما عدا عيب الاختصاص، فلا يستطيع القاضي التعرض له مباشرة دون الدفع به أمامه، وأغلب الفقهاء يذهبون إلى ذلك(19) .

6- **نظرية الظروف الاستثنائية لا تبرر الانحراف :** من شأن حدوث الظروف الاستثنائية في الدولة اتساع أو مرونة مبدأ المشروعية، بحيث يمكن للإدارة أن تتحلل من بعض القيود المفروضة عليها في ظل الظروف العادية، وذلك استجابة لمتطلبات الأوضاع غير العادية، الناشئة عن الظروف الاستثنائية. وبناءً على ذلك، يجوز تغطية ما يشوب عناصر أوجه الطعن الأخرى من عيوب، وذلك بناءً على قيام الظروف غير الطبيعية، فهذه الظروف هي التي أظهرت تلك العناصر التي يشوبها العيوب وبررت مشروعيتها(20)؛ ولكن الأمر يختلف بالنسبة للعيب الذي يشوب العرض أو الغاية من القرار الإداري؛ فالظروف الاستثنائية لا تبرر الانحراف بالسلطة، لأن الانحراف بالسلطة يشكل إخلالاً بالمصلحة العامة، وهذه المصلحة هي التي تقررت من أجلها نظرية الظروف الاستثنائية(21)

المطلب الثانـــــــي ـ حالات عيب الانحراف:

تقسيم:

السلطة المخولة للإدارة في إصدار القرارات الإدارية ليست غاية، أو هدفاً في حدّ ذاتها، بل هي وسيلة لتحقيق أغراض المصلحة العامة، التي يتطلبها النشاط الإداري في مجالاته المختلفة. وسوف أتناول في هذا المطلب صور لعيب الانحراف منها ما يأتي:

أولاً ـ عدم مراعاة المصلحة العامة: قد يسعى رجل الإدارة بإصدار القرار إلى تحقيق أغراض تجاه المصلحة العامة، كتحقيق نفع شخصي، أو الانتقام، أو المحاباة، أو لأغراض سياسية، أو للتحايل على تنفيذ الأحكام القضائية. وفي هذه الحالة يكون القرار مشوباً بعيب الانحراف. وهذا الانحراف خطير، يتم عن سوء النية؛ لأن رجل الإدارة يستغل سلطاته، ويستعملها لأغراض لا تتعلق بالصالح العام. ومن هذه القراءة ما يأتي:

أ-قرار بنقل الموظف: ثبت بأنه لا يقصد به الصالح العام، وإنما لإفادة شخص آخر ليحل محل الموظف المنقول في وظيفته.

ب-قرار استهداف التشفي والانتقام: وهو فصل الموظف بسبب العداء الشخصي، أو رداً على دعوى رفعها.

ج-قرار بنزع ملكية العقار والاستيلاء عليه: وذلك بهدف التحايل على حكم الإخلاء لمصلحة مالكه(22)

د-قرار يستهدف تحقيق أغراض سياسية، أو حزبية: حيث يُمرر القرار، تعبيراً عن رأي سياسي معين أو المحاباة من يتابعون اتجاهاً سياسياً، أو جزءاً منه، كالتعيين، أو الترقية... إلخ. وهذا ما يحدث في وقتنا الحالي من انحرافات لمصلحة خاصة أو لصالح حزب معين... إلخ(23)

ومن تطبيقات المحكمة العليا في عيب إساءة استعمال السلطة، بخصوص التشفي والانتقام أن المحكمة أخذت في الطعن رقم (28/83ق) بمقر المحكمة طرابلس الصادر بتاريخ 29/6/ 1999م. حيث جاء فيه: " أن هذا النعي غير سديد، وذلك لأنه إذا انحرفت الإدارة في استعمال سلطتها في إجراء النقل النوعي، أو المكاني، فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري". وذلك تأسيساً على أن النقل في هذه الحالة يتضمن عقوبة للموظف بغير الطريق التأديبي الذي رسمه القانون، وهو ما يخص القضاء الإداري بالنظر فيه والطعن فيه أعمال لحكم المادة رقم (3/2) من القانون رقم (88)

لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، وانطلاقاً من مبدأ الرقابة الواسعة للقضاء الإداري على المشروعية(24) ، وهنا قد يكون النقل بغرض التشفي، والانتقام، وإلغاء القرار بسبب عقوبة مقنعة، وهي نقل موظف من وظيفة إلى وظيفة أقل منها؛ بحجة الجزاء التأديبي. وأما في فرنسا: فقد ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار أحد المحافظين، الذي عدّل بموجبه لائحة الإسكان لصالح بعض الملاك بقصد التهرب من تنفيذ حكم قضائي بهدم عقاراتهم لمخالفتها للشروط التي تنص عليها لائحة الإسكان. وإنما هو في حقيقته يستهدف وضع عقبة في سبيل حكم محكمة الاستئناف بمدينة ليون، مما يجعله مشوباً بالانحراف(25) ، وأما في مصر: قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها بتاريخ 1967/2/18م في الطعن رقم 1309/ق، بأن الباعث الذي دفع محافظة الشرقية إلى السعي في إصدار القرار المطعون فيه هو الحكم الصادر بإخلائها من المبنى المطلوب، وذلك للاستيلاء عليه، إذ كانت تستأجره. والقصد هنا هو تعطيل تنفيذ الحكم أو التحايل على تنفيذه، وهو قصد غير مشروع(26)

ثانياً ـ فجائيـــة قاعـــدة تخصيص الأهـــداف: تحقّق هذه الحالة كلما كان القانون قد حدد غرضاً معيناً لذاته، يتعين أن يستهدفه القرار الإداري، وجاءت الإدارة عن هذا الغرض، وابتغت بقرارها هدفاً آخر غيره، حتى ولو كانت تتوخى في ذلك تحقيق مصلحة عامة تراها جديرة بالرعاية، طالما كانت هذه المصلحة مغايرة لتلك التي حددها المشرع، بمعنى أن القرار الإداري له هدف عام يجب ابتغاؤه دائماً، وهو تحقيق أغراض وغايات الصالح العام، وهدف مخصص يتعين أن يتوخاه مصدره على وجه الدقة، ما دام القانون قد نص عليه، أو كانت الطبيعة الذاتية للقرار تتطلبه، وهو ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف، ولكن عيب الانحراف بالسلطة في حالة مخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري أقل خطورة من الحالة التي يكون فيها الانحراف مع عدم مراعاة القـرار لأغراض المصلحة العامة بوجه عام، باعتبار أن رجل الإدارة في الحالة الأولى لم يتجاوز دائرة الصالح العام التي يعمل في نطاقها، وإنما سعى لتحقيق أغراض لا تمت لها بصلة، وإنما هي مجرد فجائيته بحسن النية، وذلك للغرض الذي حدده المشرع وجعل القرار مرصوداً على تحقيقه بالذات دون سواه، ولا ينفي عن هذه الحالة الأخيرة الخروج عن أحكام القانون، والإخلال بما يوجبه من أهداف محددة، ولا يجوز بلوغها إلا باتباع ما نص عليه القانون، وهو ما عبّرت عنه المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1994/1/22م في الطعن

الإداري رقم 39/44، بقولها: "إن عيب الانحراف بالسلطة يكون عندما تقصد جهة الإدارة بإصدار قرارها مجرد الانتفاع الشخصي"(27)

ثالثاً ـ الانحـــراف بالإجـــراءات: يطلــق على هذا العيب "الانحراف بالإجراءات" إذا استخدمت الإدارة بعض الوسائل أو الإجــراءات لتحقيق غرض تملك تحقيقه، ولكن بوسائل أخرى، ومثال ذلك: تلجأ الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت بدلاً من إجراءات نزع الملكية الواجب اتباعها، لكي تستولي على العقار للمنفعة الخاصة بصفة دائمة، وتتخذ الإدارة إجراءات النقل المكاني، وهذا ما أكدت عليه المادة في القانون رقم 88 لسنة 1971 بشأن القضاء الإداري، رغم أن رأياً آخر ذهب إلى أن عيب الانحراف بالإجراءات يدخل في طائفة عدم المشروعية، وأنه يتعلق بالمشروعية الخارجية للعمل الإداري، وذلك استناداً إلى أنه يتعلق بمخالفة نطاق القاعدة الإجرائية، أما نحن، فإننا نراها وجهين لعملة واحدة، فكل الأمر يتعلق باستخدام إجراءات لغير الهدف الذي تسعى إليه الإدارة، وفي النهاية استخدمت لهدف غير ما هو معد له(28)

المبحث الثانـــي ـ صعوبة وعبء عيب الانحراف بالسلطة، وطرق ووسائل إثباته:

تمهيد وتقسيم:

كما أشرنا في المبحث السابق، فإن من خصائص عيب الانحراف بالسلطة أنه عيب قصدي يتعلق بنية مصدر القرار، ونفسيته، واتصاله تبعاً بكوامن الإدارة، الأمر الذي يجعل أمر إثباته عسيراً أو شاقاً، ويتطلب جهوداً مضنية ووقتاً ليس قصيراً للتحري عن بواعث الإدارة ودوافعها من وراء إصدارها القرار. وهي أمور خفية، يتعذر كشفها بسهولة، ويصعب إثباتها بيسر، ولكن الدور الإيجابي المعترف به للقاضي الإداري قد ساهم بصورة واضحة في التلطيف من حدة صعوبة إثبات عيب الانحراف، عن طريق التوسع في قبول وسائل الإثبات، وذلك للتخفيف من العبء الملقى على عاتق المدعي في هذا الشأن، وسوف ألاحظ من خلال ما أتناوله في هذا المبحث إثبات عيب الانحراف بالسلطة، وإساءة استعمالها، وذلك من خلال:

المطلب الأول: صعوبة وعبء إثبات عيب الانحراف ، والمطلب الثاني: طرق ووسائل إثبات عيب الانحراف

المطلب الأول ـ صعوبة وعبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة:

أولاً-صعوبة إثبات عيب الانحراف:

إذا كان إثبات عيوب الاختصاص، والشكل، والسبب، ومخالفة القانون التي يمكن أن تشوب القرارات الإدارية يكفي في شأنها بمجرد فحص القرار ذاته، وإجراء المطابقة بينه وبين القواعد القانونية التي يرتكز عليها؛ ليتضح مدى اتفاقه معها من عدمه، فإن ذلك ليس بالأمر المتيسر للقرار المشوب بعيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، فالقرار في ذاته لا يكشف بنفسه عن شيء؛ لأن الأمر المطلوب إثباته يدور حول الغرض الذي تستهدفه الإدارة بقرارها، ومدى توافقه مع أغراض وغايات المصلحة العامة المقررة قانوناً من عدمه، وإن كانت هذه الأغراض والغايات يمكن معرفتها من خلال القواعد القانونية، غير أنه يتعذر الاهتداء إلى ما استهدفته الإدارة من قرارها إلا باللجوء إلى أشياء خارجة عن القرار في ذاته، وذلك لتعلقها بقصد مصدره واتصالها بالإدارة، وهي أمور ليس من السهولة إثباتها وإقامة الدليل عليها، بحسبانها تقوم على عناصر شخصية وتنصب على البواعث والدوافع التي أدت إلى إصدار القرار(29)

ونلتمس هذا في الحكم: ما ذهبت إليه المحكمة العليا في حكمها الصادر بتاريخ 2006/5/7م، في الطعن رقم 5، القانون رقم 51، حيث قالت: "عيب إساءة استعمال السلطة المبرر للإلغاء، هو أن يشوب قرار جهة الإدارة في غايته، وعلى من يدّعي بأنه غير سليم أن يقدم الدليل، إذ يقع عبء الإثبات عامة على عاتق المدعي؛ لأنه هو صاحب الادعاء أمام القضاء، رجوعاً إلى الأصل المفترض بمطابقة الحالة القائمة بين الخصوم وقت رفع الدعوى لأحكام القانون، ومن يدعي العكس عليه إثبات ذلك(30)

عن طـــريق ما يقدّمه من دلائل وإثباتات من شأنها نقض قرينة الصحة، أو على الأقل زحـــزحة الافتراض القائم عليها؛ لينتقل عبء الإثبات بعد ذلك إلى الإدارة من خلال ما تقدّمه من دفوع لتأكيد صحة القرار ومشروعيته، باعتبار أن قرينة الصحة أو المشروعية الملازمة ليست قاطعة، وإنما هي قرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس.

وعلى ضوء ذلك فقد أدرك القاضي الإداري بحكم خبرته المشقة والملقاة على كاهل المدعي؛ لإثبات عيب الانحراف بالسلطة، بعدها ليس عيباً خارجياً "كعيب عدم الاختصاص، والشكل"، يسهل الكشف عنه، كما أنه ليس عيباً موضوعياً (كعيب السبب، والمحل)، يمكن فضحه، وإنما هو عيب قصدي يكمن في بواعث الإدارة، ودوافعها، وبذلك يتعسر إقامة الدليل عليه من قبل المدعي وحده فيما لو ترك وشانه

انتظار ؛ لاعتراف الإدارة بخطئها، وهو ما لا يحدث عملاً، خاصةً وإن الإدارة تحتكم على كافة المستندات، وأدلة الانحراف، الأمر الذي استلزم تدخّله إيجابياً كقاضي إداري لكفالة التوازن بين طرفي الخصومة بهذا الخصوص عن طريق تعظيم دور القرائن في إثبات عيب الانحراف بوصفها الوسيلة المتاحة بيد المدعي وكذلك هذا عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ 2001/12/6م في الطعن رقم 6/16 بالقانون رقم 44 بقولها: "عيب الانحراف، أو إساءة استعمال السلطة بها من العيوب القصدية في القرار الإداري، يقوم حين يكون لدى الإدارة قصد الإساءة، أو الانحراف، وعلى ذلك فهو يقع على من يدعيه، يجب أن يقوم الدليل عليه، حيث لا يمكن افتراضه ارتباطه بسلوكيات الإدارة(31)

غـير أن مجلس الدّولة الفرنسي قد خفف هذه الصعوبة، بأن ســمح لنفسه بإصدار أوامر إلى الإدارة لتقديم ما لديها من مستندات وأدلة تكون منتجة في الدعوى حتى يتم منحه هذا الحق بالمرسوم الصادر في عام 1963م، كما أقــرّ لنفسه سلطة التكليف بأن تجري الإدارة تحقيقاً إدارياً في بعض المسائل، ولاسيما الفنية المتعلقة بالدعوى، وتقدم تقريراً بنتيجة هذا التحقيق، يودع في ملف القضية(32)

ثانياً ـعبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة:

القاعدة العامة عبء الإثبات في الدعوى، أو بصفة عامة على عاتق المدعي، بعده هو صاحب الادعاء أمام القضاء، إلا أن القضاء يشترط أن يكون هذا الطاعن قد ساهم في قيام الانحراف بالسلطة؛ لأنها تمنحه الاحتجاج به أمام القاضي، وهذا ما ألمحت إليه المحكمة العليا في حكمها بتأريخ 1970/5/3 حيث تقول: لما كان ذلك فإن الطاعن فيما استدلت عليه المحكمة واستظهرته من مختلف القرائن، والدلالات، قد قارف أعمالاً غير مشروعية، وخالف الظاهر، ولا يشفع لها في أن ينفذ أمر رئيس الوزراء، أو وزير الداخلية، ومتى كان ذلك فليس للطاعن المخالفة، وقد لعب مع اللاعبين بالنار بأن يتحدى بانحراف شارك فيه، ولا أن ينتظر الحماية من رؤسائه لأن الأيام دول، والحاكم ذائل ومصير الأمر في النهاية إلى وجه الحق، وسيادة القانون، حيث أنه لما تقدم فلا يقبل من الطاعن، وعلى القرار الإداري الصادر بإعفائه من وظيفته من قوة الأمن بالانحراف، وإساءة السلطة، ويكون الطعن متعيناً رفضه(33)

ثالثاً ـدور رقابة القضاء الإداري عند نظرها لموضوع إلغاء، أو دعوى إلغاء في العرضين:

الأول: إذا تحققت دائرة القضاء الإداري من أن ينعاه الطاعن على القرار المطعون فيه لا أساس له من الصحة، وأن القرار يشوبه أي عيب من عيوب القرار الإداري، فإنها تحكم برفض الدعوى، ولا يكون لهذا الحكم إلا مجرد حجية نسبية تقتصر على أطراف الدعوى، بحيث يجوز للغير من ذوي المصلحة أن يطعنوا بالإلغاء على نفس القرار إذا لم تمض المواعيد المقررة للطعن عليه.

الثانيـــــــة: إذا تأكد من دائرة القضاء الإداري من صحة ما يدعيه الطاعن على القرار فيه، أن الذي يشوبه عيب من عيوب القرار الإداري، أو عيب إساءة استعمال السلطة، فإنها تحكم بإلغائه(34)

المطلب الثانـــــي ــ طرق ووسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة:

بالنظر إلى الطبيعة الذاتية التي يتسم بها القانون الإداري، وللصلات الخاصة التي تربط بين الإدارة العامة والقضاء الإداري، فقد لطف القضاء من صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة بقبوله وسائل الإثبات المباشرة وغير المباشرة التي يستشف منها وجود هذا العيب، وتكون على النحو الآتي:

أولاً-الوسائل المباشرة لإثبات عيب الانحراف بالسلطة: تكون وسيلة إثبات عيب الانحراف بالسلطة مباشرة إذا أمكن الكشف عن ذلك من خلال نص القرار ذاته، أو عن طريق استخلاص هذا العيب من فحص الأوراق ذات العلاقة بالقرار، بما يأتي:

أ -يتم الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة من نص القرار ذاته عندما تنبئ أسبابه على أنه مشوب بهذا العيب، سواء كانت الإدارة قد أفصحت عن تلك الأسباب مختارة، أو مجبرة، وذلك نظراً لما بين الأسباب التي يبنى عليها القرار، وبين الغرض الذي يستهدفه من روابط قوية تنم عن الأهداف الحقيقة التي تتخذها الإدارة من إصداره(35)

، وقد أكدت محكمة الطعن الإداري في حكمها بالجلسة المنعقدة علناً صباح يوم الأحد 22 من ذي الحجة الموافق 1/22 / 1374 و. ر -(2006 م)(36)

والذي جاء فيها : أنه من المقرر أن تكليف جهة الإدارة أحد موظفيها بالقيام بعمل معين من أعمال الإدارة التي تملكها تحقيقاً للصالح العام لا يخضع لرقابة القضاء الإداري، وأن استبدال غيره به لا يخضع كذلك الرقابة القضاء الإداري طالما كان خالياً من التعسف في استعمال السلطة، ولما كان انحراف الإدارة في استعمال سلطتها يقع عبء إثباته على من يدعيه، وكان الطاعن قد عجز عن ذلك، وأن استبدال غيره به

لم يترتب عليه إنزال درجته الوظيفية، أو تفويت فرصة ترقية عليه، وأن المستندات المقدمة منه قد خلت مما يفيد أن من تم تكليفه بدله غير كفء للقيام بالعمل الذي : أسند إليه، فإن النعي على الحكم المطعون فيه يكون قائماً على غير أساس، ومن ثم يتعين رفض الطعن.

قد يرد في نص القرار اعترافاً من الإدارة بالانحراف بالسلطة صراحة (37) ، وذلك عندما تقول أنها لم تخطئ فتكشف عن هدفها، فإذا به غير الهدف الذي أراده القانون، فالاعتراف الضمني من الإدارة بأن قرارها مشوب بالانحراف، وإن كان القاضي الإداري يحكم بانتهاء الخصومة لاستجابة الإدارة لطلبات المدعي دون تطرق منه لبحث عيب الانحراف بالسلطة، والحكم بالإلغاء لتوافره، حيث لم يعد للمدعي مصلحة في أن يستمر في الخصوم بعد استجابة الإدارة؛ لرغبته في إنهاء القرار محل الطعن(38)

ب - قد يجري استخلاص عيب الانحراف بالسلطة من سائر الأوراق والمستندات المودعة في ملف الدعوى، وذلك عن طريق ما يستشفه القاضي الإداري من المناقشات الإدارية التي جرت عند إصدار القرار، أو مما تظهره المراسلات المتبادلة بين جهة إصدار القرار، والسلطة الرئاسية لها، والمتصلة بالقرار محل الطعن بالانحراف بالسلطة (39)

ثانياً -الوسائل غير المباشرة لإثبات عيب الانحراف بالسلطة:

أـ قرينة التمييز في المعاملة بين ما تماثلت مراكزهم، ذلك أن مبدأ المساواة أمام القانون بوصفه من المبادئ الدستورية العامة، قد يستشف القاضي قيام عيب الانحراف بالسلطة.

ب - قرينة ظروف إصـــدار القرار، وطريقة تنفيذه للظروف السباقة على القرار، يمكن أن نشير إلى الحكم الصادر من المحكمة العليا الذي قضت فيه ببطلان تقرير المنفعة العامة على قطعة أرض والاستيلاء عليها بطريق التنفيذ المباشر ؛ وذلك لأن الجامعة المستفيدة من القرار سبق وأن تصرفت في جزء من الأرض التي وهبتها لها إحدى المحافظات بالمخالفة لشرط الجهة الواهبة بالمنع من التصرف في الأرض الموهوبة لها؛ لأن هذا التصرف يدل على عدم حاجة الجامعة للأرض محل الاستيلاء، وأن هذه الأرض ليست لازمة للمنفعة العامة، أما فيما يتعلق بالظروف اللاحقة، فيمكن أن نشير إلى حكم المحكمة الإدارية العليا، والتي قضت فيه ببطلان قرار الاستيلاء على العقار لاستعماله في الأغراض التعليمية، غير أن جهة الإدارة خرجت عن

استعماله في هذه الأغراض، وذلك بتحويله إلى استراحة مبيت لبعض الأشخاص مقابل أجر استخدام جزء منه كمخزن، وجمعية استهلاكية، مما يعني انتفاء الغرض من الاستيلاء على العقار(40) .

الخاتمـــــة:

يمكن القول إن عيب الانحراف في استعمال السلطة، الذي يصيب الغاية من القرار الصادر من الجهة المختصة لا زال يحتفظ بمكانته كوجه من أوجه الطعن بالإلغاء للقرار الإداري، لعده أخطر عيوب القرار الإداري على حقوق الأفراد، وحرياتهم، وعلى الإدارة في حد ذاتها، لما ينتج عنه من زعزعة الثقة الواجب توافرها بين الأفراد، والإدارة، ولا يتحقق هذا العيب إلا إذا ثبت أن الإدارة قد انحرفت بسلطتها عن الهدف الذي من أجله منحت السلطة، وهذا الأمر ليس من السهل إثباته؛ لأن عيب الانحراف من أشد العيوب دقة وخفاء، لاتصاله بنوايا ومقاصد مصدر القرار الإداري، ولكن هنا كان لدور القضاء في الرقابة دوراً فعالاً، ومؤثراً على القرارات المعيبة، وترتيب مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة.

النتائـــج التي توّصلت إليها:

1-إن عيب استعمال السلطة دائماً يتمثل بركن الغاية في القرار الإداري.

2-يتسم عيب الانحراف بالسلطة بطبيعة مزدوجة عن غيره من العيوب التي تشوب القرار الإداري؛ لأنه ذو طبيعة شخصية لارتباطه بالنوايا، والبواعث، وكذلك ذو طبيعة موضوعية بالنظر إلى الهدف الخاص الذي حدده القانون للإدارة.

3-تتعدد، وتتنوع مظاهر عيب الانحراف في استعمال السلطة، فهي تتمثل في الانحراف عن المصلحة العامة، والانحراف عن الأهداف المخصصة الذي يتحقق عندما تستهدف الإدارة بقرارها تحقيق مصلحة عامة غير تلك التي حددها القانون، وانحرافه في الإجراء.

4- نجد الكثير ممن لديه سلطة إصدار القرارات الإدارية عند قيامهم بأعمالهم القانونية يخرجون عما سطره القانون من غاية كان لابد لهم من ابتغائها.

التوصيات التي توصلت إليها:

بعد تناول الباحث لما يؤدي إلى انتشار عيب الانحراف وأسبابه، يلزمنا ختاماً لهذا البحث تحديد السبل التي يمكن من خلالها -من وجهة نظري - لمواجهة هذا العيب والتخفيف من حدته، وقلة انتشاره وارتكابه على أقل تقدير، فيجب من إتباع الإجراءات الوقائية والعقابية الآتية:

1-إن مواجهة عيب الانحراف بالسلطة تقتضي تدخلاً تشريعاً ييسر وسائل إثبات هذا العيب؛ المساعدة المدعي على الإثبات.

2-يجب على الإدارة ألا تمنح سلطة إصدار القرار إلا لمن يتقلد الوظيفة، ويثبت مقدرته على التعامل مع القوانين واللوائح المنظمة للنشاط الإداري حتى لا يُصدر قراراً منحرفاً عن الهدف.

3-يتعين على الإدارة عد انجراف الموظف بسلطته بمثابة نقطة في سجله الوظيفي، وأن تأخذ عند تقييمه إدارياً بعين الاهتمام، وذلك لانحرافه عن الهدف المخصص.

4- على الإدارة أن تنحي الساسة جانباً أثناء إصدارها لقراراتها، أو قيامها بأعمالها الإدارية، التي هدفها خدمة الأفراد، لا تحقيقاً لصالح حزب خاص -أو هيئة خاصة عن طريق تشديد الرقابة الذاتية على ما يصدر عن الموظفين الذي ينتمون إلى أحزاب، وخلوها من شبهة الانحراف.

5-ضرورة التشديد في الرقابة، وذلك للتأكد من سير العمل.

6-يجب أن يكون القرار مسبباً إذا أمكن ذلك، حتى لا يتعارض مع ضرورات حسن سير، وانتظام أعمال الإدارة، وتوافر صحة القرينة.

7- نرى جعله من النظام العام، بحيث أن تقضي المحكمة من تلقاء نفسها.

8- المفروض أن يقوم القضاء لمرتكب الانحراف بالسلطة بردعه ليكون عبرة لغيره.

10 - أن يكون الجزاء مبالغاً فيه أو يشدد من الجزاء خشية مواجهة رجل الإدارة منه.

11-الانحراف خطأ شخصي، يفترض مساءلة المرتكب للخطأ من ماله الخاص عن الأضرار التي تقع من جراء انحرافه، حتى لا يفكر الموظف في إصدار قرار مشوب بالانحراف، فينعكس ذلك عليه سلباً.

الهوامـــــــــــش:

(1) أ.د. محمد عبد الحميد أبو زيد، رقابة القضاء الأعمال الإدارة، دار الثقافة العربية، القاهرة، 2000م، س/1999 3 ش المبتديان -السيدة زينب، م القاهرة.

(2) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة الانحراف بالسلطة لإلغاء القرار الإداري، دار النشر: دار الفكر الجامعي، 30ش، سويتر الأزريطة الإسكندرية، ت 40432، طبعة 3، 2001، ص 20.

(3) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 24.

(4) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 24.

(5) م.د. خليفة سالم الجهمي، أحكام ومبادئ القضاء الإداري الليبي، دار ومكتبة الفضيل للنشر والتوزيع، (بدون طبعة) ص 331، بدون سنة نشر

(6) أ.د محمد عبد الله الحراري، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي، مكتبة الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، بدون سنة نشر، ط 6.

(7)د. خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق، ص 338
(8)د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، ن، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط 2004.
(9)د. عبد العزيز عبد المنعم، مرجع سابق، ص 32.
(10) طعن ق - إداري - من مبادئ المحكمة العليا، مجلة أحكام المحكمة العليا، رقم 153، ج 1، 2008، ص 118.
(11) د. سالم خليفة الجهمي، مرجع سابق، ص 333
(12) الحكم المشار إليه في كتاب سالم خليفة الجهمي، مرجع سابق، ص 333.
(13) م. د. خليفة الجهمي، مرجع سابق، ص 334
(14) د. محمد عبد الله الحراري، مرجع سابق، ص 466.
(15) حكم محكمة الصادر في طرابلس بتاريخ 11 رجب 1379 و.ر الموافق 12/6/ 1379 و.ر-2011م بمقر المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 56/68ق.
(16) د. علي عبد الفتاح محمد الوجيز في القضاء الإداري - دراسة مقارنة مدونة الكتب المصرية، دار النشر الجامعة المكتبة الإلكترونية، pdf، تلجرام، س 1035
(17) د. علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 402.
(18) حكم محكمة الصادر في طرابلس بتاريخ 16 ربيع الأول الموافق 24 / 4 / 1773. و.ر 2005 م، بمقر المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 112/49ق.
(19)المرجع السابق، ص 403-402
(20) أ.د عمر محمد السيوي، مرجع سابق، ص 309-308
(21)المرجع السابق، ص 309-308
(22)أ. د. محمود عاطف البناء في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 271 -272
(23) المرجع السابق، ص 273
(24) طعن إداري قضائي، من مجموعة مبادئ المحكمة العليا، محكمة طرابلس، طعن إداري، سنة 1373 و .ر، سنة 2005
(25) د. سالم الجهمي، م. س، ص 347
(26) الحكم المشار إليه في كتاب د. سالم الجهمي، المرجع نفسه، ص 347.
(27)سالم الجهمي، مرجع سابق، ص 351
(28) د. محمد البناء، مرجع سابق، ص 375
(29) أ.د خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق، ص 357.
(30) طعن إداري 51/15ق بتاريخ 2006/5/7م مجلة المحكمة العليا سنة 1427هـ - 2006م.
(31) أ.د خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق، ص 358-359
(32) المرجع السابق، ص 361
(33) طعن إداري رقم 10 بجلسة 1974/5/19، حكم مشار إليه في كتاب د. محمد عبد الله الحراري، مرجع سابق، ص475
(34)د. محمد عبد الله الحراري، مرجع سابق، ص 476
(35)أ.د خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق .
(36) حكم محكمة الصادر في مدينة طرابلس بتاريخ 22 من ذي الحجة الموافق /1 / 1374 و. ر -(2006 م) في الطعن الإداري رقم 58 لسنة 50 ق، بمقر المحكمة العليا
(37) أ.د عبد العزيز عبد المنعم، مرجع سابق .
(38) د. عمر محمد السيوي، مرجع سابق، ص 322
(39) أ.د خليفة سالم الجهمي، مرجع سابق
(40) د. عمر محمد السيوي، مرجع سابق، ص 236-234ل