عيب الانحراف بالسلطة وقاعدة تخصيص الأهداف

د. عاشور سليمان شوايل

تمهيد:

يستند القرار الإداري المشروع على خمسة عناصر أساسية وهى { **الاختصاص، الشكل، السبب، والمحل، والغاية**}، أي عيب يشوب هذه العناصر يرتب البطلان للقرار الإداري{حيث يصبح قابل للإبطال أو باطل بطلاناً مطلقاً }.

وما يهمنا في هذه الدراسة هو ركن الغاية أو ما يعرف بالانحراف باستعمال السلطة .

فأي قرار إداري تصدره الإدارة يجب أن يستهدف المصلحة العامة ولا يخالف الهدف الذي خصصه المشرع لإصدار هذا القرار .[1]

فإذا صدر القرار مخالفاً لأي من الهدفين يصبح باطلاً، لكونه مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة، فمثلاً لو أستخدم رجل الإدارة سلطاته لتحقيق غاية غير مشروعة لتعارضها مع المصلحة العامة أو مع الهدف الذي حدده المشرع لإصدار القرار، يشوب بهذا العيب والذي يعتبر من العيوب الموجبة لإلغائه . [2]

فالانحراف عن الهدف المخصص للإدارة من العيوب التي تتصف بالدقة والغموض، فالقرار الإداري يصبح باطلاً حتى لو ابتغت الإدارة مصدرة القرار تحقيق المصلحة العامة لمخالفتها الأهداف المحددة والمخصصة لها بنص القانون .

ونظراً لأهمية هذا الموضوع والذي لم تعنى به كتب فقهاء القانون الإداري كثيراً رأينا أن نتناوله بالدراسة المقارنة بالقضاء والتشريع المصري والفرنسي وذلك في ثلاثة مباحث على النحو الآتي:

الأول :- المقصود بقاعدة تخصيص الأهداف.

الثاني :- القضاء المصري والفرنسي وقاعدة تخصيص الأهداف.

الثالث :- صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.

الرابع :- تطور موقف القضاء المقارن بشأن انحراف الإدارة بسلطتها لتحقيق أهداف مالية للدولة.

المبحث الأول
ماهية قاعدة تخصيص الأهداف

هذا الموضوع يستوجب بالضرورة تحديد مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف وسلطة القضاء في الوقوف على حقيقة الانحراف عند هذه القاعدة الجوهرية في النظرية العامة للقرارات الإدارة، ونتناول ذلك من خلال ما يأتي:

المطلب الأول
مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف

الأصل أن القرارات الإدارية دون استثناء، يجب أن تستهدف عند إصدارها تحقيق المصلحة العامة ، إلا أن هناك قاعدة أخرى ومهمة تضاف للمصلحة العامة بل وتكملها ، تقضى بضرورة التزام الإدارة باستهداف القرارات الإدارية وتحقيق الأهداف الذاتية المتخصصة التي عينها المشرع وحددها للإدارة . [3]

فالقرار الإداري يكون مشوب بعيب الانحراف بالسلطة كلما كان باعث الإدارة على اتخاذه تحقيق هدف غير الذي أراده المشرع ، ولا يهم بعد ذلك أن يثبت أن الإدارة كانت تهدف من القرار الذي اتخذته تحقيق مصلحة عامة، أو كانت هذه المصلحة غير المصلحة التي حددها المشرع . [4]

حيث نجد في الانحراف عن مبدأ تخصيص الأهداف، رجل الإدارة كان حسن النية يستهدف المصلحة العامة إلا انه استخدم الوسائل المتاحة بين يديه لتحقيق أهداف مما لا يجوز أن تتحقق بتلك الوسائل، أو لا يختص بتحقيقها . [5] وتعتبر حالة مخالفة تخصيص الأهداف أقل خطورة من حالة مجانبة المصلحة العامة، لأن رجل الإدارة في الحالة الأولى لم يتجاوز نطاق الصالح العام ليعمل على تحقيق هدف شخصي وإنما أقتصر على مخالفة الهدف الذي حدده له المشرع وجعل قراراته مرصودة على تحقيقه، وغالبا ما يسعى مصدر القرار في حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف إلى تحقيق هدف لا يدخل في اختصاصه وتم تحقيقه بوسائل يسهل عملية استخدامها . [6]

وبهذا الوصف نجد للقرار الإداري هدفين : -

الأول– هدف عام مرتبط بتحقيق المصلحة العامة.

والثاني–هدف خاص وهو الذي حدده القانون أو يستفاد من طبيعة الاختصاص وتختلف درجة تحديده من حالة لأخرى.

فالهدف الخاص قد يستخلص من روح التشريع أو طبيعة الاختصاص، فقد حدد المشرع مثلا لسلطات الضبط الإداري هدفاً محدداً، وهو المحافظة على النظام العام { **الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة** }، فإذا استعملت الإدارة سلطاتها في هذا الخصوص، لهدف آخر غير المحافظة على النظام العام كان قرارها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة، حتى لو كان الهدف لا يجانب المصلحة العامة . [7]

المطلب الثاني

سلطة القاضي في تحديد عيب الانحراف عن مبدأ تخصيص الأهداف

أن تحديد الهدف الخاص للعمل الإداري، قد يكون من خلال نص القانون الصريح أو يستدل عليه القاضي من قرائن الأحوال، أو يستنتج من طبيعة السلطة أو الاختصاص المقرر للإدارة، فقد يذكر المشرع صراحة الهدف الذي يتعين على الإدارة أن تتبعه، كقوانين الضبط الإداري الخاص التي تسمح للإدارة باتخاذ إجراءات الضبط لأغراض خاصة، كحماية الآثار أو تحقيق بعض الأغراض الاقتصادية. أو قوانين التفويض، التي تخول الإدارة إصدار قرارات لها قوة القانون، وتحدد عادة للإدارة الأهداف المفوض فيها ويمكن اتخاذ تلك القرارات لتحقيقها. [8]

وإذا لم يصرح المشرع بالهدف المخصص للإدارة، الذي يتعين أن يحققه القرار، يكون تحديد هذا الهدف متروكاً لتفسير القاضي، بأن يستدل عليه من قرائن الأحوال، فيلجأ إلى التفسير للكشف عن قصد المشرع، حيث يستعمل سلطته التقديرية، في تحديد الأهداف الخاصة للقرار بكل الوسائل الممكنة، كالرجوع إلى الأعمال التحضيرية، والمذكرات التفسيرية والإيضاحية وتتبع المناقشات التي دارت حول القانون . [9]

فالقاضي ليس له أي دور أو اجتهاد في تحديد الهدف الخاص إذا ما كشف عنه المشرع صراحة، فدوره لا يتجاوز دور الكاشف عن فحوى النص أو القانون، وأن يعمل على تحقيقه، وعلى العكس من ذلك يكون له دوراً بارزاً في استخلاص هذا العيب عندما لا يكشف عنه المشرع .

وقد يتم تحديد الهدف المخصص للإدارة، من طبيعة السلطة أو الاختصاص الممنوح للإدارة، فمثلاً سلطة الضبط الإداري تستمد طبيعتها في حماية النظام العام بعناصره المعروفة{**الأمن العام – السكينة العامة – الصحة العامة**}.

وسلطة تأديب الموظفين يقصد بها معاقبة المخالف لإخلاله بواجباته الإدارية، أيضاً سلطة الإدارة في إصدار قرارات نقل الموظفين { نوعياً ومكانياً } لها أغراض معينة تتصل بالصالح العام وحسن سير العمل بانتظام وأضطراد، إلا أنه ليس من بينها العقاب [10] عن مخالفة إدارية. رغم أن ذلك مما يقتضيه الصالح العام ،والواقع إلا أن النشاط الذي يسند إلى الإدارة كثيراً ما يتطلب بطبيعته أن يتم بقصد تحقيق هدف معين ومخصص فإذا ما أصدرت الإدارة قرار يستهدف غرض ما، ولكنه يغاير الهدف المخصص، كان القرار مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة وطلب إلغائه، إذا بإمكان القاضي استخلاص كل هذه العوامل لتحديد الأهداف الخاصة للإدارة ومراقبة مدى التزامها بقاعدة تخصيص الأهداف عن إصدار قراراتها كما أن الظروف المحيطة بالقرار وكيفية اتخاذه وتوقيت إصداره كثيراً ما تكشف عن الانحراف الذي شاب استعمال الإدارة لسلطتها. ومن الناحية العملية، فأن رقابة إساءة استعمال السلطة رقابة دقيقه ومهمة القاضي الإداري فيها شاقة و عسيرة، إذ أنها لا تنحصر في فحص المشروعية الخارجية أو الظاهرية، أنما تمتد إلى البحث عن الغرض أو الهدف الحقيقي الذي اتخذت الإدارة قرارها من أجله بعيداً عن المصلحة العامة أو بالمخالفة للهدف المحدد لها .

الخلاصة أن صور الانحراف بالسلطة المتمثلة في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف أقل خطورة من صورته المتمثلة في مجانبة المصلحة العامة، لأن رجل الإدارة في الحالة الأولى لم يتجاوز نطاق الصالح العام ليعمل على تحقيق صالح شخصي، و إنما اقتصر على مخالفة الهدف الذي حدده له المشرع و جعل قراراته مرصودة على تحقيقه[11] كما إنه في حالة الانحراف على قاعدة تخصيص الأهداف، فإن مصدر القرار أو الإجراء كان حسن النية لا يبغي إلا تحقيق الصالح العام و انه استخدم وسائل بين يديه لتحقيق أغراض لا يجوز أن تتحقق بتلك الوسائل و هذا الرأي يتبناه جانب كبير من الفقه. بينما جانب أخر من الفقه يرى في هذا الاتجاه أن ذلك لا ينفي خطورة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف و ذلك بالنظر إلى الآثار المترتبة عليها من اعتداء على حقوق الأفراد و حرياتهم العامة. و هؤلاء الأفراد لا يعنيهم أن يكون الهدف المبتغى من تصرف الإدارة، قصدت به تحقيق مصلحه عامه أم لا، و أنما يعنيهم ما وقع عليهم من اعتداء أو ضرر سببه خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف.

وبعد أن استعرضنا المفهوم وسلطة القاضي في قاعدة تخصيص الأهداف – نوضح بالمبحث التالي تطبيقات و موقف القضاء المصري و الفرنسي في ذلك .

المبحث الثاني
القضاء المصري والفرنسي وقاعدة تخصيص الأهداف

تمهيد :

لقد كان لمجلس الدولة المصري والفرنسي دور كبير في تحديد مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف وتحديد صورها وتطبيقاتها سنحاول تبيانها في مطلبين كالآتي :

المطلب الأول
موقف القضاء المصري

لقد أكد مجلس الدولة المصري في العديد من أحكامه على ضرورة احترام الإدارة للأهداف الذي حددها المشرع عند إصدار قراراتها، وإلا قضي بإلغائها لخروجها وبعدها عن قاعدة تخصيص الأهداف، ولقد كان لمحكمة القضاء الإداري موقف يختلف عن موقف المحكمة الإدارية العليا نوضحه في الآتي :

أولاً :

محكمة القضاء الإداري :-

حيث كان موقفها واضح وصريح في هذا الشأن حيث قضت بأن " الانحراف باستعمال السلطة – كعيب يلحق القرار الإداري يتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية – لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمى إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض شخصية أو حزبية أو نحو ذلك، بل يتحقق هذا العيب أيضاً إذا صدر القرار مخالفاً لروح القانون، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة، لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع ، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب، بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له، فإذا خرج القرار على هذه الغاية، ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها. كان القرار مشوباً بعيب الانحراف باطلاً ". [12]

ولقد أكد مجلس الدولة المصري في العديد من أحكامه على ضرورة احترام قرارات الإدارة للهدف الذي حدده المشرع لإصدارها، وإلا قضى بإلغائها لخروجها على قاعدة تخصيص الأهداف، ففي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري قضت أنه { لا يجوز اتخاذ أي من التدابير أو الإجراءات التي يجيزها الشارع، لتحقيق هدف آخر مغاير للهدف الأساسي الذي قصد إليه الشارع، ولو كان هذا الهدف محققاً للصالح العام بمعناه الشامل، وذلك تطبيقاً لقاعدة أصولية جرى المصطلح على تسميتها قاعدة تخصيص الأهداف، وجزاء مخالفة تلك القاعدة بطلان تلك القرارات لكونها مشوبة بالانحراف بالسلطة، والذي يتمثل في عدم احترام الإدارة لركن الغاية من التشريع [13] .

ولقد أكدت محكمة القضاء الإداري في عدة أحكام موقفها ألسابق من الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف حيث قضت في حكم آخر أن {{ من المستقر فقهاً و قضاءً إن السلطة التقديرية التي تترخص بها الإدارة هي الموطن الأساسي لعيب أساة استعمال السلطة، ذلك أن مبدأ المشروعية إذ يقوم على وجود قواعد تلتزم جهة الإدارة باحترامها ومراعاتها في نشاطها وتصرفاتها ... فأن عيب الانحراف بالسلطة هو عيب ملائم دائماً

للسلطة التقديرية التي يجب أن تمارسها جهة الإدارة بمعيار موضوعي يتفق مع روح القانون، الأمر الذي يخول للقضاء الإداري تحري بواعث العمل و ملابساته وأسبابه و فرض رقابته على كل ذلك للوقوف على الهدف الحقيقي ألذي تنشده الإدارة ... }} [14] .
والجدير بالملاحظة أن عيب إساءة استعمال السلطة لا يكون فقط حين يصدر القرار لغايات أو دوافع شخصية[15] يرمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسيه أو حزبية ونحو ذلك، بل يتحقق العيب أيضاً إذا صدر القرار مخالفاً لروح القانون مستهدفاً غرضاً آخر غير الذي عينه له القانون عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف [16].
من خلال هذه الأحكام لقضاء محكمة القضاء الإداري نجده ثابت لا يتغير بشأن مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف واعتبارها انحراف استعمال السلطة بينما يختلف الأمر في قضاء المحكمة الإدارية العليا، وهو ما سوف نوضحه بالآتي:

ثانياً :

المحكمة الإدارية العليا :-

وإذا كان قضاء محكمة القضاء الإداري قد أتسم منذ البداية بإدخال مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف من حالات الانحراف بالسلطة، فإن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد

مر في هذا الشأن بمرحلتين :-

- **الأولى :**

كانت في البداية حيث لم تسلم المحكمة الإدارية العليا بما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري، وقدمت أحكاماً تضيق فيها من نطاق الانحراف بالسلطة، بحيث تقصره على حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، حيث كانت تشترط لقيام الانحراف بالسلطة توفر سوء النية لدى مصدر القرار الإداري، وقضت في ذلك الوقت بأنه {{ إذا لم يكن لدى الإدارة هذا القصد، بدافع من هوى أو تعد أو انتقام– فلا قيام لعيب إساءة استعمال السلطة }}[17]

- **الثانية :**

ولكن هذا الاتجاه في قضاء المحكمة الإدارية العليا أنتقده الكثير من الفقه، حيث لم يجد استجابة بين الفقهاء في تطبيق عيب الانحراف بالسلطة ، لأن المحكمة تشترط وجود سوء النية إذا خالفت الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف – إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر عدلت في أحكامها اللاحقة عن هذا الاتجاه السابق، الذي يقوم على التضييق من نطاق عيب الانحراف بالسلطة أخذة بوضوح بقاعدة تخصيص الأهداف ، حيث قضت بأنه {{ إذا ما عين المشرع غاية محددة، فأنه لا يجوز لمصدر القرار أن يستهدف غيرها ولو كانت هذه الغاية تحقيق مصلحة عامة}}.[18]

والواقع أن ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا من عدم اشتراط سوء نية مصدر القرار للقضاء، بالانحراف بالسلطة وهو قضاء محمود، فإلى جانب ما يترتب عليه من إدخال مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ضمن حالات الانحراف بالسلطة، فذلك يؤدى إلى أحكام رقابة القضاء على رجل الإدارة الذي ينحرف بسلطته، حيث أنه في ظل القضاء السابق الذى كان يشترط فيه وجود سوء النية ، بإمكان رجل الإدارة الإفلات من إلغاء قراره لمجرد إثباته أنه كان حسن النية عندما أصدره، وبالتالي عدم إلغاء القرار المطعون فيه، مما يؤدى إلى الأضرار بمصلحة من اعتدى القرار المشوب بالانحراف على حقوقه وحرياته، فالمتضرر من القرار المشوب بعيب الانحراف لا يعنيه أن كان رجل الإدارة حسن النية أو سيئ للنية.

المطلب الثاني

موقف القضاء الفرنسي

لقد وجدت هذه القاعدة تطبيقاً لها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث أكد في العديد من أحكامه على إلغاء قرارات الإدارة التي يثبت فيها خروجها عن تحقيق الهدف المخصص لها ومن أحكامه المتعلقة بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في فرنسا رفض أحد العمد التصريح لصاحب فندق بفتح باب ثان على الطريق العام وذلك بقصد تحقيق مراقبة أفضل على الأعمال المتعلقة بالدعارة . بينما لم تخول سلطة العمدة في منح مثل هذا التصريح لحماية الآداب العامة وإنما تحقيقاً للمصالح المتعلقة بالطريق العام . [19]

وفي حكم آخر قضى المجلس بإلغاء قرار المحافظ الصادر بتقرير المنفعة العامة للأرض المملوكة للسيد "Schewartz" لإنشاء ملاهي وحمام للسباحة ، ذلك أن القرار لا يهدف إلى المحافظة على الصحة العامة ، وإنما يهدف إلي تطوير أنشطة الترفيه الخاصة بالبلدية [20] . وفي حكم آخر قضى بإلغاء قرار المحافظ والصادر بتقرير المنفعة العامة لقطعة أرض مملوكة للسيد"Baron" وذلك للانحراف بالسلطة، حيث تبين للمجلس من الظروف المحيطة بالدعوى أن ما أعلنته البلدية من ضرورة المحافظة على الطابع الهادي للمنطقة السكنية المجاورة للأرض المذكورة ليس من الأهداف التي لأجلها يتقرر نزع الملكية للمنفعة العامة .[21]

هذه الأحكام لمجلس الدولة الفرنسي والذي ألغي بموجبها قرار المحافظ لخروج المحافظ على الهدف المخصص له قانوناً، حيث قام مجلس الدولة بإلغاء قرارات المحافظ رغم أنها تبتغى المصلحة العامة، إلا أنها تجانب قاعدة تخصيص الأهداف.

وبعد توضيحنا لموقف القضاء المصري والفرنسي، ندرس بالمبحث التالي صور الانحراف بالإجراءات.

المبحث الثالث

صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

قد يلجأ رجل الإدارة ،وهو يسعى لتحقيق المصلحة العامة إلى استخدام وسائل سهلة أو مختصرة غير تلك التي اقرها المشرع لتحقيق هذه المصلحة، أو يلجأ رجل الإدارة وهو يستعمل في سلطته التقديرية إلى إصدار قرار لتحقيق مصلحة عامة، لم يكلف بتحقيقها، لأنها تنحرف عن قاعدة تخصيص الأهداف – وفي كلتا الحالتين ينحرف رجل الإدارة بقراره ويشوبه عيب الانحراف بالسلطة، وموجب ألغاه حتى ولو كان يستهدف الصالح العام لأن قراره خالف قاعدة تخصيص الأهداف .

وعلى ضوء ذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين كالآتي :

المطلب الأول

حالة استعمال رجل الإدارة وسائل خاطئة لتحقيق الأهداف

الإدارة ملزمة وهى تسعى لتحقيق أهدافها المحددة بالقانون، أن تتبع وسائل وإجراءات خاصة، محددة سلفاً بنص القانون، فإذا استعملت وسائل أخرى أسهل لها للوصول إلى الأهداف المحددة لها، يكون قراراها أو إجراءاتها مشوبة بعيب الانحراف بالأجراء، فما المقصود بهذا العيب؟ وما هي أهم صوره الجوهرية؟ ونخصص هذا المطلب للإجابة على ذلك بصورة تفصيلية على النحو الآتي:-

أولاً /

المقصود بالانحراف بالإجراء :

يتم هذا النوع من الانحراف عندما تستخدم الإدارة إجراءات إدارية، لا يجوز لها استعمالها من أجل تحقيق الهدف الذي تسعى إليه – أي أنها تعمدت استعمال إجراء إداري procèdure administrative محل إجراء آخر كان يجب عليها اتخاذه في سبيل الوصول إلى هدفها.

ويعتبر الانحراف بالإجراءات lè dètournèmnt de procedure أحد أوجه إساءة استعمال السلطة، والانحراف بها، ولكنه يحدث في ميدان الإجراءات الإدارية، إذ تلجأ

الإدارة إلى استعمال إجراء أيسر وأسهل لها من الإجراء المحدد قانوناً لإنجاز هدف معين ،فيصبح قرارها في هذه الحالة مشوباً بعيب استعمال السلطة، المتمثل في الانحراف بالإجراءات. [22]

وأساس الانحراف بالإجراء هو استعمال الإدارة إجراء إداري لا ينبغي عليها استعماله، بالنسبة للغرض المشروع الذي ترمى إلى تحقيقه.

وتبدو أهمية الانحراف بالإجراء، في أنه يكشف بوضوح عن عيب الانحراف بالسلطة، دون حاجة إلى البحث عن مقاصد متخذ القرار، بمعنى أن الانحراف بالإجراء يتضمن الدليل الموضوعي على الانحراف بالسلطة. [23]

وبذلك فإن الانحراف بالإجراء يقلل من صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة، الذي يعتمد إثباته في الغالب على عناصر ذاتية يصعب الوصول إليها.

كما تبرز أهميته في انطوائه على إخلالً بالنص الذي أنشأ الإجراء الذي استعملته الإدارة، ومن ناحية أخرى، يعتبر أخلالً بالنص الواجب الأتباع، مما يؤدى إلى تعديل في شروط ومجال تطبيق القانون على خلاف إرادة المشرع، كما إنه غالباً ما يكون مصحوباً بالاستناد إلى أسباب غير حقيقية أو إغفال بعض الشكليات [24]، ومن هنا ظهرت خطورة الانحراف بالإجراء التي بررت أهميته في الواقع العملي.

وترتيباً على ذلك، فإن ثمة سؤال يطرح نفسه في هذا السياق، مؤد، تحديد موقف الفقه من الطبيعية القانونية لعيب الانحراف بالأجراء؟

انقسمت أراء الفقهاء في اتجاهين الأول يري أن الانحراف بالإجراء عيباً مستقلاً عن عيب الانحراف بالسلطة – بينما يرى جانب آخر من الفقه أن الانحراف بالإجراء صورة من الانحراف بالسلطة ولتوضيح ذلك ندرس **الاتجاه الأول**، ثم **الاتجاه الثاني** على النحو الآتي:-

الاتجاه الأول :

الانحراف بالإجراء عيب مستقل عن الانحراف بالسلطة :-

فلقد تبنى بعض الفقهاء استقلال الانحراف بالإجراء عن الانحراف بالسلطة، وسندهم في ذلك يعود إلى اختلاف طبيعة كلاً منهما. حيث جانب كبير من الفقه يرى أن عيب الانحراف بالإجراءات يدخل في طائفة عدم مشروعية الإجراءات وأنه يتعلق بالمشروعية الخارجية للعمل الإداري استنادا إلى أنه يتعلق بالمشروعية الخارجية للعمل الإداري وإلى أنه يتعلق بمخالفة نطاق تطبيق القاعدة الإجرائية. [25] وبالتالي يتميز الانحراف بالإجراء

بذاتية مستقلة عن عيب الانحراف بالسلطة، استنادا إلى أن الانحراف في حالة مخالفة الإجراءات لا يقوم على سلطة، وإنما يقوم على إجراء وفقاً للمفهوم الواسع للإجراء الذي يعنى الوسيلة القانونية، كما أن الهدف الذي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقه في حالة الانحراف بالإجراء يتعلق دائماً بالمصلحة العامة، في حين أنه لا يكون كذلك على الدوام في حالة الانحراف بالسلطة، فهو قد يكون منبت الصلة بالمصلحة العامة وقد يكون متعلقاً بها، كما في حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، حيث يستخدم رجل الإدارة سلطته من أجل تحقيق غرض يتعلق بالصالح العام، ولكن لا يدخل في اختصاصه أو غير مختص بتحقيقه بالوسائل أو الإجراءات المستخدمة لتحقيقه .

وذلك على خلاف عيب الانحراف بالسلطة، الذي يستهدف فيه رجل الإدارة إما تحقيق غرض منبت المصلحة بالمصلحة العامة وبالتالي لا يدخل في اختصاصه أو اختصاص أي جهة إدارية، أو يستهدف تحقيق غرض يتعلق بالصالح العام ولكنه غير مختص بتحقيقه بهذه الوسائل.

كما يرى جانب من الفقه أن استقلال الانحراف بالإجراء عن الانحراف بالسلطة إلى أن عيب الانحراف بالإجراء يتعلق أساساً بمخالفة نطاق تطبيق القاعدة الإجرائية [27]، فكل قاعدة قانونية حدد لها مجال تطبق فيه، فإذا طبقت خارج هذا النطاق أصبح هذا التطبيق مخالفاً لمبدأ المشروعية .

وأخيراً أنتهي أنصار هذا الاتجاه في تبريرهم لاستقلال الانحراف بالإجراء عن عيب الانحراف بالسلطة، إلي أن عدم المشروعية في حالة الانحراف بالإجراء لا تكمن في الغرض المستهدف بواسطة القرار وإنما تكمن في الوسيلة المختارة من أجل بلوغ هدف محدد بواسطة القوانين واللوائح [28] .

الاتجاه الثاني :

الانحراف بالإجراء صورة من الانحراف بالسلطة :-

هذا الاتجاه يؤيده جانب كبير من الفقه المصري.[29]، يؤكد أنه إذا استعملت الإدارة إجراءات غير تلك المقررة قانوناً فهي بذلك تستعمل الإجراءات في غير موضعها ولغير الهدف المخصص، وبذلك تخالف قاعدة تخصيص الأهداف، ومن ثم فإن الانحراف بالإجراء ليس عيباً جديداً يختلف عن عيب الانحراف بالسلطة.[30]، فمنهم من يرى أن الانحراف بالإجراءات هو أحد أشكال الانحراف بالسلطة، ولكنه يحدث في مجال الإجراءات الإدارية إذ تلجأ الإدارة إلى استعمال إجراء بعينه، تراه أسهل وأيسر من الإجراء

المحدد لها قانوناً لإنجاز هدف معين.[31]، وأن استعمال الإدارة إجراءات في غير مجالها المحدد هو خروج عن الهدف المخصص أو المحدد قانوناً لها، ولذا يعتبر الانحراف بالإجراءات مجرد صورة لقاعدة تخصيص الأهداف وليس من مبرر لاعتباره صورة مميزة أو مختلفة عن صور الانحراف بالسلطة.[32]، ويؤيد جانب من الفقه الفرنسي هذا الاتجاه حيث يقول (chapus) إن إلحاق الانحراف بالإجراء بعيب الانحراف بالسلطة، حيث تعتمد فيه جهة الإدارة استعمال إجراء إداري بدلاً من أجراء آخر.[33]، وبالتالي فأن الانحراف بالإجراء ليس له ذاتية مستقلة.[34]

ولقد كان دليل الفقه المؤيد لهذا الاتجاه، على أن الانحراف بالإجراء صورة لعيب الانحراف بالسلطة، أن التحقق من الانحراف بالإجراء يكشف بوضوح عن الانحراف في استعمال السلطة، دون الحاجة إلى البحث عن مقاصد متخذ القرار، بمعنى أن الانحراف بالإجراء يتضمن الدليل الموضوعي على الانحراف بالسلطة.[35]

ونخلص إلى أننا نؤيد الرأي الذي يؤكد أن عيب الانحراف بالإجراء لا يمكن أن يكون عيباً مستقلاً من عيوب مشروعية القرار الإداري، حيث لا يعدو إلا أن يكون أحد صور عيب الانحراف بالسلطة المتمثلة في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف.

ثانيا /

صور الانحراف بالأجراء :

صور الانحراف بالإجراء متعددة، فإن الإدارة قد تنحرف وهى بصدد استخدام سلطتها في مجال الوظيفة العامة { التأديب، أو النقل المكاني أو النوعي، أو فيما يتعلق بتقارير الكفاءة للموظف، أو استعمال سلطتها لفصل موظف وإلغاء الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة } أو تنحرف بسلطتها للاستيلاء المؤقت أو نزع الملكية للمنفعة العامة، أو قد تستعمل سلطتها في الضبط القضائي في غير ما أعدت لها، أو قد تنحرف الإدارة بالإجراءات لغرض تحقيق مكسب مادي { الذي سوف نؤجله بالمبحث الرابع }.

نوضح ذلك بشيء من التفصيل على النحو الآتي :-

1- الانحراف بالإجراء في مجال الوظيفة العامة :-

ويحدث ذلك في عدة مناسبات، حيث تنحرف الإدارة في استعمال سلطتها في الميدان

الوظيفي، سواء باستعمال سلطتها في نقل الموظفين نقلاً نوعياً أم مكانياً، أو في مجال ترقية الموظفين ، أو في نطاق وضع تقارير الكفاءة السنوية أو إنهاء خدمة الموظف، ومن أحكام القضاء الإداري نستخلص الآتي :-

أ – الانحراف في إجراءات قرارات النقل :-

حيث تظهر مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، وذلك باللجوء الإدارة إلى نقل الموظفين نقلاً مكانياً أو نوعياً بقصد العقاب ليس تحقيقاً للغاية التي توخاها المشرع في النقل وهى تحقيق مصلحة العمل وحسن توزيع العاملين بين المستويات الوظيفية المختلفة، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا أن (الجهة الإدارية قد انحرفت بسلطتها في نقل الموظفين من مكان إلى آخر عن الغاية التي وضعت لها، واتخذتها أداة للعقاب. وبذلك تكون قد ابتدعت نوعا من الجزاء التأديبي لم ينص عليه القانون و أوقعته على المدعى بغير سبب يبرره، إذ أن رفع المدعى لتقرير عن صناديق النذور إلى السيد رئيس الوزراء يعرض فيه مقترحاته بشأنها هو حق مشروع للمدعى ... وما كان يجوز للجهة الإدارية أن تضيق بهذا البناء وأن تتخذ من سلطة النقل المكاني أداة لمجازاة المدعى، ومن ثم كان قراراها مخالفاً للقانون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.[35]

وفي حكم أخر لها قضت المحكمة الإدارية العليا، بإلغاء القرار الصادر بتوقيع جزاء تأديبي مقنع على احد الموظفين حيث تبين للمحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة قد اتجهت إلى عقاب الموظف، لكن بغير أتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك، فانحرفت بسلطاتها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر، فيكون القرار عندئذ مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.[36]

والنقل بنوعيه سلطة خولها المشرع للجهة الإدارية تجريه وفقاً لسلطتها التقديرية، حسبما يمليه عليها صالح العمل ومقتضياته.[37]، فلا يحق لها استغلال هذه السلطة لتحقيق هدف أخر يجانب المصلحة العامة، وأتباع إجراءات أخرى لا تتناسب وهذا الهدف، فالتأديب حدد القانون أسبابه وإجراءاته، التي يجب على الإدارة إتباعها عند معاقبة الموظف، فإذا قررت الإدارة استعمال سلطتها لنقل الموظف وتستهدف من ذلك تأديبه، تكون الإدارة انحرفت بسلطتها، مخالفة الإجراءات التي يتطلب اتخاذها عند تأديب الموظفين .

ب- الانحراف بالإجراء بإلغاء وظيفة كأجراء لفصل موظف :-

قد ترتكب الإدارة انحرافا في استعمال الإجراءات، وهى بصدد استعمال سلطة فصل

الموظف وذلك باللجوء إلي إلغاء الوظيفة التي يشغلها، في حالة تكرار أخطاء الموظف، فتلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب، بدل توقيع جزاء تأديبي عليه، فالإدارة كان بإمكانها توقيع جزاء مناسب على الموظف، فتلجأ إلى إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها، وبالتالي تقوم باستبعاد هدا الموظف، بوسيلة وإجراءات غير المقررة قانوناً، فالإدارة بهذا الإجراء قد تكون تستهدف الصالح العام، وذلك باستبعاد الموظف الذي يرتكب أخطاء إدارية، أو متمارض، وترى أنه غير صالح للوظيفة، كان على الإدارة اللجوء إلى الوسيلة المقررة قانوناً لهذا الغرض، ومن ثم فأن لجوئها إلى إلغاء الوظيفة وهى في الحقيقة تهدف إلى عزل الموظف الذي ألغيت وظيفته، يمثل انحرافاً بالإجراء طالما أنه ليس هناك إلغاء حقيقي لهذه الوظيفة.[38]، وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار أصدرته الإدارة بفصل موظف ،بإلغاء الوظيفة في حين إنها كانت تهدف لذلك توقيع جزء تأديبي حيث ذهبت إلى أن القرار المطعون فيه لا يمثل قرار فصل لإلغاء الوظيفة ولكنه يمثل قرار عزل، وحيث أن الجهة الإدارية استبعدت الطاعن من وظيفته على نحو غير مشروع، فأنها تكون قد ارتكبت خطأ من طبيعة تبرر قيام مسؤوليتها [39] .

وألغى مجلس الدولة الفرنسي في حكم آخر قرار جهة إدارية بفصل أحد موظفيها، بعد أن تبين له أن جهة الإدارة بعد أن تركت هذه الوظيفة شاغرة لمدة عام. قامت بإحلال موظف جديد محله وهذا ما استشف مجلس الدولة الفرنسي مداخلاته، أن القرار الصادر بفصل الموظف لإلغاء الوظيفة ، أنما يمثل عزل دون إتباع الوسيلة المقررة قانوناً.[40]

وفي السياق نفسه قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن { فصل الموظف نتيجة إلغاء الوظيفة مشروط بأن يكون ثمة إلغاء حقيقي للوظيفة التي كان يشغلها الموظف}.[41]

ج- الانحراف بالإجراء عند إعداد تقارير الكفاية السنوية للموظف :-

تقارير الكفاية السنوية، إجراء خوله المشرع للإدارة كسلطة ، لتقييم أداء الموظفين التابعين لها لضمان قيامهم بعملهم على أحسن وجه، والغاية منه تحقيق المصلحة العامة، والمتمثلة في حسن سير المرافق العامة، إلا أن هذا الإجراء قد تستغله الإدارة كسلطة لها في عقاب الموظف بأعداد تقرير سلبي عنه، لمعاقبته أو لحرمانه من ترقية أو لأبعاده بأي صورة، فالإدارة قد تتخذ من تقارير الكفاية السنوية ذات الدرجات المنخفضة أسلوباً للعقوبة المقنعة.[42]، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر أنه { إذا كان التقدير

بني على أسباب تبرره، فأن تقرير درجة كفاية الموظف بتقدير ضعيف هو أمر يخرج عن رقابة القضاء، لتعلقه بصميم اختصاص الإدارة، طالما أن هذا التقدير قد خلا من الانحراف أو إساءة استعمال السلطة.[43]

يلاحظ أن قضاء المحكمة الإدارية العليا، يراقب مشروعية تقارير الكفاية وتقضى بإلغائها لو انحرفت سلطتها.

ويذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى متابعة تقارير الكفاية التي تحررها الإدارة لموظفيها، فيقضى بإلغائها، أذا ما أستشعر تضمنها نوعاً من الانحراف بالسلطة، التي منحها لها المشرع لكي تمارسها لتحقيق المصلحة العامة دون أهداف شخصية أو انتقامية.[44]

ويلاحظ أنه في البداية كان مجلس الدولة الفرنسي، يمتنع عن رقابة ملائمة قرار تقرير الكفاية.[45]، وكان يعتبر أن الدرجات المعطاة للموظف العام في تقارير الكفاية من الأطلاقات الإدارية التي لا يجوز للقضاء الإداري التدخل فيها.[46]

إلا أن تحولاً مهماَ ظهر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث لم يكتف بجعل رقابته على تقارير قياس الكفاية رقابة مشروعية فحسب، { الانحراف في السلطة أو الإجراء } بل أضفى على تلك التقارير رقابة ملائمة.[47]

ونستنتج مما سبق أن قضاء مجلس الدولة المصري والفرنسي اتفقا على إخضاع تقرير قياس الكفاية السنوية لرقابتهما، واختلافا حول نطاق الرقابة، فاقتصرت رقابة مجلس الدولة المصري على مشروعية تقرير قياس الكفاية، بينما رقابة مجلس الدولة الفرنسي تجاوزت رقابة المشروعية إلى الملائمة أيضاً.

2- استخدام إجراءات الضبط القضائي لتحقيق أهداف الضبط الإداري :-

الإدارة قد تلجأ إلى استخدام إجراءات الضبط القضائي، لتحقيق هدف من أهداف الضبط الإداري، المتصلة بالمحافظة على النظام العام (الأمن العام، الصحة العامة، السكينة العامة، الآداب العامة) .

ومن الأحكام الشهيرة في مجال الانحراف بالإجراءات، حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (frampart) التي كانت وقائعها تتلخص في أن محافظاً أراد أن يصادر أحدى الصحف حماية للنظام العام، وبدلاً من استخدام وسائل الضبط الإداري، رجع إلى الإجراءات المنصوص عليها في المادة العاشرة من قانون الإجراءات الجنائية وذلك رغم أن

هذه الإجراءات تتصل بكشف الجرائم المتعلقة بأمن الدولة وتقديم مرتكبيها إلى المحاكمة.[48]، وقد تلجأ السلطة الإدارية إلى ممارسة دور السلطة القضائية، وذلك بالتدخل لفض نزاع مدني يدخل أصلا في اختصاص السلطة القضائية، وذلك بالفصل في المنازعات كافة التي تحدث داخل المجتمع، فإذا حاولت السلطة الإدارية الاضطلاع بهذا الدور يجعل ما يصدر عنها من قرارات في هذا الشأن خارج عن نطاق المشروعية، ومشوباً بعيب الانحراف بالسلطة، على الرغم من نبل هذه الغاية واستهدافها لتحقيق الصالح العام في فض النزاع والسعي إلى تحقيق السلام الاجتماعي.

وسبب عدم مشروعية عمل الإدارة في هذا الخصوص إلى أن الإدارة عندما استعملت سلطتها اعتمدت على اختصاص السلطة القضائية الأصيل في فض النزاعات التي تنشأ بين الأفراد داخل المجتمع وبذلك القرارات التي تصدرها الإدارة مستعملة سلطتها، بقصد فض النزاع ذو الصبغة المدنية، يكون مصيره للإلغاء ،للانحراف بسلطتها حتى وأن كانت تستهدف المصلحة العامة.[49]، والتطبيقات كثيرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري قرارات الإدارة مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة، منها عندما تستعمل الإدارة الصلاحية المخولة لها قانوناً من أجل تحقيق هدف يختص به القضاء العادي.[50]، فعلى الرغم أن هذا العمل يستهدف الصالح العام رفض مجلس الدولة الفرنسي أن يعترف للإدارة بإجرائه والانحراف بسلطتها في سبيله، حيث يعدم مشروعية قرار ضبط قصد به حل نزاع بين الأفراد.[51]، واتخذ مجلس الدولة المصري نفس الموقف، حيث قضت محكمة القضاء الإداري وأعلنت عن موقفها بوضوح في حكم لها حيث ذهب إلى أن " قد بان للمحكمة، أن المصلحة العامة اقتضت إنشاء خط تنظيم في الشارع الواقع عليه نزل المدعي، وحيث أن هذا التنظيم قد تخلفت القطعة موضوع النزاع.

فأصبحت من الأملاك الخاصة التي يصح التصرف فيها، ويكون للمالك المجاور لها حق الشفعة العادي، المقرر في القانوني المدني للجار الملاصق، ومن حيث أن البلدية قد صدر عنها فعلاً للمدعي وعداً بالبيع أنه بعد صدور هذا زحمته عائلة أخرى. وانتهى الأمر بصدور القرار المطعون فيه بالإلغاء زوائد التنظيم المذكور، وإعادتها للشارع مما يحدث فيه فحواه، وانبعاجاً لا يتفق مع التنظيم، ومن حيث أن هذا التصرف قد يؤدي على فض النزاع والتزاحم بين الجانبين بشأن شراء الأرض أو الانتفاع بها، إلا أنه لا يدخل ضمن وظيفة البلدية، فض المنازعات الخاصة أو صيانة الأمن، بل إن وظيفتها هي

التنظيم الهندسي للمدينة.[52]، وانتهت المحكمة في حكمها بإلغاء القرار الذي قصدت به الإدارة فض نزاع ذي صبغة خاصة.

3- الانحراف بالإجراء للاستيلاء المؤقت بقصد نزع الملكية.

الإدارة قد تلجأ إلى الاستيلاء المؤقت بدلاً من إجراءات نزع الملكية الواجب إتباعها، وذلك كي تستولي على عقار للمنفعة العامة بصفة دائمة، فكثيراً ما تلجأ الإدارة إلى إجراء الاستيلاء المؤقت الذي تقرر لها لتتمكن من الحصول مؤقتاً على ما يلزمها من أملاك الأفراد، ولكنها قد تلجأ إليها وهي في الواقع الاستيلاء الدائم، أي نزع الملكية لتفادي الإجراءات الطويلة والمعقدة التي قررها المشرع لهذا الأخير وهي إجراءات تختلف عن إجراءات الاستيلاء المؤقت.[53] "تطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه حيث أن المشرع حرص على وصف الاستيلاء بأنه مؤقت تمييزاً له على الاستيلاء نتيجة نزع الملكية ... ومن حيث أن الحكومة أصدرت القرار المطعون فيه، بالاستيلاء مؤقتاً على أرض المدعيات ... تمهيداً لنزع الملكية على ما جاء في دفاعاتها فاتجاهها واضح في أن وضع يديها منذ البداية بصفة دائمة، وسبيل ذلك أنما يكون باستصدار مرسوم خاص بنزع الملكية، أما الاتجاه إلى نظام الاستيلاء المؤقت، فهو أمر غير سليم ويجافي ما أستشهد به الشارع من هذا النظام على ما سبق إيضاحه". [54]

وفي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري قضت بأنه لا يجوز للإدارة أن تلجأ لهذا الأسلوب لتغطية خطئها، فإذا أخلت بالتزاماتها العقدية مما أسفر عنه صدور حكم نهائي بإخلائها العقار نتيجة خطئها، يمتنع حينئذ اتخاذ حاجاتها إلى العقار مبرراً للاستيلاء الذي لم يسن لدارك خطئها وإلا أنحرف القرار الصادر بالاستيلاء عن الغاية التي شرع لها قانوناً.[55]

وفي نفس السياق ألغت المحكمة الإدارية العليا قرار رئيس مجلس الوزراء والذي استصدرته إحدى الجامعات بنزع ملكية بعض الأطراف لاستكمال منشأتها الجامعية، حيث ثبت أن الجامعة تصرفت في ارض مملوكة لها في تاريخ سابق على تاريخ صدور قرار نزع الملكية، حيث ذهبت إلى أن في ذلك إساءة لاستعمال السلطة، وتجاوز الغاية التي حددها الدستور والقانون، ولما في ذلك من المساس بالملكية الخاصة، مع تنكيب للغاية التي قامت عليها فكرة التضحية بالمصالح الشخصية لحساب الصالح العام.[56]

ويذهب مجلس الدولة الفرنسي في الاتجاه نفسه حيث " ألغي قرار اتخذته إحدى المدن بالاستيلاء المؤقت على قطعة أرض لإنشاء ملعب محلي عليها وأستند مجلس

الدولة في إلغاء هذا القرار إلى أن المنشآت التي تريدها المدينة من الاستيلاء المؤقت لها صفة الدوام، وبالتالي فإن كان يتعين اللجوء إلى إجراء نزع الملكية في حالة عدم توافر الاتفاق الودي. [57]

وقضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم آخر له " بوجود انحراف بالسلطة لمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف إذا لجأت الإدارة إلى إجراءات الاستيلاء المؤقت، بقصد الاستيلاء الدائم أو نزع الملكية أو ذلك توخياً للسهولة وتفادياً لإتباع إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة، بما تتسم به من كثرة الأعباء المالية على الإدارة ".[58]

من خلال إحكام القضاء المصري والفرنسي نجد أنه قد فرق بين الاستيلاء المؤقت والاستيلاء الدائم، حيث لا يجوز اللجوء إلى الأول هرباً من الالتجاء إلى الثاني، وفي حالة إقدام الإدارة على ذلك يكون قرارها مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة.

المطلب الثاني

خطأ رجل الإدارة في تحديد الأهداف المكلف بها

إذا كانت القاعدة الأولى في عيب الانحراف بالسلطة، أن القرارات الإدارية وبدون استثناء يجب أن تستهدف المصلحة العامة، والقاعدة الثانية مكملة للأولى، هي أن القرار الإداري يجب أن يستهدف إلى جانب المصلحة العامة بشكل عام، الهدف نفسه الذي حدده القانون للإدارة مصدرة القرار، فلا يكفي أن يكون الهدف متعلقاً بالمصلحة العامة في أي صورة، بل يجب أن يكون هو ذلك الهدف الذي حدده القانون، طبقاً لقاعدة تخصيص الأهداف، إلا أن الإدارة قد تستعمل سلطتها التقديرية في تحقيق أهداف عامة غير مكلفة بتحقيقها، لأن القانون لم يجعلها من بين الأهداف التي يتعين على رجل الإدارة أن يحققها وذلك باستعمال ما بين يديه من سلطات.

في هذه الصورة من صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، يتصف عيب الانحراف بالسلطة بعيب عدم الاختصاص لأن رجل الإدارة يسعى لتحقيق هدفاً قد جعله القانون من اختصاص رجل إدارة آخر.

فرجل الإدارة وهو يزاول في الاختصاصات إلى منحها له القانون، لا يكلف بتحقيق كل أهداف المصلحة العامة، لأن ذلك فوق طاقته وإمكانياته، وإنما يكلف بتحقيق بعضها فقط.[60]، وهذا يعني أن كل طائفة من القرارات الإدارية لها هدف خاص يجب أن تتجه

إليه إلى جانب الهدف العام وهو المصلحة العامة، حيث عبر الفقيه (دي لوبادير) أن كل اختصاص منح لرجل من رجل الإدارة إنما كان يقصد به تحقيق هدف خاص تختلف درجة تحديده من حالة لأخرى.[61]

وفي ظل سعي الإدارة إنما كان يقصد تحقيق هف خاص المكلف بتحقيقه من بين الأهداف المكلف بها كل رجل إدارة في حدود اختصاصه قد ينحرف في السلطة المحددة له، بدون قصد واعتقاداً منه، أن إجرائه وقراره صحيح، ويتم في حدود الصالح العام، إلا أن الواقع يبين أن هذا الإجراء تم مخالفاً ومنحرفاً عن الهدف الخاص الذي حدده القانون لرجل الإدارة، وبالتالي يشوب هذا القرار والإجراء عيب أساة استعمال السلطة أو الانحراف بها لأنه خالف قاعدة تخصيص الأهداف.

والتطبيقات عدة سواء بالقضاء الفرنسي أو المصري، على سبيل المثال وليس الحصر منها في القضاء الفرنسي " القرار الصادر مثلاً بالسماح لطبيب بمزاولة بعض أعمال الصيدلة يعتبر مشوباً بالانحراف، وحتى وإن كان الغرض منه إغراء هذا الطبيب بالعمل في منطقة معينة [نائية مثلاً أو بعيده عن مكان سكن الطبيب] على الرغم من أن تصرف الإدارة هنا مرتبط بالمصلحة العامة.[61]، فالإدارة في هذه القضية، كان اعتقادها سلامة قرارها لارتباطه بالمصلحة العامة، إلا أن هذا الاعتقاد كان خاطئ، ولهذا اعتبرها القضاء الفرنسي، قد انحرفت في استعمال سلطاتها.

وفي واقعة أخرى، أعتبر القضاء الفرنسي أن الإدارة قد انحرفت بسلطتها، عندما تدخلت لفض بعض المنازعات الخاصة، المرتبطة بالحقوق المدنية والتي تدخل أصلاً في اختصاص القضاء العادي، على الرغم أن هذا العمل أو التصرف من الإدارة يعتبر عمل خير يستهدف المصلحة العامة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي رفض أن يعترف للإدارة بإجرائها والانحراف بسلطتها في سبيله.[62]، وهنا سبب انحراف الإدارة، هو اعتقادها الخاطئ بإتباع إجراء يدخل في اختصاص القضاء أساساً وحتى وأن كان يستهدف المصلحة العامة.

وفي حكم آخر أعتبر القضاء الفرنسي القرار الصادر برفض السماح (لسيرك) يعرض حفلاته مشوب بالانحراف بالسلطة على الرغم من أنه قد استهدف ازدياد الإقبال على السوق السنوية للمدينة. [63]

وفي حكم آخر لمجلس الدولة الفرنسي قضى " وحيث أن قرار مدير التموين بالاستيلاء على كمية جبن مملوكة للطاعن، وإنما كان من أجل توقيع جزاء عليه لقيامه بتصدير كمية جبن بطريقة مشروعة، وبالتالي فإن الإدارة تكون قد استغلت حقها في الاستيلاء من أجل غرض آخر يختلف عن الغرض الذي تقرر هذا الحق من أجله، وبناءً عليه يكون قرار الاستيلاء مشوباً بالانحراف بالسلطة. (64)

أما بالنسبة للقضاء المصري قضى بأنه لا يجوز استخدام الإدارة لسلطتها الاستيلاء على العقارات لخدمة مرفق التعليم كوسيلة لإخفاء خطئها، حيث جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا بأن " مناط الاستيلاء على العقارات لتسيير مرفق التعليم أن يكون العقار خالياً غير أنه لا يجوز للإدارة أن تلجأ لهذا الأسلوب لتغطيته خطئها، فإذا أخلت بالتزاماتها العقدية مما أسفر عنه صدور حكم نهائي بإخلائها العقار نتيجة خطئها، يمنع حينئذ اتخاذ حاجتها إلى العقار مبرراً للاستيلاء، الذي لم يستند لتدارك خطئها والانحراف القرار الصادر باستيلاء عن الغاية التي شرع لها قانوناً. (65)

وبعد استعراضناً لهذه الصورة من الانحراف عن قاعدة تخصص الأهداف. ندرس بالمبحث التالي تطور موقف القضاء المقارن عندما تنحرف الإدارة بسلطتها وهي تسعى لتحقيق أهداف مالية للدولة.

المبحث الرابع

تطور موقف القضاء المقارن بشأن انحراف الإدارة بسلطتها لتحقيق أهداف مالية للدولة

من أهم حالات الانحراف بالسلطة عن الهدف المخصص أن تستعمل الإدارة سلطتها لتحقيق مصلحة مالية، التي أكد مجلس الدولة الفرنسي والمصري، على إلغاء إي قرار من الإدارة استغلت فيه سلطتها، لتحقيق أغراض مالية حتى أن ارتبطت هذه الأموال بالصالح العام، إلا أن هذا الاتجاه التقليدي سرعان ما تطور إلى اتجاه حديث يقر بمشروعية القرارات المخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف في سبيل تحقيق أهداف الإدارة المالية.

على ضوء ذلك نقسم هذا المبحث في مطلبين كالآتي:-

المطلب الأول

الاتجاه التقليدي للقضاء المقارن

تتعدد الصور والأمثلة، الخاصة بحالة خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف، وما يهمنا في هذا المطلب استعمال الإدارة سلطتها التي منحها المشرع وحددها القانون لها، لتحقيق أغراضا مالية لصالح الإدارة أو الدولة كعيب الانحراف بالسلطة.[66]، ومنها:-

1- استعمال سلطات الضبط الإداري لأغراض مالية:-

من أهم الحالات الهامة، لانحراف السلطة عن الهدف المخصص أن تستعمل الإدارة سلطة الضبط الإداري لتحقيق مصلحة مالية، فغاية الضبط الإداري، المحافظة على النظام العامة داخل المجتمع وله في سبيل ذلك فرض القيود على الأفراد والحد من حريتهم لضبط النظام العام داخل المجتمع ومصطلح النظام العام لدى الفقهاء يشمل[67]:-

أ- **الأمن العام:** يقصد به كل ما يطمئن به الإنسان على نفسه وماله وعرضه للوصول إلى الطمأنينة والاستقرار.

ب-**الصحة العامة:** هو كل ما من شأنه أن يحافظ على صحة المواطنين ويبعد عنهم الأمراض والأوبئة .

ج-**السكينة العامة:** يقصد بها المحافظة على الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العامة والخاصة بالقدر الذي يحافظ على السكون والهدوء لكافة المواطنين.

وبناءً على ما تقدم فإن سلطات الضبط الإداري تمنح لرجل الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام، وبالتالي لو استعمل رجال الضبط الإداري هذه السلطات بغيه تحقيق أغراض بعيدة عن المحافظة على النظام العام، يجعل أعمالهم معيبة بعيب الانحراف بالسلطة حتى لو كانت الأغراض التي يسعون إليها مشروعة في ذاتها مثل تحقيق مصلحة مالية للدولة، سواء بزيادة الموارد أم تقليل النفقات.

وهناك أحكام عديدة للقضاء الإداري الفرنسي والمصري بهذا الخصوص منها:-

من أحكام مجلس الدولة الفرنسي، التي قضى فيها بإلغاء القرارات الإدارية لوجود انحراف بالسلطة نتيجة لانتهاك قاعدة تخصيص الأهداف ما قضى به عندما رفض عمدة أحدى المدن إعطاء تصريح ببناء سينما، لأن هذه السينما سوف تزاحم المسرح البلدي. [68]، وعندما استعان العمدة بسلطات الضبط الإداري في تحصيل الضريبة بالبلدية [رغم أن الضريبية هنا يعود ريعها لصالح البلدية، إلا أن القضاء إلغاء قرار العمدة باعتباره انحراف

في استعمال السلطة]، وفي حكم آخر عندما أصدر المحافظ، أمراً بغلق مقهى لأن صاحبه لم يراعي مصالح الخزانة العامة. [70] وما يلاحظ في هذه التطبيقات للقضاء الفرنسي، أن الإدارة استعملت سلطات الضبط الإداري لتحقيق بعض الأرباح للإدارة وبالذات للمجالس البلدية وفي حكم آخر لمجلس الدولة الفرنسي صادر في 26 سبتمبر 1875م، تتمثل وقائع الدعوى في أن الإدارة رغبت في احتكار صناعة عيدان الثقاب. حيث كانت مصانع القطاع الخاص تتولى هذه الصناعة، وكان على الإدارة نزع ملكية هذه المصانع، ولكنها وأن هذا الإجراء سوف يكلفها مبالغ كبيرة، فما كان منها إلا أن أغلقت تلك المصانع التي ليس لديها تراخيص صحيحة استناداً على ما لها من سلطة الضبط الإداري، فطعن أصحاب هذه المصانع على هذا القرار طالبين إلغاءه، وبالفعل قضى مجلس الدولة بإلغاء قرار الإغلاق استناداً إلى أن لجوء الإدارة إلى تلك الإجراءات لم يكن بهدف المحافظة على النظام العام، وإنما لتحقيق مصالح مالية للإدارة، وذلك هدف لا يجوز استخدام سلطات الضبط الإداري لتحقيقه. [72]

ولقد ساير مجلس الدولة المصري نظيرة الفرنسي، في إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بالانحراف بالسلطة، ممثلاً في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، وذلك لابتغائها تحقيق مصالح مالية للإدارة، حيث قضت محكمة القضاء الإداري بأن امتناع قلم المرور عن تسليم رخصة سيارة لصاحبها بالرغم من استيفاء شروط استخراجها، وذلك بهدف تمكين جهة حكومية أخرى من الحصول على ما هو مستحقتها من مبالغ مالية تجاه طالب الترخيص، يمثل انحراف في استعمال السلطة. [73]

وسبب الإلغاء في هذه الحكم، أن قلم المرور ليس معنياً سوى بتحصيل المبالغ المستحقة له فقط، التي هي شرط استصدار الترخيص، وله في ذلك أن يستعمل سلطته في منع استخراج الترخيص، أما إذا استعمل تلك السلطة بهدف تحصيل مبالغ مالية مستحقة لجهات أخرى، فإنه يكون قد استعمل سلطته في غير النطاق المحدد له، ويكون قراره في هذا الشأن مشوباً بالانحراف بالسلطة، حتى ولو كان هدفه تحقيق مصالحة عامة، وهي تحصيل أموال عامة.

ولقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه، وألغت قرار ضبط إداري صادر من الإدارة العامة بإغلاق سوق خاصة يوم الاثنين من كل أسبوع، ليتحقق رواجاً لسوق عمومي. [74]

وسبب الإلغاء في هذا الحكم أن قرار الضبط خرج عن الإطار الذي حدده القانون لإصدار، وبالتالي خرج أو أنحرف عن قاعدة تخصيص الأهداف، فلم يهدف إلي تحقيق

أي من عناصر النظام العام [الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة] بل كان قصد مصدر القرار نفع مادي، يعود على الإدارة جزاء رواج السوق الذي تديره.
ما سردناه سابقاً يمثل الموقف التقليدي لقضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، إلا أن هذا الاتجاه سرعان ما تطور في أحكام لاحقة نوضحه بالمطلب الآتي.

المطلب الثاني

التطور الحديث للقضاء المقارن

المبدأ العام الذي سار عليه القضاء الفرنسي والمصري بالسابق، يؤكد على رفض خروج الإدارة على قاعدة تخصيص الأهداف، لغرض تحقيق أهداف مالية، حيث لا يتردد القضاء المقارن وخاصة الفرنسي والمصري على إلغاء مثل هذه القرارات والتعويض عنها أذا اقتضى الأمر ذلك، باعتباره انحراف بالسلطة، وفي اتجاه حديث لقضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، قد تطور في هذا ، حيث قرر في بعض الأحيان أن استهداف الإدارة لمصالح مالية لا يعد سبباً للإلغاء وذلك في مناسبات عديدة، حيث خفف القضاء الإداري الفرنسي والمصري من مسلكهما السابق وذلك في مجال الخدمات التي تقدمها المجالس المحلية لها، طالما أن الحصول على الفائدة المالية يتفق ومصلحة المرفق والمنتفعين به، تطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي " بأن القرار الصادر بقصر المرور في أحد الشوارع بالقرية على السيارات، التي لا تتعدى وزناً معيناً، لا ينطوي على أنحرف في السلطة، حيث إنه يهدف إلى تخفيف المصاريف التي تتحملها هذه القرية. [75]
وفي حكم آخر استعملت الإدارة سلطة الضبط الإداري، لأغراض مالية للمحافظة، حيث رفضت مجلس الدولة الفرنسي إلغاء قرار العمدة يمنح مرور سيارات النقل الثقيل في أحد شوارع المدينة، ليس فقط بهدف الحفاظ على الطريق العامة، وإنما أيضاً من أجل التخفيف عن كاهل الميزانية المحلية فيما تخصصه من موارد لصيانة هذه الطرقات. [76]
وظهر هذا الاتجاه بوضوح عندما رفض مجلس الدولة الفرنسي الحكم بإلغاء قرار إداري أصدره أحد العمد يمنع شركة للنقل بالسيارات من مباشرة نشاطها في ذات المنطقة، التي تمارس فيها شركة ترام متعاقدة مع المجلس نشاطها، حتى لا يتأثر المركز المالي للشراكة الأخيرة، ولا تنقضي بالتالي حصة المجلس البلدي في أرباحها.[77]
ولقد برز هذا المسلك أيضاً في أحكام مجلس الدولة المصري كذلك، حيث قضت محكمة القضاء الإداري أن " ... إن المحكمة ترى أن الأسباب المالية التي دعت إلى سحب

الترخيص لامتناع المدعيين عن دفع الإتاوة تدخل ضمن المصلحة العامة، ومن ثم فإن المجلس البلدي إذا استهدف من إلغائها أن يفيد مالياً ليتسنى له مواجه نفقات إصلاح شوارع المدينة إنما استهدف هدف مشروعاً، وليس ثمة شك في أن موازنة الميزانية المحلية من أغراض المصلحة العامة. [78]، وهنا القضاء الإداري المصري يسير على درب القضاء الإداري الفرنسي المتطور، والذي أصبح يقر بالنظرية الحديثة للمصلحة المالية، فلم يعد يرى في استخدام السلطات المحلية لتحقيق مصلحتها المالية، انحراف في استعمال السلطة، وذلك تحت ضغط الرغبة في توفير الموارد المالية اللازمة لقيام المرافق العام بواجباتها المتزايدة، نتيجة لتطور النظم الاجتماعية والاقتصادية.

ولكن رغم التطور في القضائيين الفرنسي والمصري، إلا أنه حسب تقديرنا، لا يجب اعتباره اتجاهاً عاماً، ذلك أن المجال الذي يجيز للإدارة استعمال بعض سلطات الضبط لتحقيق أغراض مالية محددة، وقاصرة على السلطات المحلية فقط، بالإضافة إلى أن الغاية منه يجب ألا تكون هدفاً مالياً صرفاً، حيث يضيف القضاء أسباباً أخرى تتعلق بصالح المرفق والمنتفعين به [79] ، وهناك من يرى أنه إذا كان القضاء تساهل كثيراً في قاعدة المجانية فيقبل أنواعاً من تنظيم الانتفاع المشترك بالمال العام، مقابل الحصول على إيراد منه، فذلك نتيجة الأخذ بفكرة ملكية المال العام، ونتيجة لانتفاع نشاط السلطة العامة وتعدد مجالات تدخلها مما يقتضي العمل على دعم خزانتها، ذلك بتجنبها ما تستطيع من نفقات أو مدها بسبل تدبر موارد لها تنعش بها ميزانيتها. [80]

الخاتمـــــــة

من خلال هذا البحث يتضح لنا أن هناك غاية يجب على الإدارة أن تسعى دائماً إلى تحقيقها وهي المصلحة العامة.

إلا أن المشرع في كثير من الحالات يحدد للإدارة هدفاً خاصاً، يتعين على الإدارة استهدافه في قراراتها، وهو ما يسمى (بقاعدة تخصيص الأهداف) فإذا خالفت الإدارة الهدف المحدد لها، يصبح قرارها معيب بإساءة استعمال السلطة حتى لو كانت الإدارة تستهدف المصلحة العامة في قراراتها.

وتتعدد الصور الخاصة بحالة خروج الإدارة على قاعدة تخصيص الأهداف، منها حالة الانحراف بالإجراءات التي أعتبرها بعض الفقه صورة مستقلة، عن الانحراف بالسلطة، إلا أن الرأي الغالب والذي نؤيده اعتبار الانحراف بالإجراءات صوره أو حالة من حالات الانحراف بالإجراء أو السلطة، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي والمصري في عدة أحكام ، والانحراف بالإجراء، قد يكون في صورة خطأ رجل الإدارة في تحديد وسائل تحقيق الأهداف، أو في تحقيق الأهداف ذاتها.

وقد يأخذ هذا العيب صورة استعمال سلطة الضبط الإداري لتحقيق أهداف مالية للإدارة، حيث تواترت أحكام القضاء المقارن على إلغاء هذه القرارات، لمجانبة قاعدة تخصيص الأهداف، إلا أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر خفف من حدة هذا القضاء المتعلق بتحقيق مصالح مالية مؤكدة للإدارة، وتحول إلى رفض الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المشوبة بهذا النوع من الانحراف بالسلطة، وبذلك يقتصر الاتجاه الجديد للقضاء الإداري في فرنسا ومصر بمشروعية مثل هذه القرارات المرتبطة، بالمصالح المالية للإدارة على مجال خدمات المجالس المحلية فقط

الله الموفق

د. عـــاشـــور ســـليمان شـــوايل

عضو هيأة التدريس بقسم القانون العام

عميد كلية الحقوق

جامعة بنغازي – ليبيا

الهوامش والمراجع

1-للقرار الإداري هدفان أولهما تحقيق المصلحة العامة وثانيهما تحقيق الهدف الذي حدده المشرع لإصدار هذا القرار .

2-راجع /

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة –الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري– القاهرة – دار النهضة العربية – سنة 2001م – ص 20 وما بعدها .

3-راجع /

د. محمد أنس جعفر – الوسيط في القانون الإداري– القاهرة – دار النهضة العربية – سنة 1987م – ص 336 .

4- راجع /

د. محمود عاطف البنا – الوسيط في القضاء الإداري– تنظيم رقابة القضاء الإداري– الدعاوي الإدارية – القاهرة – دار الفكر العربي– دون سنة – ص 273 وما بعدها وانظر ماجد راغب الحلو – القضاء الإداري – الإسكندرية – دار المطبوعات الجامعية – سنة 1995م – ص 401 وما بعدها .

5-راجع /

د. محمود عاطف البنا – الوسيط في القضاء الإداري– القاهرة – دار الفكر العربي– دون سنة – ص 375 وما بعدها .

6- راجع /

د. راغب الحلو – القضاء الإداري– المرجع السابق – ص402 وما بعدها .

7- راجع /

د. عبد الحكيم فودة –الخصومة الإدارية – أحكام دعوى الإلغاء – دار المطبوعات الجامعة الإسكندرية– سنة 1995م – ص25 – وراجع د. طعيمة الجرف – قضاء الإلغاء – دون ناشر – سنة 1984م – ص 264 .

8-راجع /

د. محمود عاطف البنا – المرجع السابق – ص 273 .

9-راجع /

د. عمر محمد السيوي – الوجيز في القضاء الإداري– منشورات دار مكتبة الفضيل للنشر والتوزيع – سنة 2013م – وراجع د. محسن خليل – قضاء الإلغاء – دون ناشر – سنة 1984م– ص264 .

10-راجع /

د. ماجد راغب الحلو – القضاء الإداري– المرجع السابق – ص403 وما بعدها .

11-راجع /

د. سليمان الطماوي– القضاء الإداري– قضاء الإلغاء – دار الفكر العربي– سنة 1976م – ص 861 وما بعدها .

12-راجع /

حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 22 ابريل سنة 1956 م في القضية رقم 386ط لسنة 8 القضائية – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة لسنة العاشرة ص299 – راجع في نفس المعنى – د. عمر السيوى – المرجع السابق – ص315– ود. ماجد راغب الحلو – القضاء الإداري– مرجع سابق – ص 402 .

13-راجع /

محكمة القضاء الإداري– قضية رقم 1631– لسنة 21ق – مجموعة أحكام السنوات من 21 إلى 23 – ص 647 .

14-راجع /

د. طعيمة الجرف – رقابة القضاء لأعمال الإدارة – قضاء الإلغاء – القاهرة – دار النهضة العربية – سنة 1993م – ص259 وما بعده .

15-أنظر /

محكمة القضاء الإداري– القضية رقم 353 لسنة 6 ق بتاريخ 1953/12/1م – مجموعة أحكام المحكمة – السنة 8 ص154 .

16-راجع /

محكمة القضاء الإداري – القضية رقم 835 لسنة 6 ق – مجموعة أحكام السنة 8 – ص727.

17-راجع /

أنظر المحكمة الإدارية العليا –في الطعنان رقم (973/ 984) لسنة 6 قضائية – جلسة 2-5-1964م – المجموعة العشرية – ص 118.

18-راجع /

المحكمة الإدارية العليا – طعن (1009) لسنة 16-2-1980م – مجموعة نعيم – ص550.

19-راجع /

– C.E.Juillet 1947, Dame Durand . p.685

20-راجع /

– C.E. 3-10-1980 – Schwartz . E.D.C.E . 1980 . pp . 353 .354

21-راجع /

– C.E . 16-11-1972 , sieur barod , R.P . 167

وراجع /

د. عبد الغنى بسيونى عبد الله – القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) – منشأة المعارف الإسكندرية سنة 1997م – ص 281 وما بعدها.

22-ويطلق على هذا العيب أيضاً (عيب الانحراف بالإجراءات) عندما تستخدم الإدارة بعض الوسائل والإجراءات لتحقيق غرض تملك تحقيقه ولكن بوسائل أخري كأن تلجأ الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت على العقارات بدل القيام بإجراءات نزع الملكية الواجب أتباعها.

23-راجع /

د. محمود عاطف البنا – المرجع السابق – ص 274 وما بعدها – وراجع د. عمر محمد السيوى – المرجع السابق – ص 318 وما بعدها.

24-راجع /

د. محسن خليل – قضاء الإلغاء – دار المطبوعات الجامعية – سنة 1989م – ص375.

25-راجع /

د. عبد الفتاح عبد البر –الانحراف في استعمال الإجراء – مقالة بمجلة العلوم الإدارية – السنة الثالثة – سنة 1980م – ص 212 وما بعدها.

26-راجع /

د. محمود عاطف البنا – المرجع السابق – ص 276 .

27- ومن الفقه الفرنسي يرى الاستاف "mourgeon" أن الانحراف بالسلطة لا يختلط بالانحراف في استعمال الإجراء، حيث يمكن أن يوجد انحراف في استعمال السلطة دون أن يوجد انحراف في الإجراء والعكس.

28-راجع /

- Mourgeon, la repression administrative these toulous 1960 – p293.

29-راجع /

والديدمونى – مصطفي أحمد – رسائل الإجراءات وأشكال القرار الإداري– جامعة القاهرة – كلية الحقوق – سنة 1986 م – ص 320.

30-راجع /

من الفقه الفرنسي Hamant (A), lexpropriation pour cause dutilite .publique libraities , paris – 1975 – p .51

31-راجع /

د. محمود عاطف البنا – الوسيط في القضاء الإداري– الطبعة الثانية – دون ناشر – سنة 1999م – ص 407 – و راجع د.طعيمة الجرف – المرجع السابق – ص 267- وراجع د. محمد أنس قاسم جعفر – الوسيط في القانون العام – القضاء الإداري– الطبعة الثانية – القاهرة – دار النهضة العربية – سنة 1990 – ص337 وما بعدها – ومن الفقه الليبي راجع – د.عمر محمد السيوى – المرجع السابق – ص318 وما بعدها والذي يرى ((أن الانحراف بالإجراءات ليس سوى صورة من صور مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف)).

32-راجع /

د. مصطفي أبو زيد فهمي– القضاء الإداري ومجلس الدولة – القاهرة – دار المعارف سنة 1979م – ص372 .

33-راجع /

د. عبد الغنى عبد الله بسيونى– ولاية القضاء ٱلإداري على أعمال الإدارة – القاهرة دون ناشر – سنة 1983م – ص 298.

34-راجع /

د. سامي جمال الدين – القرارات التأديبية المستترة ((المقنعة)) ولاية التعقيب على مشروعيتها – منشورات دار النهضة – القاهرة – سنة 1986م – ص373 .

35-راجع /

- chapus (R) . droit administrative – dener al 59 edition 1990 mont chrestien paris.

راجع /

- Gay (R) la nation de detournement – de procedure . malanges . Eisenmann . 1975 . p 323.

36-راجع /

د. محمود عاطف البنا – الوسيط في القضاء الإداري– المرجع السابق – ص 407 وما بعدها و راجع د. عمر محمد السيوى – المرجع السابق – ص 319 .

37-راجع /

حكم المحكمة الإدارية العليا – قضية رقم 419 لسنة 15 القضائية – جلسة 18 – ابريل – سنة 1970م – وراجع أيضاً د. ماجد راغب الحلو – القضاء الإداري– المرجع السابق – ص403 .

38-راجع /

حكم المحكمة الإدارية العليا – الصادر في 23-6-1956م – المجموعة السنة الأولى – ص924 – ومن أحكام القضاء الفرنسي راجع.

– C.E13 Fev. 1948,Iouarn,Rec.p79.

– C.E – 16 Avril . 1948 ,Richard , 5 .1948,3,62.

وراجع في نفس المعنى د. محمود أبو سعود حبيب – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – قضاء التأديب – دار الثقافة الجامعية – سنة 1996م – ص168.

39-راجع /

المحكمة الإدارية العليا – طعن 3928 لسنة 38ق – جلسة 26-2-1994م – غير منشور.

40-راجع /

د. فؤاد مرسي – فكرة الانحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة ((دراسة مقارنة)) – منشورات دار الفكر العربي سنة 1972م – ص234.

41-راجع /

– C.E .27.-4-1960 Haurillan , r . p 277 .

42-راجع /

– C.E . 22 -1-1926 Lefrance Rec . p . 76

43-أنظر /

المحكمة الإدارية العليا –في الطعن رقم 245 – لسنة 3 ق – جلسة 5-12- 1959م – السنة الخامسة – ص79.

44-راجع /

د. مصطفي عفيفي – فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها – ((دراسة مقارنة)) – رسالة دكتوراه كلية الحقوق – جامعة عين شمس – سنة 1976م – ص 13.

45-أنظر /

المحكمة الإدارية العليا – طعن رقم 1255 لسنة 104 –في جلسة 3-1-1971م – مجموعة السنة 16 مبدأ 18 – ص 17.

46-راجع /

فيكل د. أحمد حافظ نجم – السلطة التقديرية للإدارة ودعاوى الانحراف بالسلطة – مقالة منشورة بمجلة العلوم الإدارية– العدد الثاني– السنة 24 – ديسمبر سنة 1982 –ص 76.

47-حيث قضى في احد أحكامه إلى أنه ((لا يختص قاضى الإلغاء برقابة التقرير الذي يضعه رئيس المرفق ، سواء كان هذا التقرير تقدير عام أو درجة رقمية)) .

48-راجع /

– C.E 19-11-1971 ministre de la santé public. R.P.692.

49-راجع /

– C.E .2-11-1951 Sieut Bran et Autres R.P.559.

50-راجع /

حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Leca)

– C.E 20-12-1979 Leca R – P .94.

51-راجع /

- C.E 24 June 1960 , societe Fram part , G .A. no 115.

وراجع /في نفس المعنى د ماجد الحلو – القضاء الإداري– طبعة 1995 م – مرجع سابق – ص406.

52-راجع /

د. سليمان محمد الطماوي– الوجيز في القضاء الإداري– القاهرة – منشورات دار الفكر العربي– سنة 1978 – ص 466.

53-راجع /

د. عادل السعيد أبو الخير – الضبط الإداري وحدوده – رسالة دكتوراه– جامعة القاهرة – سنة 1993 – ص622 وما بعدها .

54-راجع /

– C.E , 2-5-1914 – Bordeau . R . P . 639.

مشار لهذا الحكم – لدى د عادل السعيد أبو الخير – المرجع السابق – ص 624.

55-أنظر /

محكمة القضاء الإداري– قضية رقم 626 – لسنة 6 قضائية – جلسة 24-2-1952م.

56-راجع /

د. محمود عاطف البنا – الوسيط في القضاء الإداري– المرجع السابق – ص275 – وراجع د عمر محمد السيوي– المرجع السابق – ص319 وما بعدها وراجع د. طعيمة الجرف – رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة – قضاء الإلغاء – مرجع سابق – ص 267.

57-راجع /

حكم محكمة القضاء الإداري قضية رقم 336 لسنة 4 قضائية بتاريخ 13- يونيو سنة 1950م – مجموعة مجلس الدولة لإحكام القضاء الإداري– السنة الرابعة – ص881.

58-راجع /

حكم محكمة القضاء الإداري–في الطعن رقم 1685 لسنة 33 – بتاريخ 25 سنة 1989م – مشار لهذا الحكم لدى د ماجد راغب الحلو – القضاء الإداري– مرجع سابق – ص 407.

59-راجع /

المحكمة الإدارية العليا – طعن رقم 1606 لسنة 34 قضائية – جلسة 9- يونيو – 1990 م – مجموعة مبادئ السنة 35 – العدد الثاني–مبدأ 185 – ص 1913.

60-راجع /

– C.E .26 Juillet – 1976 CANSART . DE CANT R.P 543

61-راجع /

– C.E.4.6 – 1976– NAVALS.REC.P.297.

مشار لهذا الحكم لدى – د. عبد الغنى عبد الله بسيوني– ولاية القضاء على أعمال الإدارة – مرجع سابق – ص298.

62-أنظر /

محكمة القضاء الإداري– القضية رقم 1217 لسنة – 22 قضائية – مجموعة أحكام المحكمة ثلاث سنوات – ص 275.

63-راجع /

رأى الفقيه (فيدل) مشار له لدى د. مصطفي أبو زيد فهمي– الوجيز في القضاء الإداري– الجزء الثاني– دون ناشر – سنة 1988 – ص633 وما بعدها.

64-راجع /

– Conseil central des pharmaciens d'officine , 22 Fevr 1950.p.117.

65-راجع /

هذا الحكم لدى د. مصطفي أبو زيد فهمي– الوجيز في القضاء الإداري–الجزء الثاني دون الناشر – سنة 1988م. – ص 638.

66-راجع /

– Societe du ciiqu pinder : C.E 1 Juill . 1955 P .382.

67-راجع /

- Guevin . R .P. 66.– C.E , 25-4-1947.

68-راجع /

حكم المحكمة الإدارية العليا –في الطعن رقم 1685 لسنة 33 القضائية – بتاريخ 25 فبراير سنة 1989 م.

وراجع /في نفس السياق – د. ماجد راغب الحلو – القضاء الإداري– مرجع سابق – ص407.

69–تمثل /

الصورة عيب الانحراف بالإجراءات، حيث يمثل حالة من حالات الانحراف بالسلطة تلجأ الإدارة فيه لاستعمال وسائل محددة من لتحقيق أهداف معينة، فتستعملها لتحقيق أهداف مالية لها.

70–راجع /

رسالتنا – مسؤولية الدولة عن الضبط الإداري– جنائياً ومدنياً – كلية الحقوق – جامعة عين شمس – القاهرة 1999 – ص 20 وما بعدها . وراجع د. محمد حسنين عبد العال – الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري– الطبعة الثانية – القاهرة – دار النهضة العربية – سنة 1991 – ص10 وما بعدها.

71–راجع /

– Boulet : C.E .4. Fevr .1932 – Rec . P . 142.

72–راجع /

– Ppinty : C.E .24. Jany . 1930 – D –1931–3–121 . note.J.A.

73–راجع /

– Cortes : C.E . 28 – mai . 1937 . P. 535.

74–راجع /

د. مصطفي أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص 635.

75–راجع /

حكم مجلس الدولة الغربي – aumonniev – 1 . 1875 . nov 26. C.E – carriol أشار لهذا الحكم د. طارق فتح الله خضر – دعوى الإلغاء – القاهرة – دار النهضة العربية – سنة 1997– ص209 – وراجع /في نفس المعنى د. عمر محمد السيوي – المرجع السابق – ص317 ويشير إلى أحكام أخرى.

76–راجع /

حكم محكمة القضاء الإداري –في جلسة 14-6 - 1954م.– مجموعة السنة الثالثة – ص1539.

77-راجع /

المحكمة الإدارية العليا –في الطعن رقم 109 – لسنة2 قضائية – جلسة 16-2-1980م – مجموعة نعيم – ص 505.

78-راجع /

- C.E.6.Jan.1993.Ratto. et aurres.

مشار لهذا الحكم وأحكام لدى – د. طارق فتح الله خضر – المرجع السابق– ص 210.

79-راجع /

- C.E.6.Avril.1951.Nipam et.Ribouleau; Rec.P.180.

وأشار لهذا الحكم أيضا. د. عمر محمد السيوي– المرجع السابق – ص 37. وما بعدها.

80-راجع /

- C.E . 29 . June . 1932 . Socite Des AOTOBUS ANTIBOSR.D.P.P.177.

81-راجع /

حكم محكمة القضاء الإداري–في القضية رقم 243 لسنة 2 قضائية بتاريخ :27 ديسمبر سنة 1946م.– مجموعة أحكام محكمة القضائي للسنة الرابعة – ص 104 – أشار لهذا الحكم بشيء من التفصيل د .ماجد راغب الحلو – المرجع السابق – ص 405 وما بعدها – كذلك د. عبد الغنى بسيوني– القضاء الإداري – الاسكندرية – دار المعارف – الطبعة الثالثة – سنة 2006 م – ص 662.

82-راجع /

د. طارق فتح الله خضر – المرجع السابق – ص 210 – وأنظر في نفس السياق د. عبد الغنى بسيوني عبد الله – القضاء الإداري– مرجع سابق – ص670 – و د. عمر محمد السيوي – المرجع السابق – ص 318.

83- راجع /

في هذا القول :- د. محمود عاطف البنا – الوسيط في القضاء الإداري– المرجع السابق – ص 411.