



جامعة محمد الصديق بن يحيى-جيجل-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



دور القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية المنحرفة
- قاعدة تخصيص الأهداف -

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: قانون عام داخلي

إشراف الأستاذة:

سناء بولقواس

إعداد الطالبتين:

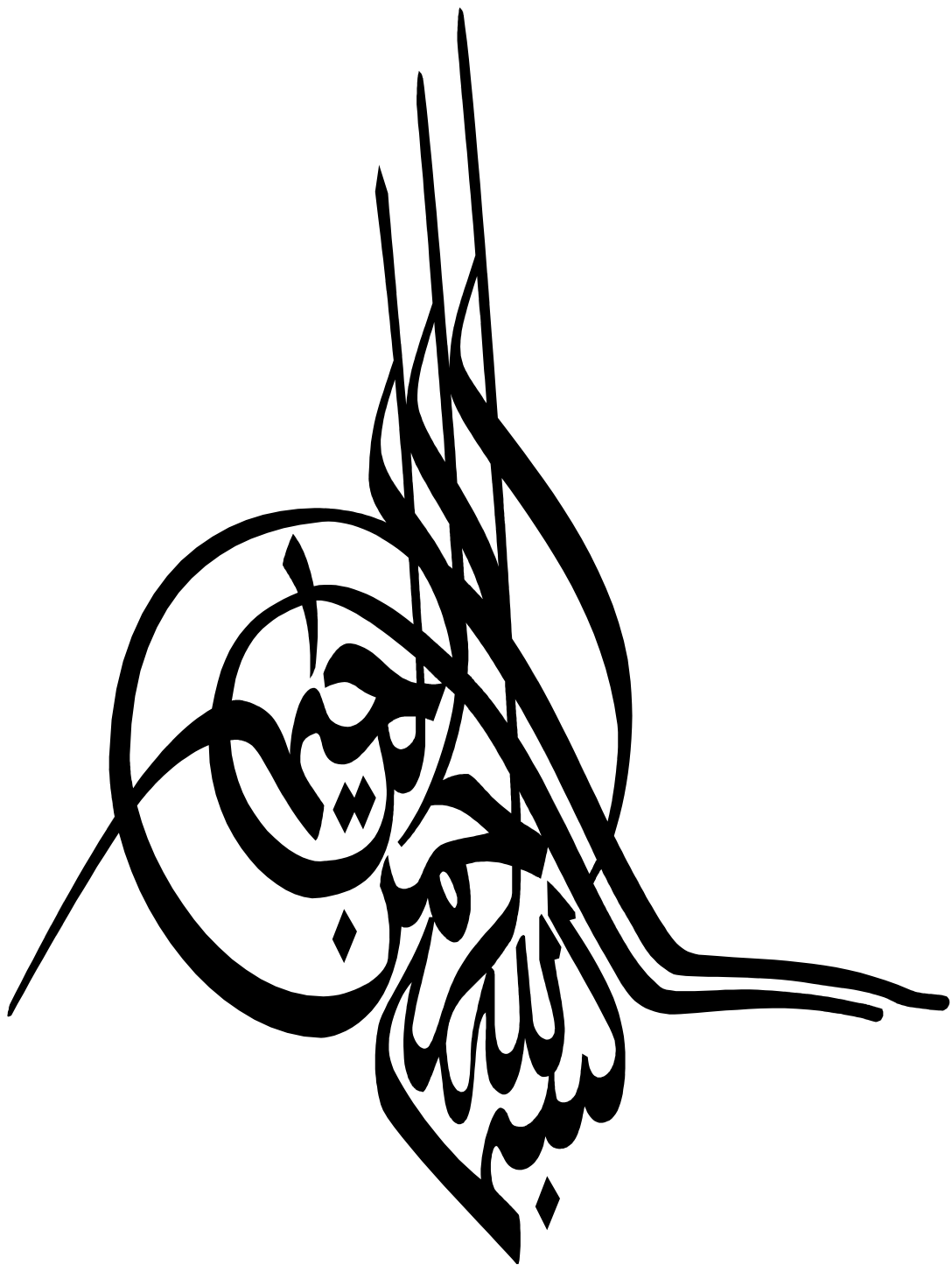
إبتسام بن غرادة

سوماية بويحية

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
نورالدين بوشليف	أستاذ مساعد-أ-	جامعة محمد الصديق بن يحيى-جيجل-	رئيسا
سناء بولقواس	أستاذة مساعدة-أ-	جامعة محمد الصديق بن يحيى-جيجل-	مشرفا ومقررا
جلال عزيزي	أستاذ مساعد-أ-	جامعة محمد الصديق بن يحيى-جيجل-	ممتحنا

السنة الجامعية 2015/2016



شكر وتقدير

لا يسعنا في هذا المقام إلا أن نشكر الله سبحانه وتعالى و نحمده على توفيقه لنا في الوصول إلى كتابة هذه المذكرة.

كما نتقدم بالشكر الجزيل لأستاذة بولقواس سناء لقبولها الإشراف على هذه المذكرة كما لا يفوتنا أيضا أن نتقدم بشكرنا الخاص إلى كل أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة تاسوست

كما نتقدم بشكرنا للجنة المناقشة وقبولها مناقشة هذا العمل وإلى كل شخص أمدنا بيد المساعدة من بعيد أو من قريب لإنجاز هذه المذكرة.

- قائمة المختصرات:

1- باللغة العربية

- ق م ج : القانون المدني الجزائري

- ق إ م إ : قانون الإجراءات المدنية والإدارية

- ج ر : جريدة الرسمية

- ص : الصفحة

- د ط : دون طبعة

- د ب : دون بلد

- د س : دون سنة

- ص ص : من الصفحة إلى الصفحة

2- باللغة الفرنسية

-P : PAGE

-OP.CIT : ouvrage précité

-N° : NUMERO

مقدمة

يعتبر العمل الإداري أو النشاط الإداري من أقدم مظاهر نشاط الدولة فهو أقدم من التشريع ومن القضاء، لأنه قد يمكن تصور دولة بلا تشريع وبلا قضاء ولكن لا يمكن تصورها بلا إدارة، لأنها هي المظهر الحي المكمل لحياة الدولة، مما يظهر لنا بوضوح أهمية أعمال الإدارة، حيث تكتسي الأعمال التي تقوم بها الإدارة سواء كانت قرارات إدارية أو عقود إدارية طابع المشروعية عند صدورها لأن هدفها من إصدارها أو إبرامها لها هو تحقيق المصلحة العامة، التي تعتبر الهدف الأساسي الواجب على الإدارة تحقيقه.

تعد القرارات الإدارية أهم وسيلة في يد الإدارة لأنها صادرة عن إرادة منفردة عكس العقود الإدارية، حيث تقوم بواسطتها ممارسة مختلف اختصاصاتها ولكن في نطاق احترام مبدأ المشروعية الذي يقضي أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون وكل خروج عن هذا المبدأ يعرض تصرفات الإدارة للإلغاء، وتدخل أعمالها في دائرة عدم المشروعية ومن هنا كان لزاما وجود رقابة على تصرفات الإدارة، وهذا حتى تصدر في إطار المشروعية وهذه الرقابة يمارسها القضاء باعتباره صاحب الإختصاص الأصيل في الرقابة على أعمال الإدارة، فالرقابة القضائية لها أهمية بالغة في تحقيق دولة القانون وحماية مبدأ المشروعية.

حتى تؤدي القرارات الصادرة عن الإدارة دورها، لابد أن تصدر في شكل قانوني وأن تكون مستوفية لأركانها التي تضمن لها عدم التعرض للسحب أو الإلغاء القضائي أو حتى الإلغاء الإداري، ونظرا لكونها أنجع وسيلة لأداء مهامها خولت لها القوانين امتيازات السلطة العامة، وهذه الإمتيازات نابعة من الهدف الممنوح للإدارة والمتمثل في تحقيق الصالح العام.

والقرارات الإدارية باعتبارها عملا من أعمال الإدارة تعتبر من أهم وسائل الوظيفة الإدارية، ومظهرا أساسيا من مظاهر السلطات والإمتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة، وتعتبر من أخطر الوسائل في يد الإدارة، وبالرغم مالها من أهمية فإنها ملزمة عند إصدارها بمراعاة مصالح الأفراد لأنها تخضع لرقابة القضاء الإداري، غير أن الإدارة أثناء ممارسة نشاطها الإداري منح لها المشرع السلطة التقديرية في إصدار قراراتها الإدارية ولم يقيد بها إلا في بعض الحالات، لأن كل حرية أو حق إذا ما أطلق استعماله تحول إلى فوضى تمس

بالحقوق والحريات، فعند ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية فإنها تستغل هذه السلطة الممنوحة لها لتحقيق مصالح قد تكون خارجة عن المصلحة العامة أو تكون مخالفة للهدف المخصص من وراء إصدار القرار الإداري، أي مخالفة لركن الغاية في القرار الإداري، ومن هنا كانت السلطة التقديرية للإدارة المجال الخصب للانحراف بالسلطة، وبما أنها كذلك فإن ذلك يستدعي رقابة فعالة من القضاء الإداري وهذا حتى لا يقع الأفراد في تعسف الإدارة.

وبما أن القرار الإداري يعد الركيزة الأساسية للإدارة، إذ يستلزم لمشروعيتها أن يكون صادر عن سلطة مختصة ووفقا للشكل والإجراءات التي يحددها القانون وله محل مشروع وقائم على أسباب تبرره، بالإضافة إلى استهدافه تحقيق المصلحة العامة كهدف عام وقاعدة تخصيص الأهداف كهدف خاص لأن هناك قاعدة عامة لا استثناء عليها هي أن كل القرارات الإدارية بغير استثناء يجب أن تستهدف المصلحة العامة، وهي قاعدة مطلقة في القانون الإداري وكل خروج عن هذا الهدف يعتبر القرار معيبا بعبء الانحراف بالسلطة ويستوجب الإلغاء وهي الصورة الأولى للانحراف بالسلطة، أما الصورة الثانية للانحراف بالسلطة فتتمثل في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف المرجوة من وراء إصدار كل قرار إداري، ويعود ظهور عيب الانحراف بالسلطة لأول مرة لإجتهد مجلس الدولة الفرنسي سنة 1875 في قضية *pariset* أين طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا العيب دون أن يذكره صراحة، وإنما اكتفى بذكر مضمونه، ويعد الفقيه *aucoC* أول من استعمل تعبير *détournement de pouvoir*.

وقد تم التطرق في مذكرتنا هذه إلى الصورة الثانية من عيب الانحراف بالسلطة والمتمثلة في عيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، والذي يكون في حالة إصدار جهة إدارية قرارا إداريا داخلا في اختصاصها إلا أنها تصدره لتحقيق هدف مخالف للهدف الذي رسمه القانون لها أو قيدها به رغم تحقيقها المصلحة العامة، ويعد هذا العيب من أدق العيوب نظرا لإرتباطه بالبواعث النفسية والخفية لمصدر القرار، بالإضافة إلى أنه عيب يتعلق بنية رجل الإدارة وأخلاقه وهذا ما يجعله صعب الإثبات عند حصول الانحراف.

وتتجسد رقابة القاضي الإداري على عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف في الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المشوبة بهذا العيب، حيث تعتبر وجها هاما لإلغاء القرارات التي تصدر عن اختصاص تقديري، وبذلك قابليتها للطعن بكافة أنواع الطعن القضائية، كما تظهر سلطة القاضي الإداري في الرقابة على عيب الإنحراف في حكمه بالتعويض عن هذه القرارات لأنها تحدث أثارا قانونية تمس بمصالح الأفراد، ونجد في الجزائر أن القاضي الإداري الجزائري قد حدى حدو نظيره الفرنسي والمصري وذلك في التصدي لبعض القرارات الإدارية المنحرفة بصفة عامة، وهذا ما يظهر لنا في بعض أحكام المحكمة العليا سابقا وبعض قرارات مجلس الدولة وخاصة فيما يتعلق بمجال الضبط الإداري ومجال الوظيفة العامة ومجال نزع الملكية للمنفعة العامة لأنها الأكثر تجسيدا للإنحراف بالسلطة في القرار الإداري.

لكن كما قلنا أن هذا العيب يوسع من رقابة القاضي الإداري أمر لا يمكن الجزم به لكن في مقابل ذلك توجد حدودا للرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، لأنه هناك أعمال تقوم بها الإدارة إلا أنها تفلت من الرقابة أو تكون بعيدة عنها وتتمثل في أعمال السيادة والسلطة المقيدة وذلك نابع من الوظيفة الأساسية للإدارة والمتمثلة في تحقيق المصلحة العامة .

- أهمية الموضوع:

- تكمن أهمية هذا الموضوع في الكشف عن هذا العيب باعتباره من أخطر العيوب التي تصيب القرار الإداري، لأن رجل الإدارة في هذا العيب يكون في حماية من مظهر المشروعية، لأنه لا يخرج عن الصالح العام بل يخالف قاعدة تخصيص الأهداف المرجوة من وراء إصدار القرار الإداري ويحاول تحقيق أغراض غير مشروعة تحت غطاء المشروعية .

- كما تبرز لنا أهمية عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف إلى كون أن هذا العيب يعتبر من أدق العيوب التي تصيب القرار الإداري وذلك بالنظر إلى ارتباطه بنية مصدر القرار بالإضافة إلى الخصائص المميزة له والتي تجعل منه من أصعب العيوب إثباتا

من طرف القاضي الإداري، بالإضافة إلى كونه من أكثر العيوب انتشارا وأكثرها وقوعا في العمل، لكنه يعتبر من أقل العيوب خضوعا للرقابة القضائية بسبب عزوف القضاء على البث في هذا العيب والإكتفاء بالرقابة على العيوب الأخرى لأنها سهلة الإثبات.

- صعوبة إثبات عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف لأن القرار الإداري يكون مستوفيا لجميع أركانه وسليما من عيوب المشروعية

- معرفة إلى أي مدى تصل رقابة القاضي الإداري الجزائري في الرقابة على أعمال الإدارة هل لديه سلطات واسعة أم أنه لديه الهيئة من السلطة التنفيذية.

- معرفة سلطات القاضي الإداري في الكشف عن هذا العيب .

- الخروج بتوصيات واقتراحات تساعد في فهم هذا الموضوع، والكشف عن هذا العيب حتى يتسنى للقاضي الإداري الحكم فيه.

- أسباب اختيار الموضوع:

1- الأسباب الذاتية:

- الإهتمام بالقانون الإداري ورغبتنا في دراسة موضوع القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها أنها لم تتل الحظ الكافي من الدراسة.

- رغبتنا في إثراء المكتبة بالمراجع العلمية.

- قلة المواضيع المتخصصة في هذا الموضوع وخاصة المراجع الجزائرية.

2- الأسباب الموضوعية:

- إعطاء صورة واضحة عن مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف وبيان أهميتها عند إصدار

القرار الإداري وبيان العيب الذي يصيبها أثناء ممارسة العمل الإداري ، بالإضافة إلى معرفة

الخصائص المميزة لعيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف والتي تساعد القاضي

الإداري في الكشف عنه وبالتالي ضمان احترام مبدأ المشروعية من طرف الإدارة.

- معرفة دور القاضي الإداري في ممارسة الرقابة القضائية على هذا العيب.

- وقد فضلنا دراسة هذا العيب والخوض فيه نظرا لأهمية التي يكتسبها من حيث الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على هذا العيب، حيث يعتبر مظهرا لإتساع نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فلم تعد هذه الرقابة مقصورة على فحص المشروعية الخارجية لأعمال الإدارة بل امتدت للكشف عن النوايا الداخلية لرجل الإدارة التي تدفعه إلى مباشرة اختصاصاته، لذلك توصف رقابة القضاء على عيب الإنحراف بالسلطة بصورتها أقصى مدى وصلت إليه الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة .

الإشكالية:

ولقد دفعتنا أهمية هذا العيب من خلال معرفة الدور الذي يلعبه القاضي الإداري في الرقابة والكشف عن هذا العيب إلى اختياره كموضوع لمذكرتنا، وعلى إثر ذلك اخترنا معالجة الإشكالية التالية : إلى أي مدى تصل رقابة القاضي الإداري على عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية التالية :

- مفهوم عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف وخصائصها؟

- صور الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف؟

- سلطات القاضي الإداري في الرقابة على عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف؟

- رقابة القاضي الإداري الجزائي على عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف؟

- المنهج المتبع:

للإجابة على الإشكالية السابقة اعتمدنا على المناهج التالية :

- المنهج الوصفي: وذلك في الفصل الأول من خلال التطرق إلى مفهوم قاعدة تخصيص

الأهداف وتبيان خصائص عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، بالإضافة إلى

سلطات القاضي الإداري في الكشف عن هذا العيب وكيفية إثباته في الفصل الثاني.

- المنهج التحليلي: وذلك من خلال اعتمادنا على تحليل بعض النصوص القانونية في ما

يتعلق بأوجه الإنحراف بالسلطة في مجال الضبط الإداري والوظيفة العامة ومجال نزع

الملكية للمنفعة العامة، وذلك عن طريق تحليل بعض النصوص القانونية التي تبين حالات إنحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف، كذلك استخدمنا المنهج التحليلي من خلال تحليل بعض تطبيقات القضاء الإداري الجزائري بشأن هذا العيب .

- المنهج المقارن: وذلك من خلال المقارنة بين سلطات كل من القاضي الإداري الفرنسي والمصري والقاضي الجزائري في ممارسة رقابة الإلغاء على القرارات الإدارية المنحرفة.

- خطة الدراسة:

للإجابة عن الإشكالية السابقة قسمنا دراستنا إلى فصلين تناولنا في الفصل الأول القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف، وفي الفصل الثاني تطرقنا إلى دور القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف وهذا على النحو التالي:

- الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية.

- الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف.

الفصل الأول:

عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن

الانحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

يعتبر القرار الإداري تصرفاً انفرادياً لمواجهة وضعية قانونية حتمت صدوره، فهو أخطر وسائل الإدارة في أداء دورها، وبالرغم ما له من أهمية فإن الإدارة ملزمة عند إصداره بقيود تشكل ضماناً لصون حقوق الأفراد وحررياتهم، والذي يقتضي احترامه صدور القرار في الشكل الذي قد يقرره القانون ومن مختص بإصداره مبنياً على سبب قائم وصحيح محقق لأثر ممكن وجائزاً قانوناً.¹

إذا كانت القاعدة أن القرارات الإدارية جميعها وبغير استثناء، يجب أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة، فإن هناك قاعدة أخرى تضاف إلى هذه القاعدة وتكملها، وتقضي بوجوب استهداف القرارات الإدارية تحقيق الأهداف المخصصة التي عينها المشرع في المجالات المحددة لها.

فإذا خرجت الإدارة بقرارها عن تلك الضوابط عدّ قراراً غير مشروع ويكون القرار الإداري مشوباً بالإنحراف بالسلطة في هذه الحالة، كلما كان الباعث على اتخاذه هو تحقيق هدف غير الذي أراد المشرع حين منح الإدارة السلطة في اتخاذ هذا القرار بالذات، ولا يهم بعد ذلك أن يثبت أن الإدارة كانت تهدف من القرار الذي اتخذته تحقيق مصلحة عامة مادامت هذه المصلحة غير المصلحة التي حددها المشرع.²

لذا يجب تحديد الأهداف الخاصة في القرارات الإدارية ثم التمعن في دعوى الإنحراف بالسلطة، وذلك من أجل استنباط دور القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية المنحرفة، وهذا ما دفعنا في هذا الفصل إلى البحث عن عيب قاعدة تخصيص

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه و قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الأولى، 2002، ص1.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري (دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة)، دار الفكر الجامعي، مصر، د ط، 2001، ص185.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية من خلال مبحثين وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

المبحث الثاني: صور انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

المبحث الأول:

مفهوم الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

إنّ تمتع الإدارة بسلطة إصدار القرارات الإدارية ليست غاية في ذاتها، وإنما هي عبارة عن وسائل مقررّة لتحقيق المصلحة العامة، ومن ثمّ فإذا تصدى المشرع لتحديد أهداف معينة في القرارات الإدارية، فإنه يجب على الإدارة أن تستهدف من إصدار هذه القرارات الأهداف المخصصة و المحددة لها في القانون، فلا يكون لها أن تبتغي هدفاً آخر حتى ولو كان الهدف المخصص ليس من شأنه تحقيق المصلحة العامة في تقدير الإدارة وهو الأمر الذي يطلق عليه قاعدة تخصيص الأهداف.¹

سنقوم من خلال دراستنا في هذا المبحث بدراسة مفهوم الإنحراف قاعدة تخصيص الأهداف، وإبراز التعاريف التي جيء بها لهذه القاعدة، وذلك من خلال مطلبين نتناول في (المطلب الأول) تعريف قاعدة تخصيص الأهداف وفي (المطلب الثاني) الإنحراف بالسلطة كعيب للخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الأول:

التعريف بقاعدة تخصيص الأهداف

نتناول في المطلب الأول تعريف قاعدة تخصيص الأهداف، وذلك من خلال التطرق للتعريف الفقهي لقاعدة تخصيص الأهداف، ثمّ التعريف القضائي لقاعدة تخصيص الأهداف، وأخيراً التعريف التشريعي لقاعدة تخصيص الأهداف، حيث ساهمت هذه الأخيرة في تحديد فكرة الهدف من القرار الإداري بصفة عامة والهدف المخصص بصفة خاصة ذلك من خلال الفروع التالية: نتناول في (الفرع الأول) قاعدة تخصيص الأهداف فقهاً

¹- سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، مصر، الطبعة الأولى، 2004، ص730.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

و(الفرع الثاني) قاعدة تخصيص الأهداف قضاء و(الفرع الثالث) قاعدة تخصيص الأهداف تشريعاً.

الفرع الأول:

تعريف قاعدة تخصيص الأهداف فقها

لا يوجد تعريف محدد لقاعدة تخصيص الأهداف، رغم تعريف بعض قوانين الدول للإنحراف بالسلطة، وهو أحد أوجه الإلغاء التي نصت عليها القوانين المتعاقبة المحددة لإختصاص القضاء الإداري، وقد أطلق عليه المشرع الأردني تسمية إساءة استعمال السلطة ويستعمل القانون الإنجليزي نفس التسمية التي تستعملها أغلب التشريعات،¹ إلا أن أغلبية الفقهاء يطلقون عليه مصطلح الإنحراف بالسلطة لأن مصطلح إساءة استعمال السلطة أو التعسف بالسلطة تجعل هذا العيب مقصوراً على الحالات التي يستهدف فيها رجل الإدارة عرضاً لا يتعلق بالصالح العام، في حين أن معظم حالات الإنحراف بالسلطة هي من النوع الذي يستهدف فيه رجل الإدارة عرضاً يتعلق بالصالح العام ولكنه يخالف قاعدة تخصيص الأهداف.²

يرى جانب من الفقه أن صورة الإنحراف بالسلطة المتمثلة في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف أقل خطورة من صورته المتمثلة في مجانية المصلحة العامة، لأن رجل الإدارة في الحالة الأولى لم يتجاوز نطاق الصالح العام ليعمل على تحقيق صالح شخصي

¹ - كريمة أمزيان، " دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص"، مذكرة مقدمة إبتكماً لئيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011، ص 40.

² - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية(دراسة مقارنة)، مطبعة جامعة عين الشمس، مصر، الطبعة السادسة، 1991، ص 352.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

وإنما اقتصر على مخالفة الهدف الذي حدده له المشرع وجعل قراراته مرصودة على تحقيقه.¹ كما أنه في حالة الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف يكون العضو الإداري حسن النية لا يبغى إلا تحقيق الصالح العام، وإن استخدم ما بين يديه من وسائل لتحقيق أغراض مما لا يجوز أن تتحقق بتلك الوسائل أو مما لا يختص بتحقيقها.²

إلا أن هناك جانبا آخر من الفقه ذهب للقول أن ذلك لا ينفي خطورة الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وذلك بالنظر إلى الآثار المترتبة عليها من اعتداء على حقوق الأفراد وحررياتهم العامة خلاف لما نص عليه القانون، وهؤلاء الأفراد لا يعينهم أن يكون الهدف المبتغى من تصرف الإدارة هو تحقيق مصلحة عامة أم لا، إنما يعينهم ما موقع عليهم من اعتداء سببه خروج الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف.³

إضافة لما تقدم فإن خطورة الإنحراف عن الهدف المخصص لإصدار القرار الإداري تتجلى فيما يشكله ذلك من خروج سافر على إرادة المشرع، حين حدد للإدارة اختصاصه بإصدارها للقرار قاصدا تحقيق غاية ما ذات اعتبار لديه، الأمر الذي يمكننا معه القول بأن مخالفة الإدارة للهدف المخصص تشريعيا لإصدار بعض قراراتها، يمثل اعتداء منها على اختصاص السلطة التشريعية الأمر الذي يجعل ذلك القرار مشوب بعيب عدم الإختصاص الجسيم،⁴ مما يوصمه بالإنعدام.⁵

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، مصر، د ط، 2009، ص 196 .

² - عمر محمد الشوبكي، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الرابعة، 2011، ص 368.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 197.

⁴ - نفس المرجع، ص 197.

⁵ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 352.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

لقد وجدت هذه القاعدة تطبيقاً لها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، الذي دأب على إلغاء قرارات الإدارة متى ثبت لديه خروجها عن تحقيق الهدف المخصص، حيث قضى بإلغاء قرار المحافظ والصادر بتقرير المنفعة العامة لقطعة أرض مملوكة للسيد Baron وذلك للإنحراف بالسلطة، حيث تبين للمجلس من الظروف المحيطة بالدعوى أن ما أعلنته البلدية من ضرورة للمحافظة على الطابع الهادئ للمنطقة السكنية المجاورة للأرض المذكورة ليس من الأهداف التي لأجلها يتقرر نزع الملكية للمنفعة العامة.

كما قضى بإلغاء قرار المحافظ الصادر بتقرير المنفعة العامة للأرض المملوكة للسيد Schwartz لإنشاء ملاهي وحمام سباحة، ذلك أن القرار لا يهدف إلى المحافظة على الصحة العامة، وإنما يهدف إلى تطوير أنشطة الترفيه الخاصة بالبلدية.

لقد كان إلغاء مجلس الدولة لقرار المحافظ في القضيتين، سببه هو خروج المحافظ على الهدف المخصص لتقرير المنفعة العامة وهو المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة وكان إلغاء مجلس الدولة للقرارين بالرغم من ابتغائهما تحقيق مصلحة عامة.¹

" فالإنحراف بالسلطة هو الإنحراف المرتبط بأعمال الإدارة الخارجة عن مبدأ المشروعية، حتى ولو استهدفت هذه الأعمال تحقيق المصلحة العامة".²

وفي الأخير نستنتج أن قاعدة تخصيص الأهداف هي صورة عن ركن الغاية في القرار الإداري والمتمثلة في عدم خروج رجل الإدارة عن ممارسته لنشاطه الإداري عن الهدف الخاص الذي يحدده القانون مسبقاً من وراء إصدار القرار الإداري حتى ولو استهدف تحقيق المصلحة العامة.

¹- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 197، 198.

²- HAURIUO Maurie , « Annulations pour détournement de pouvoir », *revue générale du Droit*, Dalloz , Paris N°14476, 2014, p 05 .

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

الفرع الثاني:

تعريف قاعدة تخصيص الأهداف قضاء

لقد اختلف القضاء المقارن في الحكم بالإلغاء في القرارات المشوبة بعيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف حيث مرت بمراحل عدة لتصل إلى ما هي عليه الآن وجعلها وجها من أوجه الإلغاء وسوف نتطرق إلى قاعدة تخصيص الأهداف في القضاء المصري (أولا) وقاعدة تخصيص الأهداف في القضاء الجزائري (ثانيا).

أولا: قاعدة تخصيص الأهداف في القضاء المصري

لقد كان لمحكمة القضاء الإداري المصري منذ البداية موقف واضح في هذا الشأن حيث ذهبت إلى أنه لا يجوز اتخاذ أي من التدابير أو الإجراءات التي يجيزها المشرع لتحقيق هدف آخر مغاير للهدف الأساسي الذي قصد إليه المشرع، ولو كان هذا الهدف محققا للصالح العام بمعناه الشامل، ذلك تطبيقا لقاعدة قانونية هي المصطلح على تسميتها قاعدة تخصيص الأهداف، وجزء مخالفة هذه القاعدة بطلان تلك القرارات لكونها مشوبة بالإنحراف بالسلطة، والذي يتمثل في عدم احترام الإدارة لركن الغاية من التشريع.¹

نشير في هذا الصدد إلى أن قضاء محكمة القضاء الإداري المصري قد اتسم منذ البداية بإدخال مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ضمن حالات الإنحراف بالسلطة، إلا أن قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية قد مر في هذا الشأن بمرحلتين:

ففي البداية لم تسلم المحكمة الإدارية العليا بما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري وقدمت أحكاما تضيق فيها من نطاق الإنحراف بالسلطة، بحيث تقصره على حالة استهداف مصلحة خاصة فقط دون حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، وذلك حين كانت تشترط

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، د ب، الطبعة الأولى، 2008، ص 170.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

لقيام الإنحراف بالسلطة توافر سوء النية لدى مصدر القرار الإداري، ولذلك قضت بأنه " إذا لم يكن لدى الإدارة هذا القصد بدافع من هوي، أو تعد فلا قيام لعيب إساءة استعمال السلطة، هذا التضييق لعيب الإنحراف بالسلطة لم يلق منها استجابة فقهية استنادا إلى أن عيب الإنحراف بالسلطة، يقوم مع حسن النية إذا خالفت الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف.

إلا أن المحكمة الإدارية العليا عدلت في أحكامها اللاحقة للحكم السابق، عن مذهبها المضيّق لنطاق عيب الإنحراف بالسلطة آخذة بوضوح بقاعدة تخصيص الأهداف، حيث قضت بأنه: " إذا ما عين المشرع غاية محددة، فإنه لا يجوز لمصدر القرار أن يستهدف غيرها، و لو كانت هذه الغاية تحقيق مصلحة عامة".¹

كما قضت أيضا بعدم شرعية قرار ضبط، بإغلاق سوق خاصة يوم الإثنين من كل أسبوع، ليحقق رواج سوق مجلس قروي الواسطي الذي أصابه الركود، غير أن ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا من عدم اشتراط سوء نية مصدر القرار للقضاء بالإنحراف بالسلطة هو موقف مستحسن، فالى جانب ما يترتب عليه من إدخال مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ضمن حالات الإنحراف بالسلطة، فإن فيه تشديدا لسلطة القضاء على رجل الإدارة الذي ينحرف بسلطته، حيث أنه في ظل القضاء السابق والذي يشترط سوء النية بوسع رجل الإدارة الإفلات من إلغاء قراره، لمجرد إثباته أنه كان حسن النية حين أصدره، وبترتب على ذلك الهروب من الإلغاء، مما يؤدي إلى الإضرار بمصلحة من اعتدي القرار المشوب بالإنحراف على حقوقه وحرياته، ورغم أن كل ما يصبو إليه هو إلغاء هذا القرار الخاطئ والتعويض عن الأضرار التي لحقت من جرائه، ولا يعنيه في شيء ما إذا كان رجل الإدارة سيء أو حسن النية".²

¹- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص 199، 200.

²- نفس المرجع، ص ص 200، 201.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

وبذلك استقر القضاء الإداري على أنه يكون هناك انحراف في استعمال السلطة إذا اتخذت الإدارة قرارا لحماية أغراض غير التي قصدا المشرع من منحها تلك السلطة، حتى ولو كانت هذه الأغراض تتصل بالصالح العام.¹

ثانيا: قاعدة تخصيص الأهداف في القضاء الجزائري

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فقد ألغى القرار المتخذ لمصلحة شخص واحد وذلك من خلال قرار مجلس الدولة الصادر في 19/04/1999 في " قضية طيان المكي ضد بلدية أولاد فايت لوجود انحراف في استعمال السلطة، فقد أصدر مجلس الدولة قراره بإلغاء القرار المستأنف وفصل من جديد بإبطال قرار رئيس بلدية أولاد فايت المؤرخ في 20/03/1989 مؤسسا قراره على أساس أن البلدية الجديدة ملزمة بالالتزامات التي كانت على بلدية الشراكة، لكون ذلك أنشأ حقوقا لا يمكن للبلدية الثانية إنكارها كما أنه لا يمكن للبلدية أن تحرم المستأنف وحده دون باقي المواطنين المستفيدين بحصص أرض في المكان نفسه، رغم أنهم لم يباشروا عملية بناء مساكنهم، وأن قرار بلدية أولاد فايت غير قانوني ويستلزم البطلان.²

من أمثلة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف أيضا: أن يستعمل رئيس البلدية سلطات البوليس في منع المستحمين على شاطئ البحر من خلع ملابسهم إلا داخل مكان الإستحمام، والهدف من هذا القرار ليس المحافظة على النظام العام عن طريق المحافظة

¹- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص738.

²- لحسين بن الشيخ آت ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2006، ص 116.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

على الآداب والأخلاق العامة، وإنما هو تحقيق مصالح ومزايا مالية لمؤسسة الإستحمام البلدية.¹

أخيرا نخلص أن القاضي الإداري الجزائري ملزم بتطبيق أحكام القانون في المنازعات المعروضة عليه، والمتعلقة بالانحراف في استعمال السلطة، وفي حالة انعدام النصوص القانونية عليه الإجتهد والفصل في المنازعة وإلا عد منكرا للعدالة، ولهذا حث المشرع القاضي الإداري على الإجتهد ووضع له الحدود والقيود التي تحكم اجتهاده، غير أن تطبيق عيب الإنحراف في استعمال السلطة كسبب من أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء في النظام القضائي الجزائري قليلة جدا.

وتجدر الإشارة إلى أنّ كل من القضاء الإداري المصري والفرنسي لهما نفس الموقف بشأن هذا العيب الذي يشوب ركن الهدف في القرار الإداري والمتعلق بعدم مشروعية قرارات الإدارة التي تريد من وراءها تحقيق مصلحة مالية حتى ولو استهدفت المصلحة العامة، وتستحق الإلغاء لأنها خرجت عن الهدف المخصص، ومن الأمثلة المجسدة لهذا الإنحراف نجد انحراف الإدارة في مجال الضبط الإداري حيث يعدّ استخدام الإدارة لسلطة الضبط الإداري من أخطر صور الإنحراف بالسلطة لأنه يصعب على الأفراد اكتشافه، لكن سرعان ما تخلّ مجلس الدولة الفرنسي ابتداءً من 1930 وتبعته محكمة القضاء الإداري المصري في ذلك وكان ذلك بالتخلي عن المبدأ التقليدي السابق وذلك في ميدان مالية الهيآت المحلية ومقتضى هذا التحول القضائي هو إعلان مجلس الدولة الفرنسي في أحكام عديدة له أنّ حماية المصلحة المالية للهيآت المحلية لا تولد الإلغاء لانحراف السلطة وهكذا بدأ المبدأ

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د ط، 1995، ص 538.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

التقليدي في الزوال ليحل محله مبدأ جديد مقتضاه اختلاط المصلحة المالية مع المصلحة العامة، وبهذا أصبحت المصلحة المالية عنصراً من عناصر الصالح العام.¹

الفرع الثالث:

تعريف قاعدة تخصيص الأهداف تشريعاً

سبق لنا الإشارة عند دراستنا أن للمشرع أن يتدخل بصدد بعض القرارات الإدارية بتحديد الهدف منها، دون الإكتفاء بالإلتزام العام بتحقيق المصلحة العامة، بحيث إذا استهدف القرار غاية أخرى خلاف هذا الهدف وقع القرار باطلا لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف، حتى لو تمسكت الإدارة بأنها كانت تسعى لتحقيق المصلحة العامة، لأن القانون إذا قيد الإدارة بهدف محدد بصدد قرار إداري معين فقد تعين عليها ألا تحيد عن هذا الهدف وإلا أضحي قرارها مشوباً بعيب الغاية وحقيقاً بالإلغاء.²

من أبرز المجالات التي حدد القانون فيها للإدارة أهدافاً خاصة تستهدفها في قراراتها ولا تحيد عنها مجال الضبط الإداري وكذلك مجال الوظيفة العامة، في مجال الضبط الإداري مثلاً: " نجد أن المشرع جعل سلطة الضبط الإداري محددة الغرض بالمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة وهي: الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة"³، فإذا جانبت الإدارة هذا الهدف فإن القضاء الإداري يحكم بإلغاء قرارها لإنحرافه عن الهدف المخصص له، ولو كان الهدف التي استهدفته الإدارة لا يتنافى مع المصلحة العامة.⁴

¹ - www.univ-skikda.dz/doc_site/revues h 13:20

² - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ص 736،735 .

³ - DELAU BADERE André, traité de Droit administrative, Dalloz, Paris, 8^{ème} édition, 1980, p 56.

⁴ - محمد عبد العال السناري، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية (دراسة قانونية تحليلية مقارنة)، الإدارة العامة للبحوث، السعودية، الطبعة الأولى، 1994، ص 199.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

تطبيقا لذلك صدرت عدة أحكام من مجلس الدولة الفرنسي والمصري تقضي بإلغاء القرارات الإدارية في مجال الضبط الإداري حيث كانت تلك القرارات تستهدف فعلا الصالح العام، ولكنها خرجت عن قاعدة تخصيص الأهداف.¹

أما في مجال الوظيفة العامة فتظهر مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في لجوء الإدارة مثلا إلى نقل الموظفين نقلا مكانيا أو نوعيا بقصد العقاب، وليس تحقيقا للغاية التي توخاها المشرع في النقل وهي تحقيق مصلحة العمل بحسن توزيع الموظفين بين الوظائف والأماكن المختلفة.²

نشير في هذا الصدد إلى أن المشرع قد لا يحدد هدفا مخصصا لبعض الإجراءات مما يدفع القضاء إلى تحديده، ومن ذلك تحديد الهدف المخصص من إجراء الانتخابات الخاصة بالإتحادات الطلابية في جمهورية مصر، إذ هو وفقا للمحكمة الإدارية العليا، تنمية القيم الروحية والأخلاقية والوعي الوطني والقومي بين الطلاب وبت الروح الجامعية السليمة بينهم.³

بناء على ما سبق إذا لم يكن الهدف المخصص لإصدار القرار محددًا تشريعيًا وثار إدعاء بوجود هذا الهدف، فإن القاضي بوسعه الكشف عنه مستعملا ما يتمتع به من سلطة تقديرية في هذا الشأن بكل الوسائل الممكنة، كالرجوع إلى الأعمال التحضيرية والمذكرات التفسيرية، وتتبع المناقشات التي دارت حول القانون.⁴

تكمّن علة تطبيق قاعدة تخصيص الأهداف أن الجهاز الإداري بمختلف فروعه تعدد وأطرافه، وتكاثر مسؤولياته لا يمكن أن يتيح لأي فرد من أعضاء هذا النظام الضخم، أن

¹- محمد عبد العال السناري، المرجع السابق، ص 199.

²- ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، د ط، 1999، ص 434.

³- سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ص 736، 737.

⁴- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص ص 169، 170.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

يأخذ على عاتقه تحقيق المصلحة العامة جملة، وعلى ذلك كان لكل سلطة من السلطات الممنوحة لهيئة أو عضو في الجهاز الإداري تحقيق طائفة خاصة من المصالح العامة دون الطوائف الأخرى، حيث أن التنظيم الهيكلي للإدارة الذي يحدده القانون، وعلى ضوءه توزع السلطات يترتب عليه أن السلطة الممنوحة للموظف يقابلها مجال معين من المصلحة العامة، يتعين عليه تحقيق وعدم خلطه مع مجالات المصلحة العامة الأخرى، فالقانون هنا عين له الهدف وحدده، والذي من أجل بلوغه منحه السلطة، فإن هو استخدم هذه السلطة للوصول إلى هدف آخر، ولو كان يحقق مصلحة عامة فإن قراره يكون مشوبا بالإنحراف بالسلطة.¹

وعليه حتى تكون القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية سليمة غير مشوبة بعيب الإنحراف بالسلطة، فإنه يتعين عليها احترامها للهدف العام المتمثل في تحقيق المصلحة العامة دون تجاهلها للهدف المخصص لإصدارها، وبالتالي يجب على الإدارة أن لا تستغل سلطتها للمساس بحقوق وحرريات الأفراد وإلا كانت في وضعية لتجاوز السلطة.

المطلب الثاني:

الإنحراف بالسلطة كعيب للخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف

إذا كان على رجل الإدارة ألا يمارس تصرفاً قانونياً إلا إذا كان يملك هذا الحق، فإنه بالتالي ملزم من وراء عمله القانوني بأن يسعى إلى تحقيق الصالح العام من جهة و الهدف المحدد قانوناً من جهة أخرى، فإذا جانب الصالح العام أو خالف الهدف الذي حدده القانون كان قراره مشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة، وقد خصصنا هذا المطلب لدراسة الإنحراف بالسلطة كعيب للخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف، بحيث نتناول في (الفرع

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري (دراسة قهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 187.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الانحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

(الأول) علاقة عيب الانحراف بالسلطة بقاعدة تخصيص الأهداف أما (الفرع الثاني) فقد خصصناه لدراسة خصائص عيب الانحراف بالسلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول:

علاقة عيب الانحراف بالسلطة بقاعدة تخصيص الأهداف.

يعد عيب الانحراف في استعمال السلطة من أقدم صور عدم المشروعية ظهورا في القضاء الإداري الفرنسي، فيرجع تاريخ ظهوره وفق الرأي الراجح إلى المنتصف الثاني من القرن التاسع عشر وعلى وجه التحديد إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1964/02/24، فعدم المشروعية التي تشوب القرار الإداري تكونت تدريجيا في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، فقد اكتسبت استقلالها الذاتي وتحددت ماهيتها واتضحت معالمها وحدودها عقب تطور طويل للإجتهاد القضائي، إذا لم تكن الطبيعة القانونية للانحراف وميدان تطبيقه كوجه من أوجه الإلغاء محددة بدقة.¹

إن عيب الانحراف في استعمال السلطة باعتباره انحراف وخروج السلطات الإدارية عن أهداف المصلحة العامة وعن الأهداف المحددة لها، لإستعمال سلطاتها وامتيازات السلطة العامة وإن عيب الانحراف في استعمال السلطة باعتباره عيب عدم الشرعية الذي يصيب ركن الهدف في القرارات الإدارية، فإنه موجود في كل أنواع وفئات القرارات الإدارية الفردية والتنظيمية العامة،² فهو عيب يصيب ركن الغاية في القرار الإداري، وركن الغاية أو الباعث هو آخر أركان القرار الإداري، وهو في ذات الوقت أدقها و أصعبها تحديدا، وكثيرا ما يحدث خلط بين ركني السبب والغاية، فإذا كان السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري، إذ

¹ - محمد وليد العبادي، القضاء الإداري (شروط قبول دعوى الإلغاء و الآثار المترتبة على الفصل فيها)، الجزء الثاني، الوراق للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2008، ص 557.

² - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 535.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

هو حالة واقعية أو قانونية تنشأ وتتم بعيدا عن إرادة رجل الإدارة، فإن الغرض أو الغاية يمثل الجانب الشخصي في القرار الإداري، ذلك أنّ رجل الإدارة عندما يواجه حالة واقعية معينة، ويرى أنه قد منحت له فرصة التدخل واستعمال اختصاصاته فإنه يفكر على ضوء ما لديه من اعتبارات النتائج التي يمكن أن تتجم عن تدخله، فإذا ما هدأ ووضّح له الهدف الذي يجب تحقيقه، فإنه يتدخل ويتخذ قراره.¹

بناء على ما سبق يتضح لنا أنّ العلاقة القائمة بين عيب الإنحراف بالسلطة وقاعدة تخصيص الأهداف، تظهر في كون أن عيب الإنحراف بالسلطة عيب يصيب القرار الإداري في ركن الغاية ويتعلق بأخلاق رجل الإدارة ومدى استعماله لرغباته الذاتية في إصداره للقرار الإداري، حيث يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية بقصد تحقيق هدف غير الهدف الذي سطر من أجله القرار الإداري حتى ولو استهدف تحقيق المصلحة العامة.²

فركن الغاية في القرار الإداري يرتبط ارتباطا وثيقا بعيب الإنحراف بالسلطة، كون مجال وميدان عيب الإنحراف بالسلطة يشمل ويصيب كل القرارات الإدارية مادام أن لكل قرار إداري ركن الهدف، وإذا كان مجال السلطة التقديرية في القرارات الإدارية هو الميدان الأصيل و الخصب لوجود وتطبيق عيب الإنحراف في استعمال السلطة، فإن هذا العيب يوجد حتى في مجال الإختصاص المقيد للسلطات الإدارية.³

ويعود مبرر وجود الإنحراف في استعمال السلطة إلى العلاقة الموجودة بين الصلاحيات الممنوحة للإدارة والهدف المطلوب منها تحقيقه، فإذا حادت الإدارة عن الأهداف المحددة لها كان قرارها مشوبا بعيب الإنحراف، سواء استهدفت السلطة الإدارية من إصدار

¹- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الرابعة 1976، ص 354.

²- فضيل كوسة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار هومة للنشر، الجزائر، د ط، 2013، ص 19.

³- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 535.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

القرارات الإدارية أهداف خارجة عن أهداف المصلحة العامة، أو حالة استهداف القرارات الإدارية الصادرة عنها تحقيق المصلحة العامة، ولكنها غير الأهداف المحققة للسلطات الإدارية المختصة بإصدار القرارات لقاعدة تخصيص الأهداف أو قاعدة الأهداف المحددة.¹ وهنا تبرز العلاقة القائمة بين عيب الإنحراف في استعمال السلطة وقاعدة تخصيص الأهداف كون أن هذه الأخيرة تعد حالة من حالات إنحراف الإدارة في استعمال السلطة إلى جانب الإنحراف عن المصلحة العامة، والمتمثلة في إنحراف أو خروج رجل الإدارة بقراره عن الهدف الذي حدده المشرع حتى ولو استهدف من وراء إصدار قراره تحقيق المصلحة العامة ولكنه يعد خروجاً عن الهدف المحدد قانوناً وانحرافاً في استعمال السلطة ويستلزم الطعن بالإلغاء.

" الإنحراف بالسلطة هو خرق الإدارة للقاعدة القانونية وعدم احترامها لها، مما يستلزم بطلان التصرف الصادر عنها".²

من هنا نجد بأن الإدارة ليست لها حرية مطلقة في تحديد الغاية من قراراتها، فهي مقيدة بغاية عامة يتعين مراعاتها في قراراتها هي تحقيق المصلحة العامة، كما أنها ملزمة بتحقيق الهدف الخاص الذي عينه القانون لإصدار القرار.

الفرع الثاني:

خصائص عيب الإنحراف بالسلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف.

يتميز عيب الإنحراف في استعمال السلطة بعدة خصائص، حيث اجتهد القضاء الإداري والفقهاء في تكريس هذه الخصائص حتى تميّز عيب الإنحراف بالسلطة عن باقي العيوب التي تشوب القرار الإداري باعتبار أن هذا العيب يجد القاضي الإداري صعوبة كبيرة

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 536.

² - HAURIOU Maurie, Op- Cit, p 11.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

في إيجاده، وسوف نتناول في هذا الفرع خصائص عيب الإنحراف بالسلطة عن قاعدة تخصيص الأهداف وذلك من خلال ما يلي، عيب الإنحراف بالسلطة عيب احتياطي (أولاً) عيب الإنحراف بالسلطة ليس من النظام العام (ثانياً) اتصال عيب الإنحراف بالسلطة بركن الغاية في القرار الإداري (ثالثاً) وارتباط عيب الإنحراف بالسلطة بالسلطة التقديرية للإدارة (رابعاً) عيب الإنحراف بالسلطة من العيوب القصدية (خامساً).

أولاً: عيب الإنحراف بالسلطة عيب احتياطي

يعد عيب الإنحراف بالسلطة عيباً احتياطياً في حالة إلغاء القرار الإداري ويعود سبب ذلك إلى صعوبة مهمة القاضي الإداري في إثباته، كما أن القاضي لا يلجأ إليه إلا إذا لم يتمكن من إيجاد باقي العيوب الأخرى لأن عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف هو عيب صعب الإثبات.¹

تجدر الإشارة إلى أن عيب الإنحراف بالسلطة هو عيب احتياطي، حيث أنه لو طعن في قرار إداري بأي عيب آخر، فإن القاضي الإداري يبدأ بفحص العيب الآخر فإذا أثبت وجوده حكم بإلغائه بسبب هذا العيب دون حاجة للبحث عن عيب الإنحراف بالسلطة.²

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هناك اتجاهها فقهيها يرى أن الفكرة القديمة عن الإنحراف في استعمال السلطة كعيب احتياطي أصبحت محل شك كبير في دعوى الإلغاء، ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي أعلن جواز النعي به على القرار دون شرط استنفاد أوجه الطعن الأخرى، وبهذا يكون مجلس الدولة الفرنسي قد أكد أصالة عيب الإنحراف بالسلطة واستقلاله في إلغاء القرار الإداري حتى ولو كان مشوباً بعيب آخر،³ كما أن اعتبار عيب

¹- علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر، الأردن، د ط، 2008، ص 829.

²- إبراهيم سالم لعقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، قنديل للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، 2010، ص 90.

³- نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، د ط، 2009، ص 300.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

الإنحراف بالسلطة عيبا احتياطيا يجعل القاضي الإداري يتحاشى النظر فيه ويتجه للبحث عن عيوب أخرى، وهذا من شأنه أن يزعزع ثقة المواطنين بالإدارة فالإدارة التي تتحرف عن السلطة وعن تحقيق الغاية من القرار الإداري لا تستحق الثقة، بل إنّ سحب الثقة يمثل أحسن جزاء يمكن أن يحقق الردع العام.¹

ثانيا: عيب الإنحراف بالسلطة ليس من النظام العام

لا يعتبر عيب الإنحراف بالسلطة من النظام العام، أي لا يجوز للقاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه شأنه في ذلك شأن الإختصاص النوعي والإقليمي، فعيب الإنحراف بالسلطة لا يجوز للقاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه وإنما بناء على طلب الطاعن.²

يعتبر عيب الإنحراف بالسلطة عيبا يشكل مؤشرا على أخلاقيات الإدارة، ودليلا على مدى التزام رجل الإدارة بأداء وظيفته واحترامه للقوانين، وكذلك مدى ولاءه لفكرة المصلحة العامة كما أنه يمكن اعتبار هذا العيب مقياسا يكشف لنا مدى مخالفة الإدارة للقوانين وبعدها عن تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، رغم أنها هي المدافعة عن حقوق المواطنين وتسعى لتحقيق الصالح العام للأفراد.³

نجد في القضاء الفرنسي بالنسبة لعيب الإنحراف بالسلطة وفيما يتعلق بخصوصية أنه عيب لا يتعلق بالنظام العام، أنه لا يملك حق إثارة مسألة الإنحراف بالسلطة من تلقاء نفسه فهو مقيد بسبب كون الإجراءات أمامه كلها كتابية، وبالتالي فليس له أي فرصة لإستدعاء مصدر القرار أو مناقشته أو التحقيق معه، وعلى الرغم من ذلك فقد نادى بعض الفقه

¹- سمير دادو، " الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية" ، مذكرة مكملة إستكمالا لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 23 .

²- محمد رفعت عبد الوهاب- حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، مصر، د ط، 2000، ص 182.

³- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية و التطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2011، ص 398 .

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

لاعتبار عيب الإنحراف بالسلطة متعلقا بالنظام العام حتى تلغى بعض القرارات المشوبة بعيب الإنحراف بالسلطة، ولا تهمل لمجرد إهمال أو سهو في تحرير عريضة الدعوى حيث نادى الفقه سواء الفرنسي أو العربي على غرار مصر والأردن على اعتبار عيب الإنحراف بالسلطة من النظام العام وعلى القاضي الإداري أن يثيره من تلقاء نفسه إذا ما تحقق وجوده وظهرت أمامه دلائل جدية، لأن عيب الإنحراف بالسلطة من العيوب الخطيرة لأنه يؤدي لتغيير الوظيفة الأساسية للإدارة من حامية للحقوق لمنتهاكة لحقوق الأفراد،¹ وبما أن القاضي الإداري ليس مثل القاضي العادي الذي تقتصر وظيفته على تطبيق القانون، بل أن وظيفة القاضي الإداري أكبر بكثير فهو قد يصل إلى ابتكار قواعد جديدة من خلال النظر في الدعوى، بالإضافة لكون الإدارة طرفا في الدعوى الإدارية وتتمتع بامتيازات السلطة العامة يستلزم اعتبار عيب الإنحراف بالسلطة من النظام العام وهذا حتى لا تتحرف الإدارة عن الأهداف المنوطة بها تحقيقها، بالإضافة إلى ذلك كون أن قواعد القانون الإداري هي من إنشاء القاضي الإداري.

تجدر الإشارة إلى أن عيب الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري هو عيب يتعلق بالنظام العام، ويمكن إثارته من طرف أي جهة قضائية يعرض عليها القرار الإداري حتى ولو كان رافع الدعوى مثيرا لوسائل أخرى للإلغاء، لأن هذا الركن في القرار الإداري يتعلق بتوزيع اختصاصات الإدارة، بالإضافة إلى ضمان ديمومة المرفق العام وسيره بانتظام واضطراد مما يجعله متعلقا بالنظام العام، وهذا على خلاف عيب الإنحراف بالسلطة الذي يعتبر عيبا احتياطيا وعيبا لا يتعلق بالنظام العام.²

¹- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 96.

²- أحمد محبو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السادسة، 2005، ص 180.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

ثالثا: اتصال عيب الإنحراف بالسلطة بركن الغاية في القرار الإداري

يتصل عيب الإنحراف بالسلطة اتصالا مباشرا بركن الغاية في القرار الإداري، وتبدو الصلة واضحة بين هذا العيب وركن الغاية في القرار الإداري، إذ أن هذا العيب يتحقق إذا ما خالفت الإدارة الهدف أو الغاية التي تعتبر ركنا أساسيا من أركان القرار الإداري سواء تمثلت هذه المخالفة في استهداف القرار تحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو استهداف تحقيق غاية غير الغاية المحددة بالذات في القرار الإداري.¹

كما أن عيب الإنحراف بالسلطة باعتباره عيبا يتعلق بعنصر الغاية في القرارات الإدارية فإنه يتحقق كما رأينا إذا انحرفت الإدارة مصدرة القرار عن غاية المصلحة العامة أو عن الغاية المعنية بالذات بنص القانون.²

رابعا: ارتباط عيب الإنحراف بالسلطة بالسلطة التقديرية للإدارة

يرتبط عيب الإنحراف بالسلطة بالسلطة التقديرية للإدارة، أي في الحالات التي تكون فيها الإدارة بين عدة خيارات مما يؤدي ذلك إلى حدوث انحراف في استعمال السلطة، عكس لو كانت مقيدة عند اتخاذ قراراتها، حيث يتوجب على رجل الإدارة إصدار القرار بمجرد توافر شروطه ولا يمكن الحديث في هذه الحالة عن البواعث الشخصية للموظف عكس في حالة السلطة التقديرية للإدارة حيث يمكن إثارة النوايا الشخصية للموظف.³

يعتبر عيب الإنحراف في استعمال السلطة حالة من حالات عدم شرعية القرارات الإدارية، ووسيلة وسبب من وسائل وأسباب الطعن بعدم الشرعية والحكم بالإلغاء أو التعويض، كما يمكن أن يكون القرار المعيب بعيب الإنحراف بالسلطة محلا لدعوى فحص

¹- نواف كنعان، المرجع السابق، ص 310.

²- محمد رفعت عبد الوهاب- حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 170.

³- سلام عبد الحميد محمد زنكنة، "الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة"، مذكرة مقدمة إسنكمالا لنيل درجة الماجستير، قسم الحقوق، كلية القانون و السياسة، ألمانيا، 2008، ص 119 .

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

وتقدير مدى شرعية القرارات الإدارية وكنتيجة لذلك فالقرار المعيب يعتبر وسيلة قضائية يمارس فيها القاضي الإداري رقابته على سلطة الإدارة، وبالتالي ضمان تحقيق مبدأ المشروعية، وبما أن هذا العيب هو عيب احتياطي فإن مهمة القاضي الإداري تكون صعبة في إثبات هذا العيب لكونه مرتبطا بالنوايا الداخلية لمصدر القرار ويصعب الكشف عنه وعلى النقيض من ذلك لو أن الإدارة قامت بتسبب قراراتها دون أن تكون ملزمة بذلك، لأن التسبب في القرارات الإدارية يعني أن تذكر الإدارة الأسباب التي أدت بها لإصدار القرار وبذلك فهي تفتح المجال للرقابة القضائية على قراراتها مما يسهل للقاضي الإداري مهمة البحث عن هذا العيب من خلال تقدير الأسباب مع مضمون القرار.¹

بما أن عيب الإنحراف بالسلطة عيبا لا يمكن إثارته غالبا، إلا في حالة كون الإدارة لها سلطة تقديرية في اتخاذ القرارات، وكنتيجة لذلك تكون الإدارة غير مقيدة في إصدارها للقرارات الإدارية بهدف مخصص مما يجعل مجال السلطة التقديرية في القرارات الإدارية هو الميدان الأصيل والخصب لوجود عيب الإنحراف بالسلطة، لكن هذا لا ينفي وجود هذا العيب حتى في مجال الإختصاص المقيد للإدارة، بالرغم من تقرير بعض رجال الفقه بأن عيب الإنحراف بالسلطة في حالة الإختصاص المقيد والسلطة المقيدة يختلط بعيوب أخرى مثل عيب مخالفة القانون وعيب انعدام السبب.²

إنّ عيب الإنحراف بالسلطة عيب لا يكون محل إثبات إلا عند استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية، ولا يتصور إثارته عندما تكون سلطاتها مقيدة بشروط محددة عند إصدار القرار الإداري.³

¹- عمار عوادي، المرجع السابق، ص541.

²- نفس المرجع، ص 336.

³- أحمد هنية، "القرار الإداري حالات تجاوز السلطة"، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، مارس 2008، ص 59.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

خامسا: عيب الإنحراف بالسلطة من العيوب القصدية

من الخصائص التي يتميز بها عيب الإنحراف بالسلطة هو أنه من العيوب القصدية أي أنه عيب يتصل بنية مصدر القرار، وليس بالنتائج التي تترتب على القرار الإداري بمعنى أنه لا يكفي لتحقيقه أن يؤدي القرار كنتائج تتعارض مع الصالح العام أو الهدف الذي قصده المشرع، بل يلزم أن تكون الإدارة قد تعمدت الوصول لتلك النتائج من وراء إصدارها للقرار الإداري.¹

تظهر الصفة القصدية لعيب الإنحراف بالسلطة وتتحقق بصورة مطلقة في صورة الإنحراف عن المصلحة العامة كهدف عام، أما في صورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فالوضع يختلف لأن رجل الإدارة قد يحقق المصلحة العامة من دون أن يحقق الهدف الذي كان يجب عليه أن يحققه، وقد يكون ذلك إما بحسن نية أو بسوء نية أو دون قصد كالخطأ الناتج عن إهماله وتقصيره في الحكم على الهدف الذي كان يجب عليه تحقيقه، وهذا العيب يرتبط بنية مصدر القرار مما يجعل مسألة إثباته مسألة صعبة.²

وترجع صعوبة إثبات هذا العيب لكونه يعتبر من أدق العيوب التي تصيب القرار الإداري، ومهمة القاضي فيه شاقة وحساسة، لأنه لا يقتصر على الرقابة الشكلية بل يمتد بتلك الرقابة إلى البواعث الخفية والدوافع المستورة التي حملت الإدارة على التصرف بذلك.³ وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن اعتبار عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف وسيلة ذو حدين عند اكتشافه، حيث يتمتع القاضي الإداري بصلاحيات واسعة تخول له توجيه أوامر للسلطة الإدارية لوضع حد بصفة سريعة للوضعية غير المشروعة، لكن بينت

¹- نواف كنعان، المرجع السابق، ص 311.

²- لعلام محمد مهدي، " عيب الإنحراف بسلطة تأديب الموظف"، مجلة القانون والأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، العدد الرابع، أبريل 2015، ص 40.

³- عمر محمد الشويكي، المرجع السابق، ص 354.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

الإحصائيات التي قام بها مجلس الدولة الفرنسي أن الدعوى الإدارية المرفوعة على أساس الإنحراف في استعمال السلطة لا تفوق 5% من العدد الإجمالي للدعاوى الإدارية ويفضل المدعى وسيلة أسهل متمثلة في حالة مخالفة القانون.¹

المبحث الثاني:

صور إنحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف

إذا كان الإنحراف بالسلطة يصيب القرار الإداري حينما يحيد رجل الإدارة بقراره عن المصلحة العامة، فإن هذا العيب أيضا يصيب القرار الإداري رغم استهداف رجل الإدارة الصالح العام، على اعتبار أنه قد خالف الهدف المحدد من قبل القانون، ويتخذ الإنحراف في استعمال السلطة عن المصلحة العامة عدة صور، فقد يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الإنتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية، كما قد يصدر القرار الإداري مخالفا لقاعدة تخصيص الأهداف، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب، بل الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له، فإذا خرج القرار عن هذه الغاية ولو كان هدفه تحقيق المصلحة العامة ذاتها كان القرار مشوب بعيب الإنحراف.²

وهكذا فإن على الإدارة أن تستهدف تحقيق الأهداف الخاصة التي عينها المشرع لها، لكي لا تصبح قراراتها مشوبة بالإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.³

¹ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د ط، 2012، ص 154.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، د ط، 1996، ص 667.

³ - نفس المرجع، ص ص 667، 668.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

ولإيضاح ما أجملاه سوف نتناول صور إنحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف وذلك في مطلبين نتناول في (المطلب الأول) خطأ الموظف في تحديد الأهداف و(المطلب الثاني) نتناول فيه خطأ الموظف في تحديد الوسائل.

المطلب الأول:

خطأ الموظف في تحديد الأهداف

تم التطرق في هذا المطلب لدراسة صورة من صور إنحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف، والمتمثلة في خطأ الموظف في تحديد الأهداف، ففي هذه الصورة يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية في تحقيق أهداف عامة غير منوط به تحقيقها، حيث أن القانون لم يجعلها من بين الأهداف التي يتعين على رجل الإدارة أن يحققها باستعمال ما بين يديه من سلطات.¹

ولهذه الصورة العديد من التطبيقات، تظهر في انحراف الإدارة بسلطة الإستيلاء، أو استعمال الإدارة لسلطتها لفض نزاع ذي صبغة مدنية، أو قيام الإدارة بمنع خدماتها عن أحد الأفراد لإجباره على إتيان تصرف معين، وسنتناول ذلك من خلال الفروع التالية (الفرع الأول) الإنحراف في استعمال سلطة الإستيلاء و(الفرع الثاني) استعمال الإدارة لسلطتها لفض نزاع ذي صبغة مدنية و(الفرع الثالث) منع الإدارة خدماتها عن أحد الأفراد لإجباره على إتيان تصرف معين.

¹- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري (دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 194.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

الفرع الأول:

الإنحراف في استعمال سلطة الإستيلاء

نتناول في هذا الفرع انحراف الإدارة في استعمال سلطة الإستيلاء وذلك من خلال تعريف الإستيلاء لغة واصطلاحاً ثم تطبيقات القضاء في إنحراف الإدارة في استعمال سلطة الإستيلاء ثم التطرق للشروط والإجراءات الواجب إتباعها عند اللجوء لهذا الإجراء في القانون المدني الجزائري.

أولاً: تعريف الإستيلاء لغة واصطلاحاً

1- لغة

الإستيلاء لفظ مأخوذ عن اللاتينية Réquisition من الفعل Requièrè ويقصد به لغة التسخير، والتسخير بمعنى كلفه عملاً بلا أجر، وكلفه ما لا يريد وقهره. فالتسخير لغة معناه القهر والإجبار، والتسخير قد يشمل الأشخاص أو الأموال أو الخدمات.¹

2- تعريف الإستيلاء اصطلاحاً

أ- التعريف القانوني

لم يعرف المشرع كعادته الإستيلاء المؤقت، تاركاً الأمر في ذلك للفقهاء، وهذا باستثناء ما جاء به القانون المدني الجزائري في المواد من 679 إلى 681 مكرر 3 بحيث وضع من

¹- صونية بن طيبة، الإستيلاء المؤقت على العقار في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، د ط، 2010، ص 7.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

خلالها تحديدا للشروط الأساسية والإجراءات القانونية الواجبة الإتباع عند اللجوء لمثل هذا الإجراء الإستثنائي لكونه يتعرض للملكية الخاصة الفردية التي يحميها الدستور.¹

ب- التعريف الفقهي

لقد اختلف فقهاء القانون في إيجاد تعريف جامع مانع للإستيلاء المؤقت إلا أنه وبالرغم من اختلافهم اتفقوا جميعا في تحديد الطبيعة القانونية للإستيلاء من حيث أنه إجراء مؤقت تتطلبه ظروف استعجالية ويرد على الملكية الخاصة.²

ويعرف بعض الفقه الإستيلاء المؤقت بأنه العملية التي تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحد، وإرادتها المنفردة في مواجهة شخص طبيعي أو معنوي، يلتزم هذا الأخير بموجبها بأن يقدم لها أو للغير خدمة معينة أو عقارا معينة أو منقولا لاستخدامه أو تملكه وذلك من أجل إشباع احتياجات طارئة مؤقتة تتعلق بالمصلحة العامة، في ظل الشروط المقررة قانونا.³

وبعد الإستيلاء المؤقت من الممكنات الخطيرة التي تملكها الإدارة، وبذلك يمكن أن تهدد ملكية الأفراد وحقوقهم المالية، وبالتالي فإنه من المتحتم أن ينفذ تنفيذا دقيقا في حدود القانون ودواعيه، والبواعث المشروعة لدى الإدارة لأعمال هذا الإمتياز على خطورته، يمكن أن تجد تبريرها في أن الإدارة مكلفة بإقامة ورعاية الصالح العام، وقد يكون الإستيلاء وسيلة لحصول الإدارة على بعض احتياجاتها أعوزتها الوسائل المادية في الحصول عليها، وقد

¹- المادة 679 من الأمر رقم 58 / 75، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05 / 07، المؤرخ في 13 ماي 2007، ج ر عدد 31.

²- صونية بن طيبة، المرجع السابق، ص 8.

³- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري (دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص195.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

يكون وسيلة لمواجهة ظروف طارئة قد يهدد الأمن الداخلي أو الخارجي أو لمواجهة كارثة عامة ونحو ذلك.¹

ثانياً: تطبيقات القضاء في إنحراف الإدارة في استعمال سلطة الإستيلاء

ومن أمثلة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف أن تلجأ الإدارة إلى إجراءات الإستيلاء المؤقت بقصد الإستيلاء الدائم أو نزع الملكية، وذلك توخياً للسهولة وتفادياً لإتباع إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة مع ما تنسم به من بطئ وتعقيد.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأنه: " حيث أن المشرع حرص على وصف الإستيلاء بأنه مؤقت تمييزاً عن الإستيلاء نتيجة نزع الملكية، ومن حيث أن الحكومة أصدرت القرار المطعون فيه بالإستيلاء مؤقتاً على أرض المدّعين، تمهيداً لنزع الملكية على ما جاء في دفاعها، فاتجاهها واضح في أن وضع يدها منذ البداية بصفة دائمة وسبيل ذلك إنما يكون باستصدار مرسوم خاص بنزع الملكية، أما الإتجاه إلى نظام الإستيلاء المؤقت فهو أمر غير سليم ويجافى ما استهدفه الشارع من هذا النظام على ما سبق إيضاحه".²

ومن أمثلة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف أيضاً أن يمنح المشرع الإدارة سلطة الإستيلاء على المواد الغذائية والأولية والمساكن.... إلخ في أوقات الأزمات بقصد تحقيق أغراض معينة، فإذا ما استعملت الإدارة سلطتها لتحقيق أغراض أخرى، فإنها تنحرف بتلك السلطات، وقضاء مجلس الدولة الفرنسي نظر في هذا المجال، ولا سيما في حالة استعمال

¹ - فؤاد موسى، فكرة الإنحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، د ط، 1997، ص184.

² - ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، د ط، 1999، ص 432.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

الإدارة لسلطة الإستيلاء كعقوبة تريد توقيعها على أحد الأفراد بسبب مخالفته للقواعد الموضوعة.¹

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال، إلغاء قرارات الإستيلاء من قبل السلطات الإدارية التي فيها مجانية لقاعدة تخصيص الأهداف، وبالتالي إساءة لإستعمال السلطة، حكمها في القضية رقم (75/72) والتي جاء فيه: " إذا تبين أن السبب الذي اعتمده أمين العاصمة في طلبه الحيازة الفورية هو تجنب أمانة العاصمة دفع أجر المثل عن المدة التي تشغل فيها أمانة العاصمة البناء المقام على قطعة الأرض قبل استكمال إجراءات الحيازة الفورية، ولم يكن السبب الدافع إلى إصداره تحقيق غاية تنظيمية لأمانة العاصمة باعتبارها المنشئ اقتضتها ضرورة النفع العام، فإن قرار الحيازة الفورية يكون مخالفا للقانون ويتعين إلغاؤه".²

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار الإداري الصادر في الإستيلاء على كمية جبن مملوكة للطاعن، لأنه قام بتصدير كمية جبن بطريقة غير مشروعة وقد قرر مجلس الدولة في هذا الحكم: "... وحيث أن قرار المدير للتموين بالإستيلاء على كمية الجبن مملوكة للطاعن إنما كان من أجل توقيع جزاء عليه لقيامه بتصدير كمية من الجبن بطريقة غير مشروعة، وبالتالي فإن الإدارة تكون قد استعملت سلطتها في الإستيلاء من أجل غرض آخر يختلف عن الغرض الذي تقرر هذا الحق من أجله وبناء عليه فإن قرار الإستيلاء يكون مشوباً بالإنحراف بالسلطة".³

¹ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة السابعة، 1996، ص 746.

² - إبراهيم سالم لعقيلي، المرجع السابق، ص 176.

³ - كريمة أمزيان، المرجع السابق، ص 12.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

ثالثا: الشروط و الإجراءات الواجب إتباعها عند اللجوء للإستيلاء في القانون المدني الجزائري

في القانون المدني الجزائري، منح المشرع للإدارة حق الإستيلاء على الأموال والخدمات، وحدد الشروط والإجراءات التي تسمح لها بممارسته وذلك من خلال المواد التالية:

لقد نصت المادة 679 ق م ج على أنه: " يتم الحصول على الأموال والخدمات لضمان سير المرافق العمومية باتفاق رضائي وفق الحالات والشروط المنصوص عليها قانونا، إلا أنه يمكن في الحالات الإستثنائية والإستعجالية وضمانا لاستمرارية المرفق العمومي الحصول على الأموال والخدمات عن طريق الإستيلاء ولا يجوز الإستيلاء بأي حال على المحلات المخصصة فعلا للسكن".¹

من خلال هذه المادة نجد بأن المشرع الجزائري قد منح للإدارة حق الحصول على الأموال والخدمات، وذلك عن طريق اتفاق رضائي مع الأفراد وهذا من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة، ولكن يجب على الإدارة أن تتصرف حسب الشروط التي نص عليها القانون كما منح لها حق الإستيلاء على الأموال والخدمات في حالة وجود ظروف طارئة تهددها وتلجأ الإدارة لهذه العملية للحصول على بعض احتياجاتها، أعوزتها الوسائل العادية في الحصول عليها أو وجود حالات استثنائية تهددها وهذا وفق الشروط التي نص عليها القانون.

وقد حددت المادة 680 من ق م ج الشروط القانونية لممارسة إجراء الإستيلاء وذلك على النحو التالي:

"يتم الإستيلاء بصفة فردية أو جماعية و يكون كتابيا.

¹ - المادة 679 من الأمر رقم 58 /75، المعدل والمتمم، المتضمن ق م ج المشار إليه سابقا.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

يوقع الأمر من طرف الوالي أو كل سلطة مؤهلة قانونا ويوضح فيه إذا كان الإستيلاء بقصد الحصول على الأموال والخدمات، ويبين طبيعة وصفه أو مدة الخدمة وعند الإقتضاء مبلغ وطرق دفع التعويض أو الأجر".¹

من خلال نص المادة نجد بأن المشرع الجزائري جعل من اللجوء لعملية الإستيلاء من قبل الإدارة أن يتم بطريقة رسمية، ويجب أن يكون كتابيا سواء بصفة فردية أو جماعية، كما أنه يجب أن يتم التوقيع من قبل الوالي أو أي سلطة مؤهلة قانونا لذلك، ويبين في هذا الأمر ما إذا كانت عملية الإستيلاء تتم من أجل الحصول على الأموال والخدمات كما يجب أن يبين هذا الأمر مدة الخدمة وكذلك مبلغ وطرق دفع التعويض أو الأجر عند الإقتضاء.

كما نصت المادة 681 من القانون المدني الجزائري على مايلي:

" أنه ينفذ الإستيلاء بطريقة مباشرة أو من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، كما أنه يمكن تنفيذه بالقوة في الحالات التي تقتضي اللجوء إلى استخدام القوة، ولكن يجب أن يتم بطريقة إدارية ودون الإخلال بالعقوبات المدنية والجزائية التي نص عليها التشريع المعمول به".²

كما نص المشرع الجزائري في المادة 681 مكرر 1 من ق م ج " أنه في حالة وجود حيازة من طرف المستفيد من الإستيلاء، يجب أن يكون هذا الإستيلاء مسبقا بجرد و بنفس العملية بحيث يترتب على استعادة الحيازة من طرف المستفيد من الإستيلاء إعداد الجرد".³

¹- المادة 680 من نفس القانون.

²- المادة 681 من الأمر رقم 58 / 75، المعدل والمتمم، المتضمن ق م ج المشار إليه سابقا.

³- المادة 681 مكرر 1 من نفس القانون.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

كما نصت المادة 681 مكرر 2 من ق م ج على "أنه يتم تحديد تعويض الإستيلاء من قبل الأطراف، وذلك بموجب اتفاق بينهما، وفي الحالة التي لا يتم فيها الوصول إلى إتفاق يتم تحديد مبلغ التعويض من قبل القضاء، مع مراعاة ظروف وغرض الإستيلاء بحيث يجب أن لا يتضرر المستفيد، كما أنه يمكن منح التعويض إذا تسبب المستفيد من الإستيلاء في نقص القيمة".¹

كما نص المشرع أيضا في المادة 681 مكرر 3 من ق م ج على "أنه يكون هناك تعسف في كل استيلاء تم اللجوء إليه خارج الحالات و الشروط التي نص عليها القانون وأحكام المادة 679 وما يليها أعلاه، كما أنه يمكن أن يترتب عليه، زيادة على العقوبات الأخرى المنصوص عليها في التشريع المعمول به دفع التعويض الذي يتم تحديده من قبل القضاء، ويتعلق هذا التعويض بإصلاح الضرر المتسبب ومكافأة العمل والرأس مال و كذلك بتعويض كل نقص في الربح".²

من خلال هذه المواد نجد أن المشرع الجزائري منح للإدارة حق اللجوء إلى عملية الإستيلاء ولكن وفق الحالات والشروط المنصوص عليها في القانون فإذا حادت الإدارة عن الأغراض التي توخاها المشرع إلى غايات أخرى تبتغيها، كان قرارها مشوبا بعيب تجاوز السلطة جدير بالإلغاء، وبالتالي يجب أن يكون كل استيلاء وفقا للحالات والشروط التي حددها المشرع.

ويتحقق الإنحراف بالإستيلاء عن قاعدة تخصيص الأهداف، عندما تتحايل الإدارة على القانون مستعملة الإجراءات البسيطة للإستيلاء المؤقت على العقار، بقصد الإستيلاء الدائم عليه، أي نزع الملكية العامة للمنفعة العامة بصفة دائمة مستبعدة في ذلك الإجراءات الطويلة التي حددها المشرع لنزع الملكية، لما تتسم به هذه الإجراءات من بطئ وتعقيد خلافا

¹- المادة 681 مكرر 2 من الأمر 58/75، المعدل والمتمم، المتضمن ق م ج المشار إليه سابقا.

²- المادة 681 مكرر 3 من نفس القانون.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

لإجراءات الإستيلاء المؤقت، التي تتميز بالسهولة والسرعة، وهدف الإدارة هو تحقيق مصلحتها المالية لأن هذا الإستيلاء لا يحملها الأعباء المالية التي تتكبدها في حالة لجوئها لإجراءات نزع الملكية، لأن الإدارة تلتزم بدفع الخسائر الناجمة عن الإستيلاء المؤقت لاحقاً عكس نزع الملكية الذي يكون تعويض الأفراد فوري، فالإدارة تلجأ إليه توفيراً للنفقات.

الفرع الثاني:

استعمال الإدارة سلطتها لفض نزاع ذي صبغة مدنية

لكل سلطة من سلطات الدولة الثلاثة اختصاص ثابت، يتعين عليها التزام حدوده ليكون عملها مشروعاً، وإذا كان المشرع قد خص السلطة القضائية، بالفصل فيما ينشأ بين الأفراد من نزاع، وحسمه بحكم قضائي تنفيذه ملزم للكافة، فإن محاولة السلطة الإدارية الإضطلاع بهذا الدور، يجعل ما يصدر عنها من قرارات في هذا الشأن خارجة عن نطاق المشروعية، مشوبة بالإنحراف بالسلطة، وذلك بالرغم من نيل الغاية واستهدافها تحقيق صالح عام متمثل في تحقيق السلام الإجتماعي.¹

ترجع عدم مشروعية عمل الإدارة في هذا الصدد، إلى أن الإدارة استعملت سلطتها في غير ما أعدت له، بالإضافة إلى اعتدائها على اختصاص السلطة القضائية، الأصيل في فض ما ينشأ بين الأفراد من نزاعات، كما أن الإدارة بحكم تكوينها، وطبيعة أدائها لنشاطها غير مؤهلة أصلاً لفض النزاعات ذات الصيغة المدنية التي تنشأ بين الأفراد، حيث أن القضاء، هو الأولى بممارسة هذا الدور لما يتمتع به من حيطة ونزاهة واستقلال.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري (دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 199، 200.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

من أجل ذلك كان ما تصدره الإدارة من قرارات، مستعملة فيها سلطتها قاصدة فض نزاع ذي صيغة مدنية، يكون مصدرها دوما الإلغاء القضائي¹ فكثيرا ما يرتكب المحافظون ورجال الإدارة العامة ذلك النوع من الإنحراف مدفوعين بعوامل نبيلة، ومستعملين في ذلك سلطات البوليس الإداري.²

ومن أمثلة هذه الحالة (قرار محكمة القضاء الإداري بمصر - جلسة 1952/02/24 - س6 ص 474).

المبدأ (1231) " صدور قرار إداري بإلغاء زوائد التنظيم منعا للمنازعات ...إنه وأن كان هذا التصرف قد يؤدي إلى فض المنازعة والتزاحم بين جارين بشأن شراء الأرض أو الإنتفاع بها، فإنها لا تعدو أن تكون مصلحة خاصة لا يصح أن تضحى من أجلها المصلحة العامة، وهي تنظيم الشارع وتخليصه من الإنبعاث والعيوب الشكلية، وعلاوة على ذلك فإنه لا يدخل ضمن وظيفة البلدية واختصاصها فض المنازعات الخاصة ولا صيانة الأمن، بل إن وظيفتها في الشأن هو التنظيم الهندسي المدنية".³

الفرع الثالث:

منع الإدارة خدماتها عن الأفراد لإجبارهم على تصرف معين

يقع على السلطات الإدارية واجب اتجاه الأفراد يتمثل في أداء ما كلفه لهم القانون من خدمات شريطة أن تنطبق عليهم شروط استحقاقها، فإن توافرت تلك الشروط فالإدارة ملزمة بأداء الخدمة بلا سلطة تقديرية لها في ذلك، وتكون الإدارة قد ارتكبت انحرافا بالسلطة إن هي امتنعت أو تباطأت في أداء الخدمة، أي كان باعثها على ذلك نبيلاً أو خبيثاً.

¹ - كريمة أمزيان، المرجع السابق، ص 42.

² - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 746.

³ - حمدي ياسين عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار أبو المجد للطباعة والنشر، مصر، د ط، 2001، ص ص 1241، 1242.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

فسلوك الإدارة في هذه الحالة يمثل انحرافا بالسلطة، حتى لو كان دافعه الضغط على شخص ما لإجباره على أداء ما عليه من أموال الدولة.¹

وعلة وصف قرار الإدارة بالإنحراف، أنها استعملت سلطاتها في غير ما أعدت له حيث قصدت تحقيق صالح عام لم يكلفها القانون بتحقيقه، لكون ذلك من اختصاص سلطة إدارية أخرى.²

لقد قضى مجلس الدولة المصري في حكم له صادر في 14 جوان 1954، متعلق بتأخر أحد المواطنين في سداد الرسوم المقررة على سيارته، وعند تقدمه للحصول على رخصة لهذه السيارة، مع استيفاء جميع الشروط التي يتطلبها القانون للحصول على تلك الرخصة، رفضت الإدارة لإجباره على سداد الرسوم المتأخرة³ فلم تقبل محكمة القضاء الإداري - جلسة 1954/6/14 - س 8 ص 1539.

المبدأ (1233): " منع إحدى الإدارات خدماتها عن أحد المواطنين لإجباره على القيام بتصرف معين ينطوي على إنحراف بالسلطة مردّه الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف".

" لم يرد بالقوانين واللوائح والقرارات الخاصة بالسيارات ما يسمح للجهات المكلفة بمنح التراخيص لأصحابها متى قاموا باستقاء ما تستلزمه هذه القوانين من شروط للحصول عليها وقاموا بدفع الرسوم المستحقة عنها، كما لم يرد بها ما يسمح لهذه الجهات بالإمتناع عن تسليم هذه التراخيص تمكينا لمصالح أو جهات حكومية أخرى من الحصول على رسوم أو مبالغ مستحقة لها قبل أصحاب هذه التراخيص و على ضوء ما تقدم يكون قلم المرور قد جانب الصواب بامتناعه عن تسليم المدعى رخصة سيارته بعد أن قام باستقاء ما يلزم قانونا

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، (دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 202.

² - كريمة أمزيان، المرجع السابق، ص 42 .

³ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 747.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

لتجديد هذه الرخصة و دفع الرسوم المستحقة عن ذلك، و من تم يتعين إلغاء القرار الإداري المطعون فيه".¹

المطلب الثاني:

خطأ الموظف في تحديد الوسائل

تقوم الإدارة بأعمال قانونية تأخذ شكل القرارات الإدارية، التي تنشأ مراكز قانونية للأفراد لذا يستلزم على رجل الإدارة أن يكون حريصا على إتباع الضوابط التي يخضع لها القرار الإداري، فقد يقوم رجل الإدارة نتيجة لخطأ فني وقع فيه بإصدار قرار لتحقيق مصلحة عامة مكلف بتحقيقها، ولكنه استخدم في ذلك وسائل غير تلك التي قررها المشرع لتحقيق هذه المصلحة، وفي تلك الحالتين السابقتين يعد رجل الإدارة منحرفا بالسلطة وممثلا بذلك الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف، وعن كل ما سبق قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نتناول في (الفرع الأول) الإنحراف بسلطة الضبط الإداري و (الفرع الثاني) الإنحراف في ميدان الوظيفة العامة أما (الفرع الثالث) نتناول فيه الإنحراف بسلطة نزع الملكية للمنفعة العامة.

الفرع الأول:

الإنحراف بسلطة الضبط الإداري

قد يحدد القانون إجراءات معينة يجب إتباعها للوصول إلى غرض معين، وقد تلجأ الإدارة لإستعمال بعض الإجراءات مكان الإجراءات التي يحددها القانون بقصد الوصول للهدف المعين وهذا يتجسد في إنحراف الإدارة بسلطة الضبط الإداري، فعلى سبيل المثال معلوم أن الهدف الأساسي المحدد لسلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، فإذا حادت الإدارة أو

¹ - حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص ص 1242، 1243.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

انحرفت عن هذا الهدف فإن القضاء الإداري يحكم بإلغاء قرارها لإنحرافه عن الهدف المخصص له، ولو كان الغرض الذي استهدفته الإدارة لا يتعارض مع المصلحة العامة.¹ من التطبيقات القضائية على صورة الإنحراف بسلطة الضبط الإداري مثلا أن تقوم الإدارة باستعمال سلطاتها في الضبط الإداري بغلق مصنع مسببة قرارها بأنه يمس النظام العام في إحدى عناصره الثلاثة، في حين أن السبب الحقيقي هو تجنب تعويض صاحب المصنع في إطار عملية نزع الملكية للمنفعة العامة، أو أن تستعمل الإدارة عند ممارستها سلطة الضبط الإداري إجراءً منحرفاً عن ما هو منصوص عليه قانوناً.²

يعتبر الإنحراف بسلطة الضبط الإداري من طرف رجل الإدارة من الصور الأكثر شيوعاً، وذلك من أجل تحقيق مصلحة مالية للإدارة أو من أجل تخفيف الأعباء المالية التي تقع على عاتقها أو لزيادة إيراداتها المالية، ونلاحظ أن هذه الأغراض لا تتنافى مع الصالح العام، لكنها تخالف الأهداف المخصصة لسلطة الضبط الإداري، وقد ألزم القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على إلغاء قرارات الضبط الهادفة لتحقيق أغراض مالية للإدارة حيث ألغى مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد قراراً إدارياً يقضي بقصر المرور في طريق معين على العربات التي يصرح لها بذلك، بعد تعهد من أصحاب تلك العربات بالمساهمة في إصلاح الطرق العامة، لكونه يهدف لتحقيق مصلحة مالية، ومن ثم يكون مشوباً بعيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.³

تجدر الإشارة إلى أن ميدان الإنحراف في استعمال السلطة في مجال الضبط الإداري يكون في عدة مجالات نذكر منها على سبيل المثال قانون الجماعات المحلية (قانون البلدية وقانون الولاية).

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، د ط، 2001، ص 588.

² - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر، الجزائر، د ط، 2012، ص 162.

³ - سمير دادو، المرجع السابق، ص 57.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

حيث تنص المادة 144 من قانون الولاية " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية".¹

فالوالي في هذه المادة مقيد بالمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة ولو خرج عنه أعتبر مخالفا لقاعدة تخصيص الأهداف حتى ولو استهدف تحقيق المصلحة العامة.

ونجد في قانون البلدية، المادة 94 حيث تنص على " في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص وممتلكاتهم.

- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ومعاقبة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.

- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.

- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.

- السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي والمعماري.

- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرقات العمومية.

- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها.

¹ - المادة 144 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

- اتخاذ الإحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها.
 - منع تشرد الحيوانات المؤذية أو الضارة.
 - السهر على سلامة المواد الغذائية الإستهلاكية المعروضة للبيع.
 - السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
 - ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية والعمل فورا على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد¹.
- فلاحظ أن المادة 94 من قانون البلدية قد رسمت لرئيس المجلس الشعبي البلدي أهدافا مخصصة في كل مجال، يجب عليه القيام بها لأنها محددة مسبقا عن طريق القانون بحيث يجب عليه التقيد بها وإلا عدّ منحرفا عن الهدف المخصص عند إصداره لقراراته حتى ولو استهدف تحقيق المصلحة العامة، لأنه لا مجال للحديث عن السلطة التقديرية في وجود قانون يحدد الأهداف الواجب تحقيقها من طرف مصدر القرار.
- في الأخير نستنتج أن الهدف المخصص في القرار الإداري قد يستخلص من التشريع مثلما هو مبين في المثال السابق والمتعلق بسلطات الضبط الإداري التي تكون لها عادة أهدافا مخصصة وهو المحافظة على النظام العام، فإذا استعملت الإدارة سلطاتها في هذا الخصوص لغير هذه الأهداف كان قرارها معيبا بعبء الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.

¹- المادة 94 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

الفرع الثاني:

الإنحراف بالسلطة في ميدان الوظيفة العمومية

يحدث في كثير من الأحيان أن تتحرف الإدارة في استعمال سلطاتها في الميدان الوظيفي، سواء في استخدامها لسلطتها في نقل الموظفين نقلا نوعيا أو مكانيا أو في مجال ترقية الموظفين، وقد مارس القضاء الإداري الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة في المجال الوظيفي، وقد أصدر في هذا الصدد العديد من الأحكام تقضي بإلغاء القرارات التي تتحرف بها السلطة الإدارية عن قاعدة تخصيص الأهداف.¹

يعتبر جزء الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف في مجال الوظيفة العامة هو الإلغاء القضائي، فالجزء هنا في ذاته ليس غاية بل وسيلة لتحقيق غاية انتظام المرافق العامة تحقيقا للصالح العام، ولكي يتحقق ذلك يتعين أن يكون الجزء متوازنا مع المخالفة ومتناسبا معها، وألا يكون سيفا مسلطا يهدد الموظف في كل وقت، فيجب على الإدارة أن لا تتحرف في استعمال سلطاتها في مجال تأديب الموظف، فيجب أن تتناسب المخالفة مع الجزاء التأديبي، وكضمانة لعدم إنحراف الإدارة منحت القوانين مهمة الرقابة على القرارات التأديبية للموظف بعد أن كانت هذه الرقابة غير مفعلة، وهذا خوفا من السلطة التنفيذية ومن الإنحرافات التي تحصل في مجال الوظيفة العامة هي خطأ الإدارة في تكييف نوع الخطأ كأن يكون الخطأ من الدرجة الثانية وهي تصدر القرار التأديبي للموظف يتمثل في العزل.²

وقد منح المشرع الجزائري في ظل الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية³ ضمانات للموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية وهذا حتى لا تتحرف الإدارة في استعمال امتيازاتها العامة، وتضر بمصالح الموظفين بحجة السير الحسن

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص 591.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مصر، د ط، 2008، ص ص 67، 68.

³ - الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

للإدارة، ونلاحظ هذا من خلال المادة 67¹ والتي تنص "تخطر لجان الطعن من الموظف فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة، المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر"²، كما تعتبر هذه المادة ضماناً للموظفين تسمح لهم بالإطلاع على ملفهم التأديبي من أجل تقديم دفعهم أمام لجنة الطعن كما أنها تمنع الإدارة من الإنحراف بسلطاتها سواء أكانت بحسن نية كأن يحصل خطأ في تكييف نوع الخطأ أو سبب إهمال منهما أو بسوء نية كأن تتعمد إلحاق ضرر بالموظف.

كما تنص المادة 85 من نفس الأمر "بعد انتهاء مدة التريص المنصوص عليها في المادة 84 أعلاه يتم:

- إما ترسيم المتريص في رتبته.

- وإما إخضاع المتريص لفترة تريص آخر لنفس المدة و لمرة واحدة و فقط.

- وإما تسريح المتريص دون إشعار مسبق أو تعويض"³.

نلاحظ أن المادة 85 فقرة الثالثة من الأمر 03/06 ترك المشرع فيها الحرية للإدارة لإجراء الترسيم في المنصب، وهنا ترك للإدارة السلطة التقديرية الأمر الذي قد يؤدي للإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف من طرف الإدارة، فالخروج عن هذا المبدأ لا يكون إلا في حالة السلطة التقديرية للإدارة ويختفي في حالة كون الإدارة مقيدة فحسب صياغة

¹- المادة 67 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

²- حيث تنص المادة 163 من نفس القانون "تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامه الأخطاء المرتكبة إلى أربع(4) درجات:

1- الدرجة الأولى: التنبيه، الإنذار، الكتابي، التوبيخ.

2- الدرجة الثانية: التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة(3) أيام، الشطب من قائمة التأهيل.

3- الدرجة الثالثة: التوقيف عن العمل من أربعة(4) إلى ثمانية(8) أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين، النقل الإجباري.

4- الدرجة الرابعة: التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، التسريح".

³- المادة 85 من نفس القانون.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

المادة 3/85 فالإدارة قد تتحرف سواء لغرض شخصي أو مصلحة ما وتقوم بتسريح الموظف دون إشعار مسبق، أو قد يكون التقرير المتعلق بالموظف المترص مبني على أخطاء أو على وقائع مزيفة، وهنا الإدارة تتحرف بالسلطة سواء عن حسن نية أو بسوء نية.

كما أن الإدارة قد تتحرف بالسلطة في مجال نقل الموظفين حيث قيدها المشرع في المادة 158،¹ من الأمر 03/06 بضرورة المصلحة العامة، لكن الإدارة قد تقوم بنقل موظف بسبب مصلحة شخصية أو لغرض سياسي متذرة بتحقيق المصلحة العامة.

وما نستنتج من المادة 181² من الأمر السابق أنها نصت على أعمال يقوم بها الموظف تؤدي إلى مخالفة الأهداف التي يجب عليه تحقيقها، كأن يقوم بالإستفادة من امتيازات من المواطنين في إطار تأدية مهامه الوظيفية فهنا الموظف قد خالف قاعدة تخصيص الأهداف وأخطأ في استعمال الوسائل الواجب إتباعها لتحقيق المصلحة العامة.

ومن التطبيقات القضائية الجزائرية في هذا الصدد حول انحراف الإدارة بسلطاتها في مجال الوظيفة العامة، نجد قضية (ص. ك) ضد والي ولاية جيجل حيث حكمت المحكمة العليا في قضية (التنزيل من الرتبة، النقل التلقائي العزل الإتهام والمتابعة من أجل تهريب

¹ - حيث تنص المادة 158 من نفس الأمر: " يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، ويؤخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولو بعد اتخاذ قرار النقل، ويعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا النقل".
² - حيث تنص المادة 181 من نفس الأمر: " تعتبر على وجه الخصوص أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

- الإستفادة من إمتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته
- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة
- إرتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل
- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية
- الجمع بين الوظيفة التي شغلها ونشاط مريح آخر غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و44 من هذا الأمر"

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

وثائق رسمية قرار لجنة التأديب خارج الأجل القانوني)، بتجاوز السلطة بإلغاء القرارات الإدارية المشوبة بعيب الإنحراف بالسلطة.¹

ومن الأمثلة السابقة نجد أن المحكمة العليا قد قضت في أحكامها السابقة بإلغاء القرارات المتعلقة بمجال الوظيفة العامة إذا خرجت عن قاعدة تخصيص الأهداف الواجب على الإدارة إتباعها عند إصدار القرار الإداري، لكن المحكمة صرحت في قرارها بأن القرار معيب بتجاوز السلطة وليس الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.

الفرع الثالث:

الإنحراف بسلطة نزع الملكية للمنفعة العامة

تحتل الملكية بصفة عامة والملكية العقارية منها بصفة خاصة في المجتمع مكانة كبيرة، نظرا لهذه المكانة كان لزاما وجود حماية قانونية حيث نصت على هذه الحماية كل المواثيق الدولية منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 17 حيث تنص " لكل شخص حق التملك بمفرده أو بالإشتراك مع غيره ولا يجوز تجريد أحدا من ملكه تعسفا " ² بالإضافة إلى أغلب الدساتير الجزائرية منها دستور سنة 1996 في المادة 64.³

لكن إذا كان حق الملكية الخاصة للأفراد يتمتع بهذا القدر من الحصانة، فإنه بالمقابل يقع على الدولة عائق تحقيق المصلحة العامة وفي ظل انعدام الوسائل اللازمة لتحقيق ذلك

¹ المحكمة العليا، قسم الوثائق، قرار رقم 148721 الصادر بتاريخ 1997، المجلة القضائية، الجزائر، العدد الثاني، سنة 1997، ص 159.

² المادة 17 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10-12-1948.

³ المادة 64 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07-12-1996، الذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في إستفتاء 28-11-1996، ج ر عدد 76، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10-04-2002 ج ر عدد 25، المعدل والمتمم بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15-11-2008، ج ر عدد 63، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 ج ر عدد 14، المتضمن التعديل الدستوري.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

تضطر الإدارة لإستعمال السلطة العامة وذلك عن طريق نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة وهنا قد يحصل إنحراف من الإدارة عن إتباع الإجراءات القانونية المحددة لنزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة، فتستخدم الإدارة وسائل غير تلك الوسائل التي حددها القانون مما يؤدي إلى إنحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف، وقد يكون الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف في مجال نزع الملكية بحسن نية أو بسوء نية، وهنا نتساءل عن دور القاضي الإداري والمشرع في إيجاد توازن بين المصلحتين فنجد المشرع الجزائري في القانون 11/91 علق نزع الملكية بالمنفعة العامة وذلك في المادة 2 الفقرة 2 حيث تنص " وزيادة على ذلك لا يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء تنفيذا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط، يتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية".¹

فنلاحظ أن هذا القانون لم يحدد ولم يضبط مفهوم المنفعة العامة مما أتاح للإدارة حرية في تحديد مفهومها وبالتالي الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف، إلا أنه حدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية وقيد الإدارة بالخضوع لها وإتباعها وإلا وقعت في عيب الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف.²

لقد قضى مجلس الدولة سنة 2003 في دعوى بين ورثة (ق-ع) ضد والي ولاية تيزي وزو " حيث أن المستأنفين ينازعون في إلغاء قرار نزع الملكية التي تعرضت ملكيتهم و يطالبون باسترجاع العقار لأن الإدارة أخطأت في تحديد وسائل نزع الملكية ولم تتبع الإجراءات اللازمة، كما أنها لم تقم باستغلال الملكية التي قامت بانتزاعها لمدة 5 سنوات " ³

¹ - المادة 2/2 من القانون رقم 11/91، المؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 21.

² - رمزي حوجو، " النظام القانوني لنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السادس، 2009، ص ص 71، 74.

³ - فضيل كوسة، المرجع السابق، ص 307.

الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية

مما يجعل قرارها باطلا وبالتالي يمكن للورثة استرجاع العقار الذي خصص للمنفعة العامة فالإدارة قامت بنزع الملكية ليس بغرض تحقيق المصلحة العامة، وحتى لو كانت تريد تحقيق المصلحة العامة إلا أنها قامت بإلحاق الضرر بالأفراد دون أن تقوم بإنجاز المشروع الذي تريد منه الإدارة تحقيق المصلحة العامة، كما أنها انحرفت عن القانون من خلال عدم إنجاز المشروع المقرر للمصالح العام خلال مدة 5 سنوات".

كما أن أهم ما جاء به القانون رقم 11/91 هو نصه على أن نزع الملكية لا يكون ممكنا إلا إذا لم يؤدي اللجوء للوسائل القانونية الأخرى إلى نتيجة إيجابية، كما يجب أن تهدف الإدارة من وراء نزع الملكية من أجل المنفعة العامة لتنفيذ عمليات ناتجة عن تطبيق أدوات التهيئة والتعمير أو إنجاز تجهيزات جماعية وأعمال كبرى ذات منفعة عامة وإلا اعتبرت قرارات الإدارة بشأن نزع الملكية للمنفعة العامة مشوية بعيب الإنحراف بالسلطة أي بمعنى خارجة عن أهدافها المسطرة قانونا.¹

وبالرجوع لإجتهد المحكمة العليا ومجلس الدولة الجزائري حاول القضاء دائما التحقق من وجود مصلحة عامة من وراء نزع الملكية من طرف الإدارة، وألغى قرارات صرحت بالمنفعة العامة واعتبرها مشوية بعيب الإنحراف بالسلطة لاسيما إذا ثبت لديه أنها اتخذت بغرض تحقيق منفعة فردية ضيقة أو انحرفت عن الهدف المخصص للقرار الإداري الصادر.²

¹ - ليلي زروقي، " دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة"، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد الثالث، 2003، ص ص 13، 17.

² - نفس المرجع، ص 185.

الفصل الثاني:

رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية
المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

وجد مبدأ الرقابة السياسية¹ على أعمال الإدارة منذ فترة طويلة، ونظرا لقصور هذه الرقابة وعدم اتسامها بالحياد والموضوعية تم التخلي عنها، والأخذ بمبدأ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة باعتبارها الرقابة التي تكفل مبدأ المشروعية وتحمي حقوق وحريات الأفراد وتكرس سيادة القانون، وتظهر مدى فعالية القاضي الإداري في ممارسة هذه الرقابة من خلال السلطات الممنوحة له هل هي واسعة أم مقيدة، وقد يتسع نطاق مبدأ المشروعية إلى أن يشمل جميع أنواع تصرفات الدولة وما يتفرغ عنها من هيئات عامة.

إن عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف من العيوب القصدية في السلوك الإداري، فالقاضي الإداري يمارس رقابة ضيقة على مدى مشروعية القرار الإداري من حيث مدى مطابقته مع التشريع المعمول به ونوايا مصدر القرار، وهذا ما يجعل القاضي الإداري يواجه صعوبة في إثبات عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف وبالتالي عدم ممارسة رقابة الإلغاء أو التعويض بسبب هذه القيود التي تحد من رقابته على القرارات المنحرفة،² من جهة أخرى يجد القاضي الإداري في ممارسته للرقابة القضائية على أعمال الإدارة نفسه مقيدا بسبب استبعاد بعض الأعمال الإدارية من الرقابة بنصوص خاصة وهذا ما يؤدي بالإدارة إلى الإنحراف بسلطاتها عن طريق التحجج بهذه القرارات.

يعتبر عيب الإنحراف بالسلطة حالة من حالات عدم مشروعية القرارات الإدارية ووسيلة وسببا من أسباب الطعن والحكم بالإلغاء، ولا يمكن إثارته إلا في حالة السلطة التقديرية

¹ الرقابة السياسية على أعمال الإدارة هي رقابة تقوم بها الأجهزة السياسية والشعبية والمنظمات الشعبية في الدولة على أعمال السلطات والأجهزة الإدارية المختلفة في النظام الإداري للدولة بهدف التحقق والتأكد والحرص على المشروعية الإيديولوجية والسياسية وضمن المشروعية والملائمة الثورية للنشاط الإداري، لكن هذه الرقابة غير فعالة مما أدى إلى ظهور الرقابة القضائية على اعتبار أنها رقابة موضوعية.

- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1984، ص9.

² باية سكاكني، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، دار هومه للنشر، الجزائر، الطبعة الثانية، 2006، ص 68،70.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

للإدارة لأن الإمتيازات الممنوحة لها تجعلها تتعسف بسلطاتها، وهذا يظهر أن هذا العيب من أصعب العيوب إثباتا، لكن هذا لا ينفي أنه عيب يستحيل الكشف عنه وذلك من خلال مضمون القرار أو القرائن إلى غير ذلك.¹

وبناء على ما سبق سنقوم بدراسة الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على القرارات المنحرفة في مبحثين وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول: فعالية القاضي الإداري في الرقابة على قاعدة تخصيص الأهداف.

المبحث الثاني: دور القاضي الإداري الجزائري في الرقابة على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف.

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 533، 535.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

المبحث الأول:

فعالية القاضي الإداري في الرقابة على قاعدة تخصيص الأهداف

إن القاضي الإداري في الدعوى الإدارية، وإن كان له نفس دور القاضي المدني من حيث الأصل لأنه لا يكلف بالإثبات، إلا أنه نتيجة لإختلاف مراكز المدعى والمدعى عليه فإن القاضي الإداري يتدخل لإلزام الإدارة بتقديم الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع ونظرا لخصوصية عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف فالقاضي يلعب دور إيجابي في تسهيل مهمة إثباته وذلك من خلال ممارسته لرقابة الإلغاء على العديد من القرارات الإدارية، حيث أنه توسع في وسائل إثباته وذلك تخفيفا على المدعى،¹ ولدراسة ذلك قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في (المطلب الأول) إثبات عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف وفي (المطلب الثاني) نتناول سلطات القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية المنحرفة.

المطلب الأول:

إثبات عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

يتميز عيب الإنحراف بالسلطة بصعوبة إثباته، فليس من السهل إثباته لأنه عيب يستند إلى طبيعة ذاتية تتصل مباشرة بنية مصدر القرار ونفسيته، ونتيجة ذلك أعتبر هذا العيب من العيوب الخفية الذي قد تتستره بعض مظاهر المشروعية مما يجعل من مهمة إثباته غاية في الدقة والصعوبة، ولدراسة ذلك قمنا بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين تناولنا في (الفرع الأول) سلطة القاضي الإداري في إثبات عيب الإنحراف بالسلطة وفي (الفرع الثاني) نتناول فيه طرق إثبات عيب الإنحراف بالسلطة.

¹ كريمة أمزيان، المرجع السابق، ص 147.

الفرع الأول:

سلطة القاضي الإداري في إثبات عيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

ينبغي منح الإدارة قدرا من الحرية في تسيير النشاط الإداري في الدولة، لكي تستطيع تحقيق المصلحة العامة التي وجدت من أجلها، وهذا القدر من الحرية يكون تحت رقابة القضاء الإداري لضمان قيام الإدارة بواجباتها الإدارية دون انتهاك لمبدأ المشروعية وسيادة القانون.¹

وسوف يتم التطرق في هذا الفرع إلى رقابة القاضي الإداري لمبدأ المشروعية (أولا) ثم دور القاضي الإداري في الإثبات (ثانيا) ورقابة القاضي الإداري على السلطة المقيدة (ثالثا).

أولا: رقابة القاضي الإداري لمبدأ المشروعية

يفتضي هذا المبدأ أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، والقانون هنا يؤخذ بمدلوله العام، أي جميع القواعد الملزمة في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وأيما كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها (القانون الدستوري، فالقانون العادي، فاللائحة فالقرار الفردي)، وأيما كان نوع تصرف الإدارة أي سواء كان عملها قانونيا أو ماديا.²

ينتسم القرار المعيب بعيب الانحراف بالسلطة مطابق للمشروعية في ظاهره، منتهكا لها في جوهره، فمصدر القرار يستخدم المشروعية ليخفي بها خروجه عليها، ومن هنا تبرز أهمية الرقابة القضائية على مثل تلك القرارات، لكشف التحايل والغاءه، تأسيسا على أنّ الإدارة استمدت سلطاتها من القانون، ولا يجوز أن تستخدمها إلا في نطاق ما يسمح به

¹ عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة (دراسة تحليلية وتطبيقية في ضوء أحداث أحكام المحاكم وفتاوى مجلس الدولة)، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، الطبعة الأولى، 2014، ص 147.

² سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الجزء الأول، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة السابعة، 1996، ص 19.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

ويحدده القانون، لذلك كان عيب الإنحراف بالسلطة يشكل اعتداء كبيرا على مبدأ المشروعية وذلك لخروجه عن مقتضيات القانون، سواء كان القانون الذي يتعين على الإدارة احترامه بمعناه الضيق المقصر عليه القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية أو بمعناه الواسع الذي يشمل جميع القواعد القانونية.¹

" المشروعية هي مجموعة من القواعد القانونية الواجب احترامها من طرف الإدارة ولهذا السبب وجدت رقابة قضائية يمارسها القاضي الإداري على أعمال الإدارة".²

ثانيا: دور القاضي الإداري في الإثبات في القرارات الإدارية المنحرفة

1- الرقابة على قرينة المشروعية

المبدأ المستقر فقهاً وقضائياً أن القرارات الإدارية الصادرة من السلطة الإدارية هي قرارات سليمة وصحيحة وصدرت لتحقيق الصالح العام بل ويتجه الرأي الغالب في الفقه إلى أن قرينة سلامة القرارات الإدارية تعتبر مقدمة الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، ففي حين أن الفرد يتعين عليه إثبات الحق الذي يدعيه فإن دعوى الإلغاء توجه إلى قرار إداري صحيح أو ضمني يتمتع بقرينة السلامة، وبالتالي يقف الفرد موقف المدعي وتقف الإدارة موقف المدعي عليه، وهو أفضل وأيسر، إذ يتعين على الفرد المدعي إثبات عكسي القرينة المذكورة وتقديم ما يدل على عدم.³

¹ كريمة أمزيان، المرجع السابق، ص 141.

² LOMBARD Martine, Droit administrative, campus, Dalloz, Paris, 4^{ème} édition, 2001, p 530.

³ كريمة أمزيان المرجع السابق، ص 141.

الأهداف

يترتب على مخالفة الإدارة لمبدأ المشروعية بطلان التصرف الذي خالفت به القانون وهذا البطلان يتفاوت في جسامته وفي آثاره وفقاً لدرجة المخالفة، غير أن القاعدة المسلم بها أن البطلان يجب أن يثبت عن طريق سلطة يمنحها القانون هذا الحق.¹

وقد جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصري في هذا المفهوم "إن القرار السلبي بعدم التعيين شأنه في ذلك شأن سائر القرارات الإدارية التي تتمتع جهة الإدارة في إصدارها بسلطة تقديرية في اختيار الأسباب، إنما يفترض قيامه على سبب صحيح قانوناً، إلي أن يثبت العكس، وبهذه المثابة فهي تحمل قرينة المشروعية التي لا تزيلها بمجرد عدم تسببها ما لم يقم علي دحض هذه القرينة بالدليل العكسي." ²

2- عبء الإثبات في المنازعة الإدارية

الأصل أن عبء الإثبات يقع علي عاتق المدعي، إلا أن هذه القاعدة لا يستقيم العمل بها في المنازعات الإدارية، ذلك أن النظام الإداري يقوم علي مبدأ التنظيم اللاتحي المسبق لإجراءات وخطوات معينة، وذلك لأن الإدارة تحتفظ وفق مقتضيات نشاطها بجميع الوثائق والملفات والأوراق المتعلقة بأعمالها وذات الأثر الحاسم في المنازعة.³

¹ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، المرجع السابق، ص 20.

² - www.carji.org/sites/default/

³ - حسين بن شبح آت ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، دار هومة، الجزائر، الطبعة السادسة، 2009، ص

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

هذه القاعدة تقتضي الإحترام وهو إلزام الجهة التي يتهمها المضرور بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع، وتقاسم الجهة الإدارية عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع يقيم قرينة لصالح المدعي، وتلقي عبء الإثبات علي جهة الإدارة، وبموجبه تكون الإدارة ملزمة بتقديم صورة من القرار المطعون فيه متى ما طلب الطاعن ذلك، والنتيجة الطبيعية لتقاعسها عن ذلك هو الاعتداد بما يقدمه الخصم من أدلة، ومع ذلك فإنني ما زلت من أصحاب الرأي الذي ينادي بضرورة قيام القاضي الإداري بدوره الإيجابي ولستعمال سلطته الطبيعية في إلزام جهة الإدارة بتقديم ما لديها من أدلة ومستندات حتي ولو لم يطالب الطاعن بذلك باعتباره قاضي مشروعية.

3- دور القاضي الإداري في الإثبات في المنازعة الإدارية

بذكرنا فيما سبق أن للقاضي الإداري له دور ايجابي في المنازعة الإدارية وذلك من خلال توجيه سير الدعوى الإدارية وله- من تلقاء نفسه- البحث في أدلة الإثبات المقدمة أو التي يطلها بنفسه للحكم في المنازعة أمامه، إلا أن هذا النشاط المستقل للقاضي الإداري يجب أن يتم في إطار قانوني معين مسلم به.¹

ثالثا: رقابة القاضي الإداري على السلطة المقيدة

سبق وأن أشرنا بأن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في إصدار القرارات الإدارية، لكن هذه الحرية ليست مطلقة لأنها تؤدي إلى التعسف في استخدام سلطاتها، ولهذا قيدها المشرع في بعض الحالات بموجب نصوص قانونية يجب أن لا تخرج عنها وهو ما يسمى بالسلطة

¹ - www.carjj.org/sites/default/

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

المقيدة للإدارة والتي تعتبر استثناءً على الإختصاص التقديري للإدارة، الذي يسمح بفرض رقابة على قراراتها مما يسهل على القاضي الكشف عن الإنحراف بالسلطة لان القانون ألزمها مسبقا بتحقيق الهدف المخصص، وبذلك فهي أكبر ضمان لحرية الأفراد وحمايتهم من تعسف الإدارة، والذي يمكن حدوثه عند ممارسة السلطة التقديرية، إذ يكفي الفرد هنا أن يثبت الشروط المادية التي يتطلبها القانون حتى يتحتم على الإدارة أن تستجيب لطلباته.¹

أولاً: تعريف السلطة المقيدة للإدارة

يقصد بالسلطة المقيدة الحالات التي تكون فيها صلاحية الإدارة في اتخاذ القرارات الإدارية محددة مسبقا، فالإدارة تكون مقيدة بالقانون عند إصدار قراراتها الإدارية ولا مجال للحديث عن السلطة التقديرية في الإختصاص المقيد.² وكننتيجة لذلك فالقاضي هنا لا يجد مجالا لفرض رقابته من جهة لكن من جهة اخرى يسهل عليه كشف الإنحراف بالسلطة في حالة خروجها عن القانون فالسلطة المقيدة للإدارة لا تتجسد إلا حينما يرسم القانون لها طريقة مباشرة لنشاطها أما إذا أصدرت الإدارة قراها خلافا لما يتطلبه القانون أو امتنعت عن إصدار القرار الذي عينه القانون فإنها تعرض نفسها للرقابة القضائية، لأنه إذا نص القانون على تقييد حرية الإدارة وهي في سبيل قيامها بوظيفتها الإدارية وذلك بإلزامها عندما تتحقق ظروف معينة القيام بعمل وفق شروط معينة فإنه لا يجوز للإدارة عندئذ مخالفة الشروط التي عينها القانون أو الامتناع عن القيام بالعمل وفق القيود التي يبينها القانون، بالإضافة للقيود التي يضعها القانون بمعناه الواسع على تصرفات الإدارة، فإنه في كثير من الأحيان يقوم القضاء الإداري بوضع القيود التي تحد من نشاط الإدارة في مجال معين عند إغفال المشرع

¹- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص32.

²- كريمة أمزيان، المرجع السابق، ص113.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

وسكوته عن بيان هذه القيود صراحة، وذلك عن طريق تفسير إرادة المشرع.¹ وهذا طبقا لما تمليه المبادئ القانونية العامة.²

بما أن السلطة المقيدة تعتبر نوعا ما خارجة عن رقابة القضاء الإداري فإن هذا التقيد للإدارة يؤدي لقتل روح الإبداع وتحويل الإدارة لمجرد آلة صماء، ولهذا فإنه لا بد وأن تكون للإدارة قدرا من حرية التصرف منعا لجمودها وفي نفس الوقت يلزم من ناحية أخرى فرض بعض القيود القانونية على بعض تصرفات الإدارة منعا لتجاوز الإدارة حدود سلطتها والنيل من حقوق الأفراد وحياتهم، ونتيجة لذلك يرى بعض الفقه أن السلطة التقديرية للإدارة هي الأصل والإختصاص المقيد هو الإستثناء.³ حيث لا يجوز تقييد اختصاص الإدارة إلا على أساس نص قانوني، كما أنه تتحقق مع فكرة السلطة المقيدة مصلحة الأفراد، وحماية حقوقهم وحياتهم حيث يحدد المشرع للإدارة نطاق وحدود اختصاصها بطريقة دقيقة تمنعها من التعسف بسلطتها، وبذلك تعتبر السلطة المقيدة النظام أو الأسلوب التشريعي الأمثل من زاوية حماية حقوق الأفراد.

حيث لا مجال للكلام عن عيب إساءة استعمال السلطة في حالة مباشرة الإدارة سلطة مقيدة، فالإدارة إما أن تلتزم حدود القانون الذي قيد اختصاصها وتراعي شروطه فيصدر

¹ - إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، قنديل للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، 2010، ص 192.

² - يقصد بالمبادئ العامة للقانون مجموعة القواعد القانونية التي ترسخت في وجدان وضمير الأمة القانوني ويتم اكتشافها بواسطة المحاكم، وهي تختلف عن المبادئ العامة المدونة في مجموعة تشريعية كالقانون المدني، لأن مصدر هذه الأخيرة هو التشريع لا القضاء وأساس المبادئ العامة للقانون هو القانون الطبيعي كفكرة جوهرية.

- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 37، 38.

³ - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، د ط، 2004، ص 220.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

القرار سليما غير مشوب بأي عيب من العيوب، وإما أن تخالف هذه الأحكام فيكون القرار معيبا.

مما سبق نستنتج أن السلطة المقيدة للإدارة ترتبط بفكرة المشروعية ارتباطا وثيقا والرقابة القضائية على أعمال الإدارة يكون أساسها التحقق من مدى مطابقة أعمال الإدارة للقانون.¹

فرغم اعتبار الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري على نشاط الإدارة من أنجع الوسائل لتجسيد مبدأ المشروعية في الواقع، باعتبارها أكبر ضمانة لحماية الحريات العامة المقررة والمضمونة للأفراد، إلا أنها تظل حبيسة جملة من العراقيل تحد من فعاليتها فمن جهة فإن تسليط الرقابة القضائية على أعمال الإدارة تأتي متأخرة، فهي رقابة لاحقة لا يتدخل القاضي الإداري من تلقاء نفسه حتى ولو وقع اعتداء على الحريات العامة المقررة للأفراد، فتدخل القاضي متوقف على تحريك دعوى قضائية من طرف المتضرر مما يؤثر سلبا على حقوق الأفراد.²

ثانيا: مجالات تقييد الإدارة

تظهر قيود رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة من خلال خروج رقابة القاضي الإداري على التدابير الداخلية للإدارة، وهي كل ما يصدر في إطار التنظيم الداخلي من

¹ - إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص 194، 197.

² - السعيد سليمان، « دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة »، مذكرة مقدمة إبتكمالا لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص 125.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

تعليمات ومناشير، ومبرر ذلك اعتبارها أعمالاً داخلية لا تتضمن في حد ذاتها أي آثار قانونية، بالإضافة إلى إعطائها الحرية الكاملة في تنظيم شؤونها الداخلية.¹

ومن المجالات التي قيد المشرع الجزائري الإدارة فيها وألزمها بالخضوع للقانون وهذا حتى تصدر قراراتها مطابقة لمبدأ المشروعية، نجد على الخصوص مجال الوظيفة العامة وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته العامة، وسوف تقتصر دراستنا على تقييد الإدارة في كل من الأمر 03/06 والقانون 01/06 بالإضافة إلى تقييد الإدارة بموجب قانون التهيئة والتعمير حيث قيدها المشرع باحترام ضوابط عند إصدار قراراتها وذلك على النحو التالي:

1- تقييد الإدارة بموجب قانون الوظيفة العمومية

يعتمد نظام التوظيف على مجموعة من المبادئ العامة التي تعتبر من المبادئ الأساسية في تنظيم الوظيفة العامة، حيث يعد مبدأ المساواة في التوظيف قيدها على السلطة التقديرية للإدارة يلزمها بإتباعه في مجال التوظيف.²

ومن الأمثلة التي قيدت فيها الإدارة في مجال الوظيفة العامة نجد المادة 158 التي تنص " يمكن نقل الموظف إجبارياً عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك ويؤخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولو بعد اتخاذ قرار النقل ويعتبر رأي اللجنة ملزماً للسلطة التي أقرت هذا النقل".

من خلال هذه المادة نلاحظ أن الأمر 01/06 قيد الإدارة عند نقل الموظفين باستشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وإلا عد رأيها باطلاً وقابلاً للإلغاء.

¹ - قاضي أنيس فيصل، " دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر " مذكرة مقدمة إكمالاً لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011، ص 207.

² - فاطمة الزهراء فيرم، « الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر »، مذكرة مقدمة إكمالاً لنيل شهادة الماجستير، تخصص فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص 09.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

2- تقييد الإدارة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

لقد نصت عدة قوانين على تقييد الإدارة في تصرفاتها القانونية وعدم إعطاءها السلطة التقديرية وذلك من خلال قانون مكافحة الفساد والوقاية منه، وهذا حتى يضمن عدم تعسف الإدارة بسلطاتها، وهذا ما نصت عليه مواد هذا القانون حيث تضمنت الزجر وتسليط عقوبات على الموظفين في حالة التعامل بالهدايا مقابل تقديم الخدمة أو استعمال الوظيفة من أجل تحقيق أغراض شخصية، حيث نصت المادة 11 من هذا القانون " لإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساسا باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها:

- بتبسيط الإجراءات الإدارية.

- نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية.

- بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين.

- بتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن وتبين طرق الطعن المعمول بها".¹

نرى أنه متى قيدت الإدارة وحرمت من السلطة التقديرية، كلما كانت حذرة في إصدارها لقراراتها لأن المشروعية في قراراتها تكون ظاهرة أكثر من إصدارها لقراراتها في حالة اختصاصها التقديري، فالإدارة تكون أكثر حذرا عند إصدارها لقراراتها تجنباً للطعن فيها وقد

¹ - المادة 11 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، ج ر عدد 14، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 2 أوت 2011، ج ر عدد 21.

² - الزين عزري، " النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثامن، جوان 2005، ص 13.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

جاء قانون الوقاية من الفساد ومكافحته بعقوبات صارمة تحد من إنحراف الإدارة بسلطاتها عند إصدار القرارات الإدارية.

3- تقييد الإدارة بموجب قانون التهيئة والتعمير

تشتت جميع تشريعات العمران اتباع إجراءات معينة لمنح رخصة البناء أو التجزئة وغيرها من الرخص يجب على الإدارة التقييد بها، من أجل عدم التعسف في منحها بدافع المصالح الشخصية بالإضافة إلى المحافظة على المصلحة العمرانية،¹ ومن الحالات التي جاء بها قانون التهيئة والتعمير، نذكر على سبيل المثال المادة 69 منه حيث نصت " لا يرخص بأي بناء أو هدم من شأنه أن يمس بالتراث الطبيعي أو التاريخي والثقافي أو يشكل خطرا، إلا بعد استشارة وموافقة المصالح المختصة في هذا المجال وفقا للقوانين والتنظيمات السارية المفعول"² كما تنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي الذي يحدد كفاءات تحضير رخصة البناء والتجزئة وغيرها على تقييد الإدارة والمتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي باستشارة مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية من أجل إصدار رخصة التجزئة للمستفيد حيث نصت على " عندما يكون إصدار رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتصرف باعتباره ممثلا للبلدية فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يرسل ملف الطلب في أربع (4) نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير

¹ الزين عزري، " النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثامن، جوان 2005، ص 13.

² المادة 69 من القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، المعدل والمتمم بالقانون 05/04 المؤرخ في 4 أغسطس 2004، ج ر عدد 51، ج ر عدد 71 استدرارك.

³ المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر عدد 26، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 03/06، ج ر عدد 1.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

على مستوى الولاية لإبداء رأي بالموافقة، وذلك في أجل الأيام الثمانية(8) الموالية لتاريخ إيداع الملف".¹

نلاحظ من خلال المواد السابقة الذكر أن المشرع ألزم الإدارة من خلالها وقيدها باتباع إجراءات حتى تصدر التراخيص وذلك حماية للأفراد من تعسفها في حالة كون الإدارة لها هدف خاص من وراء إصدارها للرخصة وتجعلها سلاحا في يدها ضد المستفيد منها.

على الإدارة أن تصدر القرار المتعلق برخصة البناء محترمة الشروط والأحكام التي نصت عليها القوانين والتنظيمات، وإذا خالفت المصلحة العمرانية يكون قرارها محل طعن ممن له مصلحة في ذلك.²

الفرع الثاني:

طرق إثبات عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

اقتصر المشرع في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة على ذكر أوجه إلغاء القرارات الإدارية، وخلت تلك القوانين من تحديد وسائل إثبات تلك العيوب، وبذلك يخضع إثباتها للقواعد العامة، مع مراعاة طبيعة العلاقة التي تربط بين القضاء الإداري وبين الإدارة العامة.³

¹- المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كليات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر عدد 26، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 03/06، ج ر عدد 1.

²- الزين عزري، المرجع السابق، ص 4.

³- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري (الأسباب و الشروط)، مصر، د ط، 2008، ص 453.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

وإزاء ما يواجه المدعى من صعوبات جمة في إثبات عيب الإنحراف بالسلطة، فقد خفف القضاء من وطأة عبء الإثبات الملقى على كاهله، حيث توسع مجلس الدولة الفرنسي في تلمس دليل الإنحراف بالسلطة، حينما جاوز ملف الدعوى باعتباره دليل مباشر على الإنحراف بالسلطة، إلى أدلة أخرى غير مباشرة في إثباته، ممثلة في قرائن الإنحراف بالسلطة، إذ يقبل ما يقدمه المدعى منها حيث تثير الشك حول مقصد الإدارة من إصدار القرار، بل إن مجلس الدولة الفرنسي بلغ مدى أعماق، حينما اعتدّ في إثبات الإنحراف بالسلطة بظروفها خارجة عن النزاع المطروح أمامه.¹

لقد سائر مجلس الدولة المصري نظيره الفرنسي في ذلك، حيث يستعين بصفة عامة بوسائل الإثبات التي أقرها مجلس الدولة الفرنسي، إلا أنه يتمتع بسلطة أوسع من نظيره الفرنسي في هذا المجال، حيث يستطيع القضاء المصري استدعاء الخصوم وإجراء تحقيق معهم²، وهذا ما لا يستطيعه القضاء الفرنسي تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.³

وقد يلجأ المدعي لإثبات عيب الإنحراف بالسلطة إلى وسائل مباشرة تتمثل في إثبات الإنحراف بالسلطة من نص القرار وإثبات الإنحراف بالسلطة من ملف الموضوع (ملف

¹- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري (دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 289.

²- نفس المرجع، ص 289.

³- مبدأ الفصل بين السلطات: يرجع الفضل لإبراز هذا المبدأ للفقيه مونتسكيو في مؤلفه روح القوانين بحيث يرى إلزامية تحديد اختصاصات كل سلطة من السلطات، فالسلطة التشريعية تسن القوانين أما السلطة التنفيذية تقوم بكشف تلك القوانين عن طريق تنفيذها، أما السلطة القضائية تطبق تلك القوانين على المنازعات المعروضة عليها، وبذلك كل سلطة توقف السلطة، فلا تجاوز لحدود السلطات فيما بينهم، كما أن هذا المبدأ يقضي على آفة تجميع السلطات في يد واحدة وبذلك يعد ضماناً أساسية للقضاء على بعض الإنحرافات كالإساءة في استعمال السلطة.

- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (نظرية الدولة)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2009، ص ص 149، 150.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

الدعوى) وأخرى غير مباشرة تتمثل في إثبات الإنحراف بالسلطة من مجموع القرائن المحيطة بالنزاع وإثبات الإنحراف بالسلطة من ظروف خارجة عن النزاع.

أولاً: الإثبات المباشر لعيب الإنحراف بالسلطة

1- إثبات الإنحراف بالسلطة من نص القرار المطعون فيه

يبدأ القاضي في بحثه عن الإنحراف بالسلطة بنص القرار، كخطوة أولى قد تغنيه عن مشقة البحث عنه في سائر أوراق الدعوى.¹

فقد يحدث وإن كان في القليل النادر، أن تكشف مجرد قراءة القرار عن عيب الإنحراف ويحدث هذا عندما تعلن الإدارة طائعة أو مرغمة عن أسباب قرارها، فإن هذه الأسباب لما بينها وبين الأغراض من روابط قوية، تكشف عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة ولذلك فإن المشرع يلزم الإدارة في فرنسا بالنسبة لكثير من القرارات الإدارية أن تعلن فيها عن أسباب تدخلها، وذلك ليسهل على مجلس الدولة والأفراد مهمة رقابتها ومجرد عدم ذكر الإدارة لأسباب تدخلها في هذه الحالات يعد عيباً في ركن الشكل كافٍ لإلغاء قراراتها، ولذلك فإن هذا الإلتزام من أنجح الوسائل لتسهيل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.²

بالرغم من أهمية الإقرار في إثبات عيب الإنحراف بالسلطة، فإن هذا لا يعني قصر إثباته على تلك الوسيلة، حيث أن لهذا الإثبات وسائل أخرى، وإن لم تبلغ أهمية الإقرار في الكشف عن هذا العيب، إلا أن لها دور لا ينكر في هذا المجال، باعتبارها هي السبيل المتاح إذا لم يتيسر الوصول إلى اعتراف الإدارة بانحرافها بسلطتها صراحة أو ضمناً.³

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 175.

² سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، المرجع السابق، ص 769.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري (دراسة قهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص ص 294، 295.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

من الأمثلة التطبيقية لهذه الحالة القرار الصادر ضد أحد العمدة في فرنسا والذي جاء فيه: " وحيث أنه وبينما كانت فرقة روى الموسيقى تعزف لحن المارسييز الوطني تحية للعلم الفرنسي عند رفعه فوق دار العمدية (La mairie) أسرعت فرقة (L'harmonie du commerce) التي يتألفها أجنبي يعزف الحان نابية بقصد التشويش على اللحن الوطني... وحيث إنَّ هذا العمل من جانبها يعد خاليا من اللياقة، ومنافيا للمجاملة بالنسبة لفرقة زميله، كما أنه يعتبر فوق ذلك مظاهرة ضد الوطن والإحترام الواجب له...، لكل هذا قررنا حرمان الفرقة المذكورة ما دام يقودها أجنبي، من الخروج لمباشرة عملها في الطرق أو المنشآت العامة" ومجرد قراءة القرار تكفي بذاتها للتأكد من أن العمدة لم يهدف من وراءه إلى غرض من أغراض البوليس بل كان يقصد توقيع عقوبة.¹

2- إثبات الإنحراف بالسلطة من ملف الدعوى

قد يكون إنحراف الإدارة بسلطتها متقنا فلا يستطيع القاضي التوصل إليه من مجرد الإطلاع على عبارات القرار المطعون فيه، وحينئذ لا يجد القاضي وهو بصدد الكشف عن الإنحراف من سبيل سوى اللجوء لملف الدعوى، وهو بما يشتمل عليه من أوراق ومستندات قد يكون الوعاء الحقيقي الذي يكفي فيه الإنحراف بالسلطة، فهو بذلك قد يحوي دليلا دافعا يؤكد وجوده في القرار المطعون فيه.²

يقوم مجلس الدولة الفرنسي للوصول لهدف الإدارة من إصدارها لقرارها، بفحص جميع المستندات والوثائق الموجودة في ملف القضية، كما يطلع على المراسلات التي سبقت وتلت إصدار القرار المطعون فيه، وكذلك تعليمات الرؤساء الإداريين التي بموجبها تم اتخاذ

¹ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 770.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري (دراسة قهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 295.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

القرار، وادعاءات الطاعن بالقرار ومن أحكامه المستقرة في هذا الصدد إلغاؤه لـ 68 قرار ثبت له من الوثائق والمستندات التي تحتويها ملفاتها أنها كلها صدرت بناء على تعليمات وزير الداخلية التي يحضر بموجبها عرض وبيع جريدة " مظاهر فرنسا والعالم " لخطورة مقالاتها على النظام العام.¹

مجلس الدولة المصري لا يختلف عن مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال، حيث أصدرت محكمة القضاء الإداري، حكماً تؤكد فيه على أنه " من المستقر عليه في القضاء الإداري أن عيب الإنحراف بالسلطة من العيوب العضوية في السلوك الإداري، وهو عيب متصل بمصدر القرار وانحرافه عن القصد الذي تبناه المشرع وهو ما لم تشر إليه أوراق الملف كما لم يثبت المدعون".²

ثانياً: الإثبات غير المباشر لعيب الإنحراف بالسلطة

1- إثبات الإنحراف بالسلطة من القرائن المحيطة بالنزاع

مع بداية الربع الثاني من القرن العشرين لم يعد مجلس الدولة الفرنسي يكتفي بفحص نص القرار المطعون فيه، والأوراق المحفوظة بملف الدعوى فقط، بل بدأ يمد بحثه عن عيب الإنحراف بالسلطة من مجموع القرائن المحيطة بظروف النزاع إذا لم يجد في نص القرار وأوراق الدعوى ما يعينه على اكتشاف الإنحراف، وحيث تخلو يد الطاعن عادة من حيازة الأوراق الإدارية، فإن القرائن القضائية³ تعتبر في حالات كثيرة الوسيلة المتاحة له، للكشف

¹- محمد وليد العبادي، المرجع السابق، ص 572.

²- نفس المرجع، ص ص 572، 573.

³- القرائن القضائية نصت عليها المادة 340 من ق م ج : " تترك لتقدير القاضي القرائن التي لم يقرها القانون، ولا يجوز الإثبات بهذه القرائن إلا في الأحوال التي يجيز فيها القانون الإثبات بشهادة الشهود" غير أنه في القانون الإداري باستطاعة القاضي أن يثبت بالقرائن دون التقييد بنص القانون المدني أعلاه وتختلف القرائن القضائية عن القرائن القانونية في أن القاضي هو الذي يستنبطها، لكن تقترب من القرائن القانونية في أنها تكون تحويلاً للإثبات.

- لحسين بن شيب آت ملوياً، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 306.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

عن هذا العيب، وبمقتضاها ينقل عبء إثبات صحة القرار الإداري للإدارة، حيث يكلفها القاضي عندئذ بتقديم ما لديها من مستندات وأوراق إدارية قد خص بها ادعاءات الطاعن.¹

يقصد بالقرينة استنباط أمر غير ثابت من أمر ثابت لديه في الدعوى المنظورة² ويكون اللجوء إلى تلك القرائن أمراً حتمياً عندما يخلو ملف الدعوى من أدلة الإثبات الكافية أو عندما يتعذر على الطرف المكلف بالإثبات تقديم ما يؤيد طلباته من مستندات، وبالقرائن يستطيع القاضي أن يؤسس حكماً على الشواهد والدلائل، ويكون لجوء القاضي إلى القرائن القضائية في إثبات عيب الانحراف بالسلطة حرصاً منه على تكريس مبدأ المشروعية، حيث تجاوز في إثباته ملف الدعوى إلى تلك القرائن التي من شأنها التشكيك في نوايا الإدارة وسلامة غاياتها من وراء إصدار القرار، بحيث ينتقل عبء إثبات عكس هذه القرائن إلى عاتق الإدارة، فإذا سكتت أو لم تقدم الإجابة التي تقنع القاضي، أعتبر ذلك منها تسليماً بطلبات المدعي.³

لاشك أن إقرار مجلس الدولة الفرنسي و المصري للقرائن القضائية كوسيلة لإثبات عيب الانحراف بالسلطة من شأنه التيسير على المدعي في إثبات هذا العيب، حيث ينتقل عبء الإثبات عكس القرينة إلى الإدارة، مع تمتع كل القرائن بقوة متساوية في إثبات الانحراف بالسلطة أمام القضاء الإداري بحيث يستطيع أن يستند إلى أي منها لإثباته.⁴

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري (دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 306.

² - صعب ناجي عبود، المرشد العملي في إجراءات التحقيق الإداري و ضماناته، مكتبة السنهوري، العراق، الطبعة الأولى، 2011، ص36.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار الإداري، (الأسباب والشروط)، المرجع السابق، ص 470، 471.

⁴ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري (دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص307.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

فتوافر قرائن الإنحراف بالسلطة، إذا ما فرقت الإدارة في المعاملة بين من تساوت مراكزهم القانونية، أو انعدام دافعها المعقول لإصدار القرار، أو أصدرت قرار بتوقيع جزاء لا تناسب بينه وبين الخطأ التأديبي، أو وقفت موقفا سلبيا من ادعاءات الطاعن ضدها، وقد يتخذ القاضي من ظروف إصدار القرار والكيفية التي تقدمها قرينة على إنحراف الإدارة بسلطة إصداره.¹

سوف نقوم بإلقاء الضوء على كل قرينة مما سبق في البنود الآتية:

أ- قرينة التفرقة في المعاملة بين الحالات المماثلة

كالإستجابة إلى طلب فئة معينة دون أخرى بغير مبرر ظاهر، أو إصدار قرار إداري لا يطبق في الواقع إلا على طائفة معينة دون غيرها، أو إصدار قرار إداري في نطاق سلطة الضبط الإداري بمنع جميع المظاهرات فيما عدا إحداها.²

ب- قرينة انعدام الدافع المعقول

ذلك عندما يتضح من ظروف الحال عدم وجود الدافع أو المبرر المعقول لإصدار القرار الإداري، مما يشكل قرينة تسهل على المدعي إثبات الإنحراف في استعمال السلطة ومن تطبيقات ذلك في فرنسا نقل الموظف من عمله إلى عمل آخر لا وجود له في الواقع.³

ج- قرينة الموقف السلبي من الإدعاء

إذ تعتبر الإدعاءات والوقائع التي تفيد الإنحراف بالسلطة، والتي لم تنكرها الإدارة ولا تنفيها الأوراق ثابتة على أساس قرينة قضائية مفادها صحة الإدعاءات والوقائع التي يتعذر على الإدارة دفعها أو تتعاس في إنكارها و الرد عليها و تقديم ما يضحدها.⁴

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 307.

² - حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص 1249.

³ - جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2009، ص 84.

⁴ - نفس المرجع، ص 84.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

د- قرينة ظروف و ملابسات إصدار القرار و تنفيذه

تظهر هذه الصورة في حالة إصدار قرار الفصل من جانب الرئيس المعين حديثا قبل تسلمه العمل ثم تنفيذه له بسرعة غير عادية وذلك في اليوم التالي لقيامه بالعمل.¹

هـ- قرينة عدم الملائمة الصارخة (قرينة الغلو)

فالإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في سبيل إصدار قراراتها تخولها وزن مناسبات القرار الإداري و ملائمة إصداره، وغير ذلك مما يدخل في نطاق الملائمة التقديرية التي تملكها الإدارة في إطار المصلحة العامة مع الخضوع للرقابة القانونية للقضاء الإداري.²

2- إثبات الإنحراف بالسلطة من ظروف خارجة عن النزاع

نظرا لما يكتنف عيب الإنحراف بالسلطة من صعوبات على النحو المذكور سابقا تحول بين المدعى وبين الوصول إلى الكشف عن هذا العيب رغم أن القرار المطعون فيه مشوب به، ونظرا لأن المدعي في دعوى الإلغاء لعدم المشروعية بصفة عامة ودعوى الإلغاء بسبب الإنحراف بالسلطة بصفة خاصة هو الطرف الأضعف، فإن مجلس الدولة الفرنسي ورغبة منه في التيسير على المدعي مراعاة لجانبه، لم يكتف بالتوسع في مفهوم الملف عند إثبات الإنحراف بالسلطة، ولم يكتفي بالاعتداد بالقرائن القضائية الناقلة لعبء إثبات عدم وجود الإنحراف إلى جانب الإدارة.³

بل ذهب لأبعد من ذلك حيث ذهب للبحث عن دليل الإنحراف بالسلطة في الظروف الخارجة عن النزاع المعروض عليه، حتى ولو وقعت تلك الظروف بعد حدوث وقائع الدعوى المطروحة بعدة سنوات، ومسلك مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن يمثل الحد الأقصى

¹ - حمدي ياسين عكاشة، المرجع السابق، ص 1249.

² - نفس المرجع، ص 1249.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري (دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 336.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

لملاحقة إنحراف الإدارة بسلطتها، حيث يتلمس ما يثبت وقوع الإنحراف حتى في الظروف الخارجية التي لا تمت للنزاع المعروض بأي صلة مباشرة،¹ والواقع أن الإتجاه السابق لمجلس الدولة الفرنسي يتفق مع العدالة المجردة والتي تقتضي حماية المدعى وهو الطرف الضعيف في الدعوى في مواجهة الإدارة طرفها القوي، والذي يملك في يده كافة الأوراق والمستندات التي تحوي أدلة الإنحراف، وبالطبع لن تقدمها للقاضي، وإذا اضطرت لذلك فبوسعها طمس الحقيقة فيها.²

المطلب الثاني:

سلطات القاضي في الرقابة على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

إن الكشف عن عيب الإنحراف بالسلطة يعتبر أمرا ليس بالسهل سواء بالنسبة للقاضي الإداري أو بالنسبة للمدعي، حيث يستلزم الأمر تبيان نية مصدر القرار.³ ولما كان عيب الإنحراف بالسلطة من أصعب العيوب من حيث اكتشافها والتأكد منها وإثباتها من طرف القاضي لأنه من العيوب الداخلية غير الظاهرة التي تصيب القرار الإداري، فإن القاضي الإداري يجد صعوبة كبيرة في الحكم بإلغائها أو الحكم بالتعويض وكنتيجة لهذا نجد أن كل من القضاء المقارن والقضاء الإداري الجزائري يتحاشى النظر في هذا العيب وهذا حتى لا يصطدم بالسلطة التنفيذية والتي تمثلها الإدارة.⁴

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى إلغاء القرار (الأسباب و الشروط)، المرجع السابق، ص 500.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري (دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 338.

³ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 195.

⁴ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 334.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

يختلف دور القاضي الإداري في عملية إثبات عيب الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف بحسب ما إذا كانت الإدارة قد كشفت عن هدفها من اتخاذ القرار الإداري، أم أنها لم تكشف عن هدفها، ودور القاضي الإداري هنا هو التحري والبحث عن البواعث النفسية لمصدر القرار الإداري من أجل الحكم على القرار الإداري إذا اكتشف أنه معيب في ركن الغاية مما يؤدي ذلك لإلغائه أو الحكم بالتعويض في حالة حدوث أضرار جراء تنفيذ القرار المعيب.¹

سوف نتناول في هذا المطلب سلطات القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف، قمنا بتقسيم دراستنا لفرعين نتناول في (الفرع الأول) سلطة القاضي الإداري في الحكم بالإلغاء وفي (الفرع الثاني) سلطة القاضي الإداري في الحكم بالتعويض.

الفرع الأول:

سلطة القاضي الإداري في الحكم بالإلغاء في القرارات الإدارية المنحرفة

يقصد بعيب الانحراف بالسلطة أن تصدر الإدارة قرارا إداريا يهدف لغير الهدف المقرر له قانونا سواء أكان الهدف عاما أو خاصا رغم كونه قرار مشروع، ومن هنا كانت رقابة هذا العيب رقابة موضوعية تدور حول التحري والبحث عن البواعث النفسية لرجل الإدارة، وهو ما يثير صعوبة في إثباته من قبل القاضي الإداري واعتباره عيبا احتياطيا فالقاضي لا ينظر فيه إلا إذا تعذر إثبات عيب آخر.²

¹- وفاء بوالشعور، " سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر "، مذكرة مقدمة إستكمالا لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، 2011، ص 83.

²- جمال قروف، المرجع السابق، ص 71.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

يحكم القاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري المعيب بعيب الإنحراف بالسلطة، إذا تبين وثبت له بالبحث أن الإدارة قد انحرفت في استخدام الإجراءات الإدارية وحادت عن الأهداف المخصصة التي حددها لها القانون.

بذلك يعتبر عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف من أصعب العيوب في مجال الإثبات، خلافا لكل العيوب الأخرى التي يدقق القاضي الإداري في المظاهر الشكلية للقرار الإداري، فإن عيب الغاية يتعلق بأخلاق رجل الإدارة ومدى استعماله لرغباته الذاتية في إصداره للقرار الإداري، حيث يقدر القاضي الإداري أو المخاطب بالقرار الإداري أن مصدر القرار الإداري قد تعسف في إصداره وخالف الهدف المرجو من وراء إصدار القرار الإداري ولو استهدف تحقيق المصلحة العامة، ويثبت وجود تعسف في استعمال السلطة فيقضي القاضي الإداري بإلغاء القرار المطعون فيه والمشوب بعيب الإنحراف بالسلطة وذلك منعا للتعسف الإداري المجرم بنص قانوني.¹

حيث "يستلزم إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف بطلان القرار حتى ولو استهدف تحقيق المصلحة العامة".²

من تطبيقات مجلس الدولة الجزائري بخصوص إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف بالسلطة في صورته المتمثلة في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، هي اعتبار مجلس الدولة في إحدى قراراته سنة 1999 قرار مدير التربية المتضمن رفض منح موظف شهادة توقيف الراتب، ليشرع في إعداد ملف تقاعده بغية إجباره على إخلاء المسكن الوظيفي، تصرفا تعسفيا، وإن كان مدير التربية قصد غاية مشروعة وهي استرجاع المسكن

¹ - فضيل كوسة، المرجع السابق، ص ص 193، 196.

² - FRANCOIS Jean la chaume, PALLAIT Hélène, Droit administratif les grandes décisions de la jurisprudence, Vendrôme impressions, France, 14 éditions, 2007, p 706.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

الوظيفي بعد إحالة الموظف على التقاعد، إذ كان عليه اللجوء إلى إجراءات أخرى وبالتالي فمدير التربية قام بالخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف.¹

وتعتبر قضية المدعو (خ-ع) ضد بلدية عين البنيان من أقوى الأمثلة التطبيقية على رقابة القاضي الإداري على عمل الإدارة و على مشروعية القرارات الإدارية وعدم مخالفتها لقواعد المشروعية، وتجسد هذه القضية بصفة خاصة سلطة القاضي الإداري في الرقابة على عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وتتخلص أهداف هذه القضية في أنّ رئيس بلدية عين البنيان أصدر قرارا إداريا ضبطيا بتاريخ 20 ماي 1975 يتضمن منع استهلاك وبيع المشروبات الكحولية في المقاهي والمطاعم على مستوى البلدية، باستثناء المركز السياحي لجميلة واعتبرت الغرفة الإدارية بالمحكمة الإدارية قرارها الصادر سنة 1978 " أنه إذا كان لرئيس بلدية عين البنيان استعمال السلطات المخولة له بموجب قانون البلدية بتنظيم بيع واستهلاك المشروبات الكحولية في المرافق العمومية التابعة للبلدية حماية للنظام العام فإنه يتضح من خلال التحقيق أنه اتخذ هذا الإجراء لأسباب غريبة عن النظام العام، وذلك بمنع بيع المشروبات الكحولية في حين رخص بيع هذه المشروبات في مرافق أخرى، وعليه فإن الطاعن على حق في التمسك بعدم مشروعية قرار رئيس بلدية عين البنيان لسبب الإنحراف بالسلطة ولهذه الأسباب يتعين الحكم بإلغاء قرار رئيس البلدية".²

من خلال هذه القضية والحكم الصادر بشأنها نلاحظ تردد القاضي الإداري الجزائري في البحث عن عيب ركن الغاية الذي يصيب القرار الإداري، حيث أن له موقف سلبي من هذا العيب لأنه لم يتم بإلغاء قرارات الإدارة غير المشروعة بناءً على هذا العيب بصورة واضحة، ضف إلى ذلك طول مدة الفصل في الدعوى حيث استغرقت المدة 3 سنوات، عكس الدعاوى الإدارية الأخرى التي يكون القرار الإداري معيب بعيوب أخرى كعيب الشكل

¹- فضيل كوسة، المرجع السابق، ص192.

²- باية سكاكني، المرجع السابق، ص ص 70،71.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

والإجراءات وعيب الإختصاص لأن هذه العيوب هي عيوب خارجية لا يصعب على القاضي إثباتها، عكس العيب الذي يصيب ركن الغاية في القرار الإداري فهو صعب الإثبات لأنه يتعلق بالنوايا الداخلية لمصدر القرار الإداري مما يؤدي إلى صعوبة إثباته كما أنّ القاضي هنا لم يحكم بإلغاء القرار بسبب مخافته قاعدة تخصيص الأهداف لأن الدافع من وراء إصدار القرار من طرف رئيس البلدية ليس حماية نظام العام .

يتمتع القاضي الإداري هنا من خلال مراقبة مدى مشروعية القرار الإداري بسلطة تقديرية واسعة، هذا ما جعل القاضي الإداري الجزائري يتأثر بالقاضي الإداري الفرنسي من خلال الأخذ بمبدأ الملائمة في حالة ارتكاب الإدارة لخطأ جسيم، حيث يجب على القاضي في هذا الشأن أن يكون مؤهل بتقدير ملائمة التدابير المأمور بها في القرار الإداري .

فنجد أن قاضي تجاوز السلطة ينظر في مدى تجاوز السلطة للحد القانوني، في حين أن قاضي الملائمة هو الذي يضع الحد لتجاوز الإدارة فهو يبتكر القاعدة القانونية باجتهاده،¹ وكنتيجة على ذلك يعتبر الكشف عن العيب الذي يصيب القرار الإداري في ركن الغاية من قبل القاضي الإداري بمثابة رقابة ملائمة يمارسها القاضي الإداري، وامتدادا لتوسع سلطاته في الرقابة.

وتجدر الإشارة إلى أنه ينبغي من أجل إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف أن تتوفر فيه بعض الشروط العامة التي لا تختلف عن تلك الشروط الواجب توفرها مناسبة باقي العيوب الأخرى داخلية كانت أو خارجية وتتمثل في:

¹ - باية سكاكني، المرجع السابق، ص 72.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

أولاً: الشروط العامة لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف بالسلطة

1- أن يكون القرار المطعون فيه صادراً عن سلطة إدارية

أي أن يكون القرار صادراً عن هيئة إدارية وطنية كانت أم محلية، فهي وحدها التي تتخذ قرارات تكون بطبيعتها قرارات إدارية، ومصطلح هيئة إدارية لا ينطبق على كل موظف في الإدارات العامة، إذ ليس كل عضو إداري عليه صلاحية إصدار القرارات الإدارية، حيث يرتبط هذا القرار بالسلطة التي أسند لها القانون اختصاص إصدار مثل هذه التصرفات القانونية وبناء على هذا الشرط تستبعد كل التصرفات الصادرة من غير السلطات الإدارية حتى ولو سميت باصطلاح القرار، إضافة إلى استبعاد كافة تصرفات السلطة التنفيذية غير الإدارية، إذ لا يقصد باصطلاح تصرفات السلطة التنفيذية غير الإدارية، إذ لا يقصد باصطلاح السلطة الإدارية في هذا المجال معناها العضوي فحسب بل يشترط أيضاً أن يعبر القرار عن إرادة تتصل بالسلطة الإدارية بمعناها الموضوعي.¹

- و قد حدد المشرع الجزائري في ق إ م إ السلطات الإدارية حيث تنص المادة 801 منه " تختص المحاكم الإدارية بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية و دعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

¹- إسماعيل قريمس، " محل دعوى الإلغاء دراسة في التشريع و القضاء الجزائريين"، مذكرة مقدمة إبتكماً ل لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص 109.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية "1.

كما تنص المادة 901 من نفس القانون " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية..".²

من خلال ما سبق نستنتج أن المشرع الجزائري أخذ بالمعيار العضوي بتحديدته للأشخاص المعنوية التي يمكن الطعن في قراراتها بالإلغاء أمام القضاء الإداري، ويصرح القاضي بعدم اختصاصه في حالة رفع دعوى إلغاء من شخص معنوي لا يندرج ضمن ما حدده المشرع.³

2- أن يكون القرار المطعون فيه إداريا

يجب أن تنصب دعوى الإلغاء على القرار الإداري بمفهومه القانوني و ليس الفني فالقرار الإداري هو ذلك العمل القانوني الصادر من السلطات الإدارية المختصة في الدولة بإرادتها المنفردة والملزمة وذلك بهدف إحداث أثر قانوني وذلك بإنشاء مراكز قانونية فدعوى الإلغاء لا تنصب إلا الأعمال القانونية للإدارة ولا تنصب على الأعمال المادية لها.⁴

3- أن يكون القرار المطعون فيه نهائيا و يحدث آثارا قانونية

لا ينطبق على العمل الإداري وصف القرار ويرتب أثر قانوني في المحيط الخارجي إلا إذا توافرت له الصفة التنفيذية أو النهائية وأصبحت ملزمة وواجبة النفاذ واستنفذ جميع مراحل

¹- المادة 801 من قانون رقم 09/08، مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21.

²- المادة 901 من نفس القانون .

³- سمير دادو، المرجع السابق، ص 15.

⁴- نفس المرجع، ص 13.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

التدرج الإداري اللازمة لوجوده قانونا، أي تنتهي بشأنه مراحل التوصية والإقتراح والمناقشة،¹ كما أن القرار الإداري لا يكون مكتملا إلا إذا أراد من خلال رجل الإدارة إحداث أثر قانوني فهذا الأثر هو الذي يتم بنيان القرار الإداري ولولاه لما جاء المعني بالقرار للطعن فيه ودونه لا يستطيع القاضي مراقبة أعمال الإدارة، فطالما لم يحدق الأثر القانوني لا يجوز مسائلة الإدارة قضائيا.²

ثانيا: الشروط الخاصة لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف بالسلطة

غير أن القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف يتطلب بعض الشروط الخاصة التي لا تجدها في غيره وهذه الشروط هي:

1- يجب أن يكون الإنحراف في استعمال السلطة في القرار ذاته

تطبيقا لقاعدة أن مناط مشروعية القرار الإداري بالوقت الذي صدر فيه، جاء اشتراط أن يشوب عيب الإنحراف القرار في ذاته بغض النظر عن الوقائع السابقة عليه مثل الإجراءات التمهيدية التي تسبق اتخاذ القرار أو اللاحقة له مثل القرارات التفسيرية التي تصدر التوضيح غموض بعض القرارات، لأن تلك الإجراءات والقرارات حتى ولو كانت مشوبة بعيب الإنحراف بالسلطة فلا تأثير لها على مراكز الأفراد كونها غير نافذة في حقهم.³

2- أن يكون عيب الإنحراف في استعمال السلطة مؤثرا في توجيه القرار

يجب على القاضي الإداري عند إلغاء القرار المشوب بعيب الإنحراف بالسلطة أن تكون مخالفة المصلحة العامة أو قاعدة تخصيص الأهداف هي دافع مصدر القرار لأن هدف

¹ - سلام عبد الحميد محمد زنكنة، المرجع السابق، ص 76.

² - عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديث في كل من الجزائر - فرنسا - مصر - تونس)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2011، ص ص 94، 95.

³ - سمير دادو، المرجع السابق، ص 18.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

رجل الإدارة هو تحقيق المصلحة العامة، وعليه يجب أن يكون للهدف غير المشروع تأثير فعلي في توجيه القرار الإداري نحو غرض يخالف الأهداف المشروعة على عكس أن القرار يهدف للمصالح العام،¹ "وتظهر المشروعية الإدارية في تحقيق الإدارة للمصلحة العامة".²

3- أن يقع الإنحراف في استعمال السلطة عن قصد

يعني هذا العيب من العيوب القصدية التي يلزم توافر ركن القصد، وهذا يعني أن الموظف وهو يصدر قراره كان يعلم بانحرافه عن المصلحة العامة أو خالف قاعدة تخصيص الأهداف.³

وتجدر الإشارة إلى أن رقابة القاضي الإداري لا تتوقف فقط عن رقابة المشروعية بل تمتد أيضا إلى رقابة الملائمة، حيث أنه يجوز للقاضي الإداري أن يمارس رقابة الملائمة بمعنى أن يراقب مدى التناسب بين الوقائع المكونة للسبب ودرجة أهمية وخطورة القرار ويمكن اعتبارها مسألة تدخل في نطاق السلطة التقديرية حسب الأصل العام، وهذه الحالة أجازها القضاء المقارن في كل من الجزائر وفرنسا ومصر، خاصة بالنسبة للقرارات الماسة بحقوق وحرريات الأفراد، كما هو الشأن في مجال التأديب أو القرارات الإدارية ذات العلاقة بالضبط الإداري.

¹ - سمير دادو، المرجع السابق، ص 19.

² - ROUAULT Marie CHristine, Droit administratif, Gualino éditeur, Paris, 4 édition, 2009, p75

³ - سعد صليلع، "الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري الجزائري"، مذكرة مقدمة إكمالاً لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، قسم الحقوق والعلوم القانونية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005، ص 138.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

وكأصل عام يفترض أن تقوم القرارات الإدارية على سبب صحيح لتمتعها بقربينة المشروعية.¹

الفرع الثاني:

سلطة القاضي الإداري في الحكم بالتعويض في القرارات الإدارية المنحرفة

تعتبر دعوى التعويض من الدعاوى الإدارية الأكثر قيمة عمليا و تطبيقيا، فهي وسيلة قضائية كثيرة الإستعمال والتطبيق من أجل حماية الحقوق والحريات الفردية والدفاع عنها في مواجهة أعمال الإدارة وضمن احترامها لمبدأ المشروعية، كما أن دعوى التعويض الإدارية هي الوسيلة القضائية لتجسيد تطبيق أحكام النظام القانوني لنظرية المسؤولية الإدارية تطبيقا حقيقيا وسليما.²

فقد لا يكون إلغاء القرار الإداري الخارج عن قاعدة تخصيص الأهداف كافيا في مواجهة الآثار الضارة المترتبة عليه، فقد ينجم عن تنفيذ القرار في الفترة ما بين صدوره وحتى إلغائه أضرارا تلحق الأفراد لا يكفي لإزالتها مجرد إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، بل يجب أن يعقب هذا الإلغاء تعويض من أجل جبر الضرر.³

تجدر الإشارة إلى أن المسؤولية الإدارية هي مسؤولية نابعة من نفس المبادئ التي قامت عليها المسؤولية المدنية، فالمسؤولية الإدارية تجد أساسها في نص المادة 124 من

¹- فائزة جروني، " طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011، ص 136.

²- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 564.

³- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 361.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

القانون المدني حيث تنص " كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، و يسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض".¹

بما أن المسؤولية المترتبة على عيب الانحراف بالسلطة هي مسؤولية إدارية فإن السلطات الإدارية هي من تتحمل التعويض، وهذا بعد أن يقوم القاضي الإداري بإلغائها وبتقدير مقدار التعويض، وهذا بعد أن يقوم القاضي الإداري بإلغائها وبتقدير مقدار التعويض الواجب دفعه للمتضررين من إصدار القرار المشوب بعيب الانحراف بالسلطة.²

لقد أخذ القضاء الإداري بأحكام المسؤولية الإدارية المنبثقة عن أحكام المسؤولية المدنية وطبقها على الإدارة التي كانت في العصر القديم لا تسأل عن أفعالها.³

فالإنحراف بالسلطة خطأ ينشأ عن تنفيذ القرار المشوب به ضرر ويولد لمن لحق به حقا في المطالبة بالتعويض، وتكون الإدارة ملزمة بأدائه إما يشكل الإنحراف بالسلطة خطأ مرفقيا ويؤديه مصدر القرار إذا ما اعتبر خطأ شخصيا، لكن الأفراد المتضررين من نشاط الإدارة غالبا ما يرفعون دعوى التعويض على الإدارة لأن الإدارة لا تكون ذمتها المالية معسرة.⁴

¹ - المادة 124 من الأمر رقم 58/75، المعدل والمتمم، المتضمن ق م ج المشار إليه سابقا.

² - فضيل كوسة، المرجع السابق، ص 336.

³ - كانت في القديم الإدارة هي من تختص بالنظر في النزاعات الإدارية و تسمى مرحلة الإدارة القاضية ويقصد بها إسناد مسألة الفصل فيما قد يثور بين الإدارة و الأفراد من منازعات إلى الإدارة نفسها و استبعاد المحاكم أما مرحلة القضاء المقيد فتميزت بإنشاء مجلس الدولة لكنه لم يكن مستقل بل كان يصدر أحكاما باسم رئيس الدولة و ليس باسم الشعب والأمة أما مرحلة القضاء البات فهي مرحلة جاءت بعد انتهاء مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز، حيث أن هذه المرحلة خولت لمجلس الدولة سلطة إصدار الأحكام النهائية اللازمة لحسم المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها ولم يعد لرئيس الدولة أو لأية جهة إدارية أخرى من سلطة في التعقيب على هذه الأحكام و هكذا أصبح مجلس الدولة هيئة قضائية بالمعنى الصحيح.

- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، د ط، 2004، ص ص 125، 123.

³ - عبد المنعم عبد المنعم خليفة، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 326.

⁴ - الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام أو المصلحة رغم ارتكابه من قبل الموظف من الناحية المادية.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص 690.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

ويكون الخطأ مرفقي¹ وليس خطأ شخصي²، وباعتبار دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل نجد القاضي الإداري يتمتع فيها بسلطات واسعة وكبيرة، وتهدف لجبر الأضرار المترتبة عن أعمال الإدارة وردعها عن التعسف بسلطاتها التي منحها إياها القانون بهدف تحقيق المصلحة العامة، فهذه الإمتيازات الممنوحة للإدارة وجدت من أجل ضمان سير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة.³

يعتبر جزاء على إنحراف الإدارة عن الهدف المنشود في القرار الإداري، توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، دون أن يعد ذلك مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات حيث أقرت هذه السلطة للقاضي الإداري بعد صدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ويترتب على إنحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف توقيع العقوبات الملائمة على الشخص مصدر القرار أو الإدارة إذا كيّف على أنه خطأ مرفقياً، وذلك تطبيقاً للمادة 24 من الدستور التي تنص " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة" بالإضافة إلى المادة 25 التي تنص " عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون ".⁴

يترتب على خرق الإدارة لركن الغاية في القرار الإداري التعويض، وهو ما نصت عليه المادة 5 من المرسوم 131/88 المتضمن تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطنين والتي تنص " يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويضاً وفقاً للتشريع المعمول به، دون

¹ - الخطأ المرفقي هو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام أو المصلحة رغم ارتكابه من قبل الموظف من الناحية المادية.

- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص 690.

² - أما الخطأ الشخصي فهو الخطأ الذي يرتكبه الشخص مستنداً في ذلك إلى نزواته مستنداً لضعف و نزوات و عدم تبصر الموظف المرتكب للخطأ و كذلك في حالة ثبوت سوء نية الموظف، فيعد ذلك خطأ عمدياً حتى ولو كان في إطار وظيفته.

- عمر بوجادي ، " اختصاص القضاء الإداري في الجزائر" رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، 2011، ص 165.

³ - جمال قروف، المرجع السابق، ص 129.

⁴ - المادة 24 و 25 من القانون رقم 01/16، المتضمن تعديل دستور 1996 المشار إليه سابقاً.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف، فإذا ما أصدرت الإدارة قراراً تعسفياً أضر بالمخاطب به، حكم عليها القاضي الإداري بمنح تعويض، متى ثبت له الضرر، وأن هذا الأخير أي القرار الإداري نتج عن التعسف الذي مارسه السلطة الإدارية".¹

وتعتبر دعوى المسؤولية هي الدعوى التي يرفعها كل طرف ذي صفة ومصصلحة أمام القضاء الإداري، للمطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر جراء عمل الإدارة والقاضي الإداري يملك في هذه الدعوى سلطة البحث والتحقق والتأكد من كيفية المساس بهذا الحق من طرف الإدارة، وإذا ما كان الضرر ناتج عن فعل الإدارة، كما يملك سلطة الحكم على الإدارة بدفع تعويض للطرف المتضرر، فدوره يتمثل في إثبات العلاقة السببية بين الإدارة والضرر الذي لحق بهذا الحق وفي حالة الإيجاب تلزم الإدارة بدفع تعويض للطرف المتضرر، كما تمكن له تقرير مسؤولية الإدارة دون حاجة لإثبات ركن الخطأ وهذا في المسؤولية الإدارية الناتجة عن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ.²

عندما يتأكد القاضي الإداري من قيام أركان المسؤولية الإدارية من خطأ وضرر وعلاقة سببية، فإنه يقضي بقيام المسؤولية الإدارية ويحكم بالتعويض المناسب للمضرور فهو يمثل الجزاء الذي يسلط على الإدارة نتيجة القرار المعيب بعيب الإنحراف بالسلطة.³

أولاً: مبادئ تقدير التعويض

و يمكن إجمال هذه المبادئ فيما يلي:

¹ - المادة 5 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المنظم لعلاقة الإدارة، ج ر عدد 27.

² - باية سكاكني، المرجع السابق، ص ص 58، 59.

³ - سمير دادو، المرجع السابق، ص 38.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

1- أن يكون التعويض كاملاً

إذا سلم القاضي الإداري بقيام مسؤولية الإدارة نتيجة الخطأ الذي ارتكبته، فإنه يقضي بالتعويض الذي يغطي كامل الضرر الذي وقع على المضرور، ويقصد بالتعويض الكامل عن الأضرار التعويض الذي يغطي ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب وهذان هما العنصران اللذان يقدر القاضي الإداري على أساسهما التعويض.¹

2- أن يكون التعويض نقداً

يجب أن يكون التعويض دائماً نقداً وبالعملة الوطنية ويقدم في شكل ريع أو رأسمال فقط²، ولا يجب أن يكون التعويض عينياً كقاعدة عامة، وتبرير مبدأ التعويض النقدي دون العيني يتجلى في حالتين: أولهما تتمثل في استقلال السلطة الإدارية الذي لا يسمح للقاضي بإصدار أوامر إليها بالتنفيذ ويتجسد الأمر الثاني في صعوبة التعويض العيني وحتى وإن كان ممكناً فإنه سيكون سبباً في عرقلة العمل الإداري، وعليه فإن مصلحة الإدارة في حد ذاتها تستلزم أن يكون التعويض نقداً لا عينياً.³

3- ألا يتجاوز التعويض طلبات الطاعن

انطلاقاً من المبدأ القائل بأن القاضي لا يحكم بما لم يطلب منه، فإنه لا يجوز للقاضي الإداري أن يحكم بتعويض يتجاوز مقدار ما تقدم به المضرور من طلبات، ذلك لأنه إذا اقتنع القاضي بقيام مسؤولية الإدارة عن قرارها المشوب بعيب الإنحراف في استعمال

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني، المرجع السابق، ص 752.

² عطا الله بوحميدي، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة، الجزائر، د ط، 2011، ص 320.

³ سمير دادو، المرجع السابق، ص 38.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

السلطة وبعد قيام المضرور بإثبات الضرر وتحديد مقدار التعويض، فإن الحكم بالتعويض يجب أن يكون في حدود ما طلبه المضرور كونه هو الأدرى بظروفه.¹

ثانياً: تقدير التعويض

غالباً ما تمر فترة معتبرة بين حدوث الضرر وبين الحكم للضحية بالتعويض من طرف القضاء، والمهم نتساءل ما هو التاريخ الذي يقوم فيه الضرر، ونجد أن مجلس الدولة الفرنسي يعتمد معيار التفرقة بين الأضرار التي تضبط الأشخاص و الأضرار التي تصيب الأموال، فبالنسبة للتعويض عن الأضرار التي تصيب الأشخاص فإن المبدأ هو أن يحسب التعويض في يوم الحكم وليس بالرجوع إلى يوم حصول الضرر، وتسمح هذه الإمكانية فعلاً بتجاوز تقلبات العملة الوطنية بالنظر إلى أنه غالباً ما يفصل بين يوم الحكم ويوم حصول الضرر مدة طويلة تقدر بسنوات ، غير أن حتمية تعويض الضرر في يوم الحكم مستبعدة في حالة ما إذا الضحية قد تأخر بدون عذر مقبول في رفع دعواه أمام القضاء، إذ يقوم الضرر في هذه الحالة بالرجوع ليوم حصول الضرر.²

تجدر الإشارة إلى أن دعوى التعويض تسقط بانقضاء خمسة عشر سنة من يوم وقوع الفعل الضار.³

أما بالنسبة للتعويض عن الأضرار التي تصيب الأموال سواء كانت منقولة أو غير منقولة، فإن المبدأ هو أن تقويم الضرر يكون في تاريخ تحقق الضرر، وفي حالة تحقق الضرر خلال فترة معينة من الزمن ففي التاريخ الذي يعد أن زال فيه سبب الضرر وعرف مداه، أصبح من الممكن القيام بالأشغال المخصصة لإعادة الحال إلى ما كان عليه وإذا

¹ - سمير دادو، المرجع السابق ص ص 39، 40.

² - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص ص 399، 400.

³ - عطا الله بوحميذة ، المرجع السابق، ص 320.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

استحال على الضحية ذلك فإن تقويم الضرر يكون في التاريخ الذي يكون بمقدور الضحية إجراء الأشغال.¹

المبحث الثاني:

دور القاضي الإداري الجزائري في الرقابة على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة

تخصيص الأهداف

تعتبر الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية الهدف الأساسي الذي يسعى إليه لتحقيقه القاضي الإداري، ومن خلاله يضمن عدم انحراف القرارات عن المصلحة العامة التي تعتبر الهدف الأساسي لنشاط الإدارة، كما أنه يضمن إلى جانب ذلك عدم انحراف الإدارة عن الهدف الذي رسمه لها القانون والذي يعرف "بقاعدة تخصيص الأهداف"، ويكمن دور القاضي الإداري في خلق التوازن بين الإدارة من جهة وذلك من خلال ضمان احترامها لمبدأ المشروعية، والمواطن ومن جهة أخرى من خلال حمايته من تعسف الإدارة باعتبارها تتمتع بامتيازات السلطة العامة، لأنها في مركز أسمى أثناء نشوء المنازعة الإدارية، ونتيجة لهذا يتطلب من القاضي الإداري رقابة فعالة حتى يضمن التوازن بين الإدارة والمواطن وسنقوم من خلال دراستنا في هذا المبحث بدراسة فعالية رقابة القاضي الإداري الجزائري على عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبار هذا الأخير من أصعب العيوب التي تصيب ركن الهدف في القرار الإداري، والأمر الذي يتطلب رقابة لا تقتصر على رقابة المشروعية بل تتعداها للرقابة على أخلاقيات الإدارة على حد قول الفقه، لكن هذا لا ينفي وجود بعض القرارات المحصنة من رقابة القضاء الإداري وهو ما سنقوم بدراسته من خلال مطلبين: نتناول في (المطلب الأول) تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في الرقابة على

¹ - عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 400.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

قاعدة تخصيص الأهداف وفي (المطلب الثاني) نتناول حدود الرقابة القضائية على القرارات الإدارية.

المطلب الأول:

تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في الرقابة على قاعدة تخصيص الأهداف

تظهر رقابة القاضي الإداري الجزائري من خلال تصديه للرقابة على القرارات الإدارية الغير مشروعة، سواء كانت رقابة المشروعية الخارجية أو رقابة المشروعية الداخلية، وذلك من خلال الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء أو الحكم بالتعريض، فبالنسبة للقرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف نجد أن القاضي الإداري الجزائري كان مترددا نوعا ما في الحكم صراحة على هذا العيب، وسوف نتناول في هذا المطلب مدى فعالية رقابة القاضي الإداري الجزائري على عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ومدى استقلاليته في ممارسة هذه الرقابة، وهذا ما دفعنا في هذا المطلب لدراسة تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في الرقابة على قاعدة تخصيص الأهداف من خلال فرعين نتناول في (الفرع الأول) قرارات مجلس الدولة الجزائري في الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف وفي (الفرع الثاني) موقف القضاء الإداري الجزائري من عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.

الفرع الأول:

قرارات مجلس الدولة الجزائري في الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

تعد رقابة القاضي الإداري على أعمال الإدارة أهم صور الرقابة وأكثرها ضمانا لحقوق الأفراد وحررياتهم، لما تتميز به من حياد واستقلالية، بالإضافة إلى تمتع أحكام القضاء بقوة وحجية يلتزم الجميع بتنفيذها، وهذا ما كرسه ق إ م إ حيث أصبح للقاضي الإداري سلطة

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

توجيه أوامر للإدارة¹ وهذا من خلال المادة 978 من قانون ق إ م إ " عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار، إلزام أحد الأشخاص، المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لإختصاص الجهات القضائية الإدارية، باتخاذ تدابير تنفيذ معينة تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك في نفس الحكم القضائي، بالتدبير المطلوب مع تحديد أجل للتنفيذ عند الاقتضاء"² ومبرر هذه السلطة الممنوحة للقاضي الإداري هي ضمان تنفيذ أحكامه لأنه ما الفائدة من صدور هذه الأحكام إذا كان تنفيذها غير إلزامي.

بالنسبة للقاضي الإداري الجزائري نجد أنه يمارس رقابة المشروعية فقط كأصل عام على خلاف نظيره الفرنسي والمصري، فنجده ومن خلال رقابته على القرارات غير المشروعة أو المنحرفة الصادرة عن الإدارة لما تتمتع به من سلطة تقديرية في إصدار القرارات الإدارية نجده يتحاشى التعقيب عليها، ويكتفي بمراقبة شكل القرار الإداري وإجراءات إصداره دون فحص موضوعه وأهدافه كونه يفضل النظر في المشروعية الخارجية لأنها سهلة الإثبات.³

أما عن عيب الهدف أو الغاية التي تصيب القرار الإداري فالقاضي الإداري الجزائري يكتفي بالنظر في الحالة الأولى لعيب الانحراف بالسلطة المتمثلة في الحياد عن المصلحة العامة، دون النظر في الحالة الثانية المتمثلة في مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، وسوف تقتصر دراستنا على تطبيقات مجلس الدولة الجزائري فقط في هذا الصدد على اعتبار أن المحاكم الإدارية حديثة النشأة مقارنة مع مجلس الدولة وسوف نتناول في هذا الفرع رقابة القاضي الإداري على عيب الانحراف عن المصلحة العامة (أولا) ورقابة القاضي الإداري

¹- نادية بونعاس، " تفعيل دور القاضي الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الحادي عشر، د س، ص 218.

²- المادة 978 من القانون رقم 09/08، المتضمن ق إ م إ المشار إليه سابقا.

³- سمير دادو، المرجع السابق، ص 127.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

على عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص (ثانيا) وذلك لتبيان مدى نظره في الرقابة على هاتين الصورتين.

أولاً: رقابة القاضي الإداري على عيب الإنحراف عن المصلحة العامة

نجد أن القاضي الإداري الجزائري بالنسبة للصورة الأولى أولى اهتماما بها كونه عيب سهل الإثبات، لأن السلطة الإدارية المختصة تصدر قراراتها الإدارية وتستهدف من عملية إصدارها تحقيق أهداف معنوية أو مادية أو شخصية تتناقض تماما مع أهداف المصلحة العامة التي منحت من أجلها هذه السلطة الإدارية والإختصاص الإداري ومظاهر وامتيازات السلطة العامة.¹

ومن أمثلة ذلك قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر سنة 2001 عن الفرقة الأولى رقم 002811 بشأن قضية والي ولاية قالمة مع مستأجر متعاقد مع ديوان الترقية والتسيير العقاري، حيث قام والي ولاية قالمة بإبطال استفادة هذا الشخص دون ذكر أي سبب لتأسيس قراره، وبناءً على ذلك قرر قضاة أول درجة من خلال تقديرهم للوقائع إبطال قرار والي ولاية قالمة لانعدام التسبب في قراره واعتباره قرار تعسفي خارج عن المصلحة العامة، قد يهدف إلى تحقيق منفعة شخصية لمصدره أو لحزبه السياسي أو جماعة دون أخرى.²

نستخلص أن مجلس الدولة الجزائري قد تصدى لعيب الإنحراف عن المصلحة العامة وذلك بإلغائه للقرار المعيب بعيب الإنحراف عن المصلحة العامة وتتجسد هذه الرقابة من خلال حكمه بالإلغاء فيها.

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 536.

² - فضيل كوسة، المرجع السابق، ص 190.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

كذلك حكمه الصادر بانحراف قرار والي ولاية بومرداس عن المصلحة العامة في قضية ضد ورثة (د)، ودمج والي ولاية بومرداس قطعة أرضية مملوكة للخوادم ثم قامت الولاية بالتنازل عن القطعة الأرضية محل الدمج لخوادم آخرين، حيث جاء في المقرر الصادر عن مجلس الدولة بأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بدفع مبلغ يقدر بـ 15340 دج لفائدة ورثة¹ من خلال هذا القرار نجد أن القاضي الإداري قد أصاب في قراره لأن والي ولاية بومرداس لم يحترم شروط نزع الملكية للمنفعة العامة، فالقاضي الإداري مكلف بإيجاد التوازن بين الأفراد من جهة واحترام صلاحيات السلطة الإدارية الرامية لتحقيق المنفعة العامة لأنها الهدف الوحيد من وراء نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة .

وهذا ما نصت عليه المادة 2/2 " وزيادة على ذلك لا يكون نزع الملكية ممكنا إلا إذا جاء تنفيذها لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية ".²

نرى أن مجلس الدولة الجزائري قد نظر في هذا العيب وفصل فيه في العديد من القضايا.

ثانيا: رقابة القاضي الإداري على عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

أما الحالة الثانية لعيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وهي موضوع دراستنا يتبين لنا أن القاضي الإداري الجزائري لم يعطيها القدر الكافي من الإجتهد القضائي رغم أنها الأكثر انتشارا في الجانب العملي من قبل الإدارة لأن في هذا العيب الإدارة لا تحيد عن المصلحة العامة وإنما تحقق غاية أخرى غير الغاية التي قصدتها المشرع عند إصدار القرار الإداري، كون أن هذا العيب هو عيب مشروع في ظاهره ومنتهك لمبدأ المشروعية في

¹ فضيل كوسة، المرجع السابق، ص191.

² المادة 2/2 من القانون 11/91، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، المشار إليه سابقا.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

جوهره، وبالتالي نجد القاضي الإداري الجزائري يتقاضي النظر فيه أو بالأحرى لا يصرح به إذا وجده عند الحكم ويكتفي بالإلغاء بعبء الانحراف عن المصلحة العامة، لأن هذا العيب متعلق بهدف القرار الإداري على خلاف بقية العيوب الأخرى التي تصيب القرار الإداري لذا يجب البحث عن مقاصد ونوايا مصدر القرار عند اتخاذه لقرار محل الدعوى.¹

هذا ما حكم به مجلس الدولة الجزائري في قضية (ط.م) من بلدية أولاد فايت في قرار صادر سنة 1999 وتتخلص مجريات القرار في استئناف السيد (ط.م) القرار الصادر في 1993/07/17 الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء البليلة الذي رفض دعواه الرامية إلى إلغاء قرار رئيس بلدية أولاد نايت الذي منح بموجبه قطعة أرض للسيدة (ب. م).

حيث أن المستأنف يصرح أنه استفاد من قطعة أرض صالحة للبناء بقرار صادر عن رئيس بلدية الشراقة، وقد تحصل على هذه القطعة لأنها مجاورة لمسكنه وبصفة قانونية بالإضافة على حصوله على رخصة بناء بتاريخ 1983/05/5 لكن بعد التقسيم الإداري الجديد لسنة 1984 أصبحت الأرض ملكا لبلدية أولاد فايت.

حيث أن البلدية تجاهلت قرار بلدية الشراقة وأصدرت قرارا بتاريخ 1989/3/20 يقضي منح قطعة الأرض المتنازع من أجلها للسيدة (ب.م)، فقام المستأنف (ط. م) بالطعن في هذا القرار أمام الفرقة الإدارية لمجلس قضاء البليلة، لكن هذا المجلس رفض دعواه لعدم التأسيس، غير أن المستأنف تمسك بهذا القرار لماله من أهمية تتمثل في الحقوق المكتسبة تعود على المستأنف، بالإضافة إلى أن جيرانه تحصلوا على قطعة أرضية مجاورة في نفس التاريخ ونفس وضعية المستأنف (ط.م) ولم يتعرضوا لما تعرض له المستأنف.

¹ لحسين بن الشيخ أت ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2010، ص117.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

رغم كل هذا نجد أن قضاة الدرجة الأولى لم يردوا على هذا الدفع ولم يفصلوا بالإلغاء فيه رغم أن المستأنف قام بعدم احترام الإجراءات، والتماس إلغاء القرار المستأنف مع كل الترتيبات القانونية.

كما أن المستأنفة (ب.م) قدمت دفوعا تتمثل في أن المستأنف غير مستفيد من أي قطعة على تراب البلدية، وليس بحائز على عقد إداري مسلم من بلدية أولاد فايت مما أدى إلى رفض الدفوع المقدمة من طرف المستأنف (ط.م) لأنها غير مؤسفة.

وبناءً على ذلك صدر قرار مجلس الدولة بالفصل في أن القرار الذي اتخذته رئيس بلدية أولاد فايت غير قانوني ويستلزم البطلان، ولما قضاوا بغير ذلك فإن قضاة الدرجة الأولى أساءوا تطبيق القانون ويجب إبطال قرارهم، لأن ما التزمت به بلدية شراكة أنشأ حقوقاً للمستأنف لا يمكن لبلدية أولاد فايت أن تنكرها وهذا طبقاً للقانون الذي أنشأ التنظيم الإداري لسنة 1984.¹

من خلال فحوى قرار مجلس الدولة الجزائري كان على القاضي الإداري إلغاء قرار رئيس بلدية أولاد فايت بسبب مخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف، لأنه طبق هذا القرار على شخص واحد دون أشخاص آخرين رغم أن له نفس الوضعية، مما يتضح أن قرار رئيس بلدية أولاد فايت يشتمل على أكثر من عيب واحد، وهما عيب مخالفة القانون وعيب الهدف فإنه يتعين الإكتفاء بالعيب الأول دون سواه لكون الإنحراف بالسلطة ذو طابع استثنائي.²

¹- جمال سايس، الإجهاد الجزائري في القضاء الإداري، قرارات المحكمة العليا، قرارات مجلس الدولة، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، الطبعة الأولى، 2013، ص ص 939، 942.

²- لحسين بن الشيخ آت ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 119.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

كان على القاضي الإداري من خلال القرار السابق أن يصرّح بإلغاء قرار رئيس بلدية أولاد فايت لكونه خارجا عن قاعدة تخصيص الأهداف صراحة، ولا يكون غامضا في البوح به لأنه اكتفى بذكر موضوع النزاع بعبء الهدف أو (عيب الانحراف بالسلطة).

من خلال التطبيقات السابقة للقضاء الإداري الجزائري والمتعلقة بعبء الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، نلاحظ أن القاضي الإداري لم يواكب النضج القضائي في الرقابة على أعمال الإدارة مقارنة مع القضاء الإداري الفرنسي، باعتبار أن فرنسا هي مهد القانون الإداري، وخاصة بالنسبة للقرارات المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف باعتبارها تتعلق بالبواعث النفسية لمصدر القرار، كما تتطلب رقابة فعالة للقاضي الإداري لا تقتصر على رقابة المشروعية فقط، حيث لم نصادف ولا قرارا قضائيا واحدا يتناول هذا العيب سواء من حيث تعريفه أو بيان خصائصه أو تحديد طرق ووسائل إثباته رغم حصول الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف كما رأينا في مثال رئيس بلدية عين البنيان السابق الذكر وهذا على عكس القضاء المقارن.

قد يرجع سبب هذا القصور في الرقابة لحدثة النظام القضائي الجزائري وعدم تنصيب مجلس الدولة، باعتباره المجسد للإزدواجية القضائية إلى وقت ليس ببعيد مقارنة مع مجلس الدولة الفرنسي، كما أن المحاكم الإدارية لم تنصب إلى غاية 2011 مما ينتج عن ذلك عدم تخصص القضاة الذي يؤثر في الرقابة على القرارات الإدارية غير المشروعة.

لكن فرضية تطبيق النظام القضائي الجزائري لهذا العيب تظل قائمة وواردة نظرا لخصائص وطبيعة النظام القضائي الجزائري الخاصة، وتفتحه على نظام القضاء الإداري

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

الفرنسي بصورة كبيرة لاسيما في مجال قضاء الإلغاء بصورة عامة وفي مجال أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء بصورة خاصة.¹

الفرع الثاني:

موقف القضاء الإداري الجزائري من عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

لقد سار القاضي الإداري الجزائري على نفس مسار القاضي الإداري الفرنسي والمصري من الناحية النظرية، وذلك للتصدي وإلغاء القرارات الإدارية المنحرفة، بالإضافة إلى الحكم بالتعويض، كما يعتبر قانون الإجراءات المدنية والإدارية القانون الذي أعطى سلطات واسعة نوعا ما بشأن الرقابة على أعمال الإدارة وذلك حماية لمراكزهم القانونية وضمان توفير تنفيذ الأحكام القضائية، حيث جاء هذا القانون بسلطة هامة تتمثل في توجيه القاضي الإداري أوامر للإدارة، وهذا ما جعل المشرع يضيف عليها نوعا من المرونة، حيث يمكنه أن يوجه أوامر في بعض الحالات التي يرى فيها أنها قد توصله إلى تحقيق العدالة بالإضافة إلى ذلك الحكم بالغرامة التهديدية، وهذا ما نصت عليه المادة 980 من ق إ م إ حيث نصت على أنه "يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أعلاه أن تأمر بالغرامة التهديدية مع تحديد سريان مفعولها"² بالإضافة إلى المواد 988 و 989.³

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 543.

² - المادة 980 من القانون رقم 09/08، المتضمن ق إ م إ المشار إليه سابقا.

³ - المادة 988 من ق إ م إ حيث تنص " في حالة رفض النظام الموجه للإدارة من أجل تنفيذ الحكم الصادر عن الجهة القضائية الإدارية يبدأ سريان الأجل محدد في المادة 987 أعلاه بعد قرار الرفض".

- المادة 989 من ق إ م إ حيث تنص « في نهاية كل سنة، يوجه رئيس كل محكمة إدارية تقريرا إلى رئيس مجلس الدولة حول صعوبات التنفيذ ومختلف الإشكالات المعابنة».

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

غير أن القاضي الإداري الجزائري لم يرقى إلى مستوى القضاء الإداري الفرنسي والمصري بشأن الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة عموما وعيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف بصفة خاصة، حيث أنه لم يكن دقيقا في تكييف عيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف في إصدار أحكامه وقراراته، ويمكن إرجاع ذلك إلى ضعف المركز القانوني للقاضي الإداري الجزائري اتجاه السلطة التنفيذية لأنه يرجع لها الفضل في تعيينه كقاضي، زيادة على ذلك لها السلطة في إنهاء مهامه، وهذا من خلال ما جاء في القانون الأساسي للقضاء حيث نصت المادة 3 منه على " يعين القضاء بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من وزير العدل، وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء"¹ من خلال المادة السابقة نلاحظ أن القضاء تابعيين وظيفيا للسلطة التنفيذية من خلال تدخل رئيس الجمهورية في تعيينهم وهذا ما يؤثر سلبا على ممارسة رقابة ناجعة على أعمال الإدارة خوفا على مركزه القانوني، وتنص المادة 71 من نفس القانون على " يمكن لوزير العدل أن يوجه إنذارا للقاضي دون ممارسة دعوى تأديبية ضده".²

من المادة السابقة نستشف أن القاضي لا يتمتع بأي ضمانات في مواجهة السلطة التنفيذية في مجال التعيين، حيث نجد أن المادة 3 من القانون المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته تنص على " يرأس المجلس الأعلى للقضاء رئيس الجمهورية"³ وهذا ما يؤثر سلبا على أداءه لمهامه أثناء ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة خاصة بالنسبة للقرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف التي تتطلب رقابة

¹ - المادة 3 من القانون العضوي رقم 11/04، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57.

² - المادة 71 من القانون رقم 11/04 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، المشار إليه سابقا.

³ - المادة 1/3 من القانون العضوي رقم 12/04، المؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، ج ر عدد 57.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

فعالة من القاضي الإداري الجزائري واستقلالية وشجاعة في الكشف عن هذا العيب، لاسيما وأنه عيب صعب الإثبات مقارنة بباقي العيوب الأخرى التي تصيب القرارات الإدارية، وهذا على غرار القضاء الإداري الفرنسي والمصري الذي نجده قد أصاب في وصف هذا العيب والتصريح به صراحة في أحكامه وإعطاء نظرة واضحة عن هذا العيب في أحكامه القضائية، وقد كان القضاء الإداري الفرنسي السباق في ظهور هذا العيب، واعتباره عيباً من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية، ويتجسد ذلك في مختلف التطبيقات القضائية الصادرة بهذا الشأن.

أما عن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري بشأن عيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف فهي نادرة وقليلة جداً، سواءً ما تعلق بالقرارات القضائية أو الأحكام القضائية المجسدة لهذا العيب المنشورة بالمجلة القضائية¹ بالإضافة إلى قلة المحامين المتخصصين في هذا المجال،² ويرجع ذلك لحدثة النظام القضائي الجزائري في الأخذ بنظام الإزدواجية القضائية وذلك في دستور 1996 المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16 حيث تنص المادة 171 / 2 " يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية " كما تنص نفس المادة في الفقرة 3 " تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون ".³

من خلال هذه المادة نلاحظ أن المؤسس الدستوري تبنى صراحة الإزدواجية القضائية ويظهر ذلك بالرجوع لتطبيقات القاضي الإداري الجزائري بخصوص عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف حيث نجدها قليلة جداً بالمقارنة مع العيوب الأخرى، وعلى

¹ - لحسين بن الشيخ آت ملويا، دروس في المنازعات الإدارية(وسائل المشروعية)، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2007، ص 335.

² - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 542.

³ - المادة 171 من القانون 01/16، المتضمن لتعديل دستور 1996.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

الخصوص عيب عدم الإختصاص مثلا، فإن الحالات التطبيقية لعيب الإنحراف في غاية الإضمحلال إن لم نقل منعدمة.¹

إن القاضي الإداري الجزائري في القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف لا يعطي تفسيراً دقيقاً لهذا العيب، حيث يضيف عليه أوصاف أخرى ويخلط بينه وبين العيوب الأخرى، كعيب مخالفة القانون الذي يصيب ركن المحل في القرار الإداري بالإضافة إلى الخطأ في تقدير الوقائع أو انعدام الأسباب، حيث قليلا ما يثار هذا العيب من قبل القاضي الإداري الجزائري عكس القاضي الإداري الفرنسي والمصري.

كما أن القاضي الإداري الجزائري قد يجد نفسه أمام وسيلتين من وسائل الإبطال، من بينها الانحراف بالسلطة، فإنه ولصعوبة إثبات هذه الأخيرة يلجأ إلى إبطال التصرف الإداري على أساس وسيلة أخرى، خاصة إذا كانت من النظام العام كما هو عليه الحال بالنسبة لعيب عدم الإختصاص، وقد يلجأ القاضي الإداري أحيانا أخرى إلى اعتماد أسهل السبل بالتصريح بوجود عيب مخالفة القانون، مما يغنيه التعمق في البحث عن العيب الحقيقي، والذي هو صعب الإثبات خاصة إذا كان يتمثل في الإنحراف بالسلطة.²

وتجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري الجزائري يرفض مبدئيا الأخذ برقابة الملائمة على القرارات الإدارية، ويتجنب فحص مادية الوقائع ومدى تبريرها.³

لكن هذا لا ينفي أن القاضي الإداري الجزائري، يمارس رقابة الملائمة في بعض الحالات وذلك في الحالات المتعلقة بمنازعات الوظيف العمومي، فقد يحدث فعلا أن يحصل

¹ - لحسين بن الشيخ آت ملويا، دروس في المنازعات الإدارية(وسائل المشروعية)، المرجع السابق، ص 335

² - نفس المرجع، ص 335.

³ - نفس المرجع، ص 376.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

موظف أزيح من منصبه لفترة طويلة على إلغاء تلك العقوبة، فالإدارة هنا ملزمة ليس فقط بإعادته إلى منصبه بل إعادة تنظيم وضعيته المهنية كما أنه لم يسرح.¹

ولهذا نستنتج أن عيب الانحراف بالسلطة بصفة عامة هو الحالة الأخيرة التي يفحصها القاضي الإداري الجزائري مقارنة بالقضاء الإداري الفرنسي والمصري، حيث تنتهي الكثير من القرارات القضائية إلى الصياغة التالية: " بأن الانحراف المقدم لم يحصل إثباته..".²

المطلب الثاني:

حدود الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المنحرفة

إن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية لا يعني تقييد وعرقلة نشاطها بحيث تتحول الإدارة إلى آلة صماء تقوم بتأدية أعمالها بصورة آلية دون أية حرية لتقدير الأمور وتسييرها، ولهذا كان من المتعين إعطاءها قدر من الحرية لمباشرة نشاطها وتسيير المرافق العامة بانتظام وذلك لغاية تحقيق الصالح العام، إلا أنّ هذه الحرية التي تتمتع بها الإدارة وهو ما يطلق عليه بالسلطة التقديرية، يجب أن لا تترك بلا حدود وقيود وذلك منعا لإساءة استعمالها والانحراف بها عن الغاية المراد تحقيقها³، لهذا خصصنا هذا المطلب لدراسة أعمال السيادة في (الفرع الأول) والسلطة المقيدة في (الفرع الثاني) كحدود وقيود لرقابة القضاء على أعمال الإدارة.

¹- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 190.

²- لحسين بن الشيخ آت ملويا، دروس في المنازعات الإدارية(وسائل المشروعية)، المرجع السابق، ص 335.

³- إبراهيم سالم لعقبلي، المرجع السابق، ص 189.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

الفرع الأول:

أعمال السيادة

لقد خصصنا هذا الفرع لدراسة نظرية أعمال السيادة باعتبارها من أحد أهم صور حدود الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، من خلال التطرق لمفهوم أعمال السيادة وأساسها ومعيار تمييزها وذلك على النحو التالي:

أولاً: مفهوم أعمال السيادة

أعمال السيادة أو أعمال الحكومة هي الأعمال التي تقوم بها السلطات الإدارية المركزية (الحكومة) والتي تستند إلى باعث سياسي، رغم ما يكتنف هذا المعيار من غموض ويعود أصل نظرية أعمال السيادة إلى ظروف تاريخية خاصة لمجلس الدولة الفرنسي حيث ابتدعها وأقامها كدرع واق لحمايته من خطر إلغاءه من طرف السلطات الإدارية المركزية وتجنباً للإصطدام بها.¹

ساير مجلس الدولة المصري مجلس الدولة الفرنسي في التفرقة في أعمال السلطة التنفيذية بين ما يصدر عنها بصفتها سلطة " حكم " أي ما يكون متصلاً بالمصالح العليا للدولة في الداخل والخارج وبين ما يصدر عنها بصفتها سلطة "إدارة" أي ما يكون متعلقاً بمباشرة الأعمال اليومية الجارية تنفيذاً للقوانين واللوائح.²

تظهر أعمال السيادة في الأعمال المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطة التنفيذية (الإدارة المركزية) والسلطة التشريعية (البرلمان) منها: الأعمال التي تجريها الحكومة في إعداد

¹ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، د ط، 2005، ص 22.

² - عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، المرجع السابق، ص 214.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

مشاريع القوانين وعرضها على البرلمان وقرار حل المجالس النيابية(المجلس الشعبي الوطني).¹

تظهر كذلك أعمال السيادة في العلاقات الدولية أي في الأعمال والإجراءات والتصرفات التي تقوم بها السلطة التنفيذية في مجال علاقاتها الدولية، منها الأعمال المتعلقة بإعداد المعاهدات الدولية والأعمال التي يقوم بها ممثلو الدولة في الخارج لدى ممارستهم الوظائف الدبلوماسية وأخيرا الأعمال المتعلقة بإدارة الحرب وتسييرها.²

ثانيا: أساس نظرية أعمال السيادة

إن أعمال السيادة تتمتع بحصانة ضد الطعن بالإلغاء، وأن بقاء هذه الأخيرة خارج نطاق الرقابة القضائية هو ضرورة يحتمها الحفاظ على أمن الدولة وسلامتها.³

لكن يثور التساؤل عن أساس عدم إخضاع هذه الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لرقابة القضاء، وللإجابة عن هذا السؤال ظهر اتجاهان فقهيان:

الاتجاه الأول يرى أن أساس هذه النظرية هو أساس قضائي بمعنى يتمتع على أي جهة قضائية التعرض لهذه الأعمال لأنها بطبيعتها غير قابلة للنظر في مشروعيتها وبذلك لا يجوز قبول الطعن ضدها.

الاتجاه الثاني يتجه إلى أن أساس هذه النظرية يعود إلى المشرع، بمعنى ترجع إلى أساس تشريعي، أي إلى نصوص القانون التي تحظر صراحة النظر في هذه الأعمال بما يفيد تحصينها من رقابة القضاء، أو من خلال تفسير النصوص والقواعد المنظمة

¹- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص22، 23.

²- نفس المرجع، ص 23.

³- إبراهيم سالم لعقيلي، المرجع السابق، ص 216.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

لإختصاص جهات القضاء، وبذلك ففي حالة غياب هذه يكون لجهات القضاء الإداري بحسب تكييفها لطبيعة النزاع أن تراقب هذه الأعمال وتفحص مشروعيتها وتقضي ببطلانها إذا كانت مخالفة للقواعد القانونية التي تعلوها.¹

إلا أن إعفاء أعمال السيادة من الطعن بالإلغاء، لا يعني أنّ هذه الأعمال فوق مستوى الشبهات، فقد يشوب هذه الأعمال عيب إساءة استعمال السلطة إذا استهدفت الإدارة من وراءها تحقيق أغراض غير تلك التي حددها المشرع، وأنّ على القضاء الإداري أن يتدخل بإلغاء أعمال الإدارة التي تصدر منها بدعوى أنها تدخل ضمن أعمال السيادة ويتضمنها عيب إساءة استعمال السلطة والتأكد من أنّ هذه الأعمال لا تدخل ضمن المفهوم الضيق لهذه الأعمال.²

ثالثاً: معيار تمييز أعمال السيادة

يتضح أنه لا يوجد معيار محدد لتمييز أعمال السيادة، وقد قيلت هذه النظريات لتبرير نظرية أعمال السيادة.

1- نظرية الباعث السياسي

تقوم هذه النظرية على أن العمل الصادر عن السلطة التنفيذية يعتبر عمل حكومي لا يخضع لرقابة القضاء، متى كان الباعث من إصداره تحقيق مقصد سياسي هدفه حماية الحكومة ضد أعداءها في الداخل والخارج يكفي أن تتدرع الحكومة أن الغرض من العمل سياسي حتى يمتنع مجلس الدولة عن نظر الدعوى.

¹ - سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، مصر، د ط، 2003، ص 179.

² - إبراهيم سالم لعقيلي، المرجع السابق، ص 216.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

2- نظرية أعمال الوظيفة الحكومية

تقوم هذه النظرية على موضوع العمل الذي تصدره السلطة التنفيذية، فأعمال السيادة هي الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية في ممارستها للوظيفة الحكومية، أما الأعمال الإدارية الصادرة بمناسبة ممارستها للوظيفة الإدارية فلا تعد من أعمال السيادة، لكن هذه النظرية انتقدت على أساس أنّ التمييز بين الأعمال الحكومية والأعمال الإدارية غير واضح ومبهم.

3- نظرية الأعمال المختلطة

تقوم هذه النظرية في أن أعمال السيادة تجد مصدرها فيما تجرّه الهيئة التنفيذية من تصرفات بمناسبة دخولها في علاقات مع هيئات عامة أخرى، أو سلطات أجنبية تخرج بذاتها عن رقابة القضاء.¹

في الأخير نخلص أنّ أعمال السيادة رغم بعض الإعتبارات العملية التي تدعمها تعدّ ثغرة في جبين مبدأ المشروعية، فهي تمثل سلاحاً قوياً بيد السلطة التنفيذية وخطراً كبيراً على حقوق الأفراد وحرّياتهم،² لأنها تخول للإدارة إصدار قرارات إدارية لا تسأل عنها أمام أي جهة قضائية وذلك وفقاً لسلطتها التقديرية، إلا أنّ هذا لا يمنع من تدخل القضاء الإداري لإلغاء أعمال الإدارة التي تصدر منها بدعوى أنّها تدخل في أعمال السيادة وتتضمن إساءة استعمال السلطة، وذلك إذا ما ثبت أنّ هذه الأعمال لا تدخل ضمن المفهوم الضيق الذي يحدده المشرع لأعمال السيادة.³

¹ - عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، المرجع السابق، ص ص 228، 229.

² - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 23.

³ - إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، ص ص 189، 190.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

لهذا فهي حاليا محل انتقادات فقهية واسعة، تدعو إلى تقليص نطاق تطبيقها، أو حتى إلغاءها وإنكارها، إذ هي برأي البعض غير موجودة أصلا، حتى أن مجلس الدولة الفرنسي الذي ابتدعها قد بدأ يتخلى عنها تدريجيا.¹

وتجدر الإشارة إلى أن الظروف الإستثنائية تعتبر أيضا حدا لرقابة القاضي الإداري على أعمال السلطة التنفيذية، وهي اتخاذ الإدارة لقرارات إدارية تتجاوز السلطات العادية المخولة لها قانونا من أجل مواجهة أوضاع معينة رغم خروجها عن مبدأ المشروعية.²

الفرع الثاني:

السلطة التقديرية

تعتبر السلطة التقديرية للإدارة حدا من حدود الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لأن القاضي الإداري لا يتدخل في عمل الإدارة لأن المشرع أعطى لها الحرية في ممارسة اختصاصاتها، حيث تقوم كل جهة إدارية بمباشرة نشاطها وفقا للقانون، ويكون لها في حدوده سلطة التقدير، وذلك سواء من جهة تدخلها أو امتناعها، فالسلطة التقديرية هي القدر من الحرية الذي يتركه المشرع للإدارة كي تباشر وظيفتها الإدارية على أكمل وجه، وعلى ذلك فهي لا تتمتع بهذه الحرية إلا إذا كان القانون قد خولها هذه السلطة في تقدير مناسبة التصرف، فإذا تجاوزت هذا الحد تكون قد خرجت عن نطاق القانون، وبالتالي عن نطاق المشروعية والسلطة التقديرية لازمة لحسن سير الإدارة.³

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 23.

² - قاضي أنيس فيصل، المرجع السابق، ص 107.

³ - جمال قروف، " الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري"، مذكرة مقدمة إسنكالا لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون الإداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006، ص 205.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

فالسطة التي يمنحها المشرع للإدارة قد تكون مقيدة أو تقديرية، وتكون سلطة الإدارة مقيدة إذا ما فرض القانون على الإدارة اتخاذ قرار معين وتحديد مسلكها مسبقا إذا ما توفرت شروطه، مما يقيد سلطتها ويفرض عليها اتخاذ القرار بصورة آلية،¹ ومثال السلطة المقيدة للإدارة سلطة ترقية الموظفين العاملين على أساس الأقدمية المطلقة.²

إذا منح المشرع للإدارة قدرا معيناً من الحرية، أي يعطيها الحق في القيام بعمل ما أو الإمتناع عن هذا العمل رغم توافر شروطه، أو أن يعطيها سلطة تحديد الوقت الذي تراه مناسباً للقيام به، أو القيام بالعمل في الشكل الذي تراه ملائماً فإننا نكون أمام سلطة تقديرية وليست مطلقة.³

ومن أمثلة ذلك، كما قضى مجلس الدولة الفرنسي قرار منح الأوسمة إذ تتمتع الإدارة المختصة بتقدير مدى استحقاق الشخص للتكريم.

من أبرز المجالات التي تظهر فيها السلطة التقديرية الحفاظ على النظام العام، وما يخوله لهيئات الضبط الإداري الوطنية أو المحلية من سلطات من حيث اختيار القرار الملائم والمناسب للظروف المحيطة به.⁴

لا يعني ما سبق أن تصرفات الإدارة تكون دائماً إما تقديرية أو مقيدة، وإنما أغلب قرارات الإدارة تجمع بين السلطتين المقيدة والتقديرية معا ولكن بنسب متفاوتة، مما يعني تداخل السلطة التقديرية مع السلطة المقيدة للإدارة.⁵

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، د ط، 2005، ص 17.

² عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، المرجع السابق، ص 148.

³ نفس المرجع، ص 148.

⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 17.

⁵ عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، المرجع السابق، ص 148.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص

الأهداف

إذا كانت القاعدة في مجال القضاء تقضي بأن رقابة القاضي الإداري هي رقابة مشروعية أصلا وملائمة إستثناءا، دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، فإنه لا يمكن أن نقول أن القاضي الإداري الجزائري لم يتدخل لرقابة ملائمة السلطة التقديرية للإدارة بصفة مطلقة، وإنما كان تدخله كلما اقتضت ضرورة المصلحة العامة وحماية حقوق وحرريات الأفراد، لذلك تعد الرقابة القضائية من أنجع وأفضل الوسائل في خضوع الإدارة للقانون، لما تكفله هذه الأخيرة للأفراد من ضمانات تفتقر لها كافة صور الرقابة الأخرى، فهي تعتبر المظهر العملي والفعال لحماية مبدأ المشروعية.¹

على الرغم من أهمية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة التقديرية لتجسيد دولة القانون، وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم ضد تعسف الإدارة واستبدادها المحتمل عند مباشرتها لتلك السلطة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي إمتنع طوال القرن الماضي وحتى بداية هذا القرن عن رقابة السلطة التقديرية للإدارة، معتبرا أن هذه السلطة هي من مجالات واختصاصات الإدارة التي تنفرد بها، وتقلت من رقابة القضاء، فهذا المسلك الذي اتخذه مجلس الدولة وإن كان راجعا بصفة أساسية لأسباب سياسية وأخرى دستورية، فإنه قد يوقف توسع وظيفة القضاء وتطوره.²

إن دور القاضي في فحص هذا التقدير إنما يدخل ضمن حدود وظيفته الأصلية في الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة، حيث تتحدد سلطته إزاء القرارات الإدارية عموما إما بالإلغاء أو بالإبقاء، فهو إذا لا يحل نفسه محل الإدارة ولا يغتصب سلطتها في اتخاذ القرار وليس في استخلاص أحد عيوب المشروعية من خلال فحص الملائمة، أي مساس بالإدارة وسلطاتها واختصاصاتها، فالقاضي لا يقف في طريق الإدارة، وإنما يقف في طريق انحرافها

¹ كريمة أمزيان، المرجع السابق، ص 107.

² نفس المرجع، ص 107.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

بالسلطة بهدف الحيلولة دون أن تكون هذه السلطة التقديرية سلطة تحكيمية أو تعسفية أو مطلقة.¹

لقد استقر القضاء المقارن على أنّ الإدارة تستقل في ممارسة سلطتها التقديرية شريطة عدم الإنحراف بها، غير أنّ القضاء يرى أنّ الإنحراف في استخدام السلطة يشكل قيда على ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية، وعليه يقرر إلغاء القرارات المطعون فيها إذا تبين أنّ الإدارة انحرفت في استخدام سلطتها التقديرية واستهدفت تحقيق غاية أخرى غير المصلحة العامة.²

بناءً على ما سبق نرى أن المشرع منح للإدارة السلطة التقديرية لمباشرة وظيفتها الإدارية، ومن ثمة يجب على الإدارة أن لا تمارس هذه السلطة بصفة مطلقة، ومن هنا إذا لم يتم القاضي الإداري بالبحث في نوايا الإدارة، ما دام الإنحراف عيب قصدي وخفي وصعب إثباته، فإن مثل هذه الخصائص تجعل القرارات الإدارية المعيبة بعيب الإنحراف في منأى عن رقابة القاضي الإداري، وما دامت أن الإدارة تعلم أنّ القاضي الإداري لا يبحث في نوايا ونفسية مصدر القرار لأنها مسألة خفية لا يعلمها إلا هو، وبالتالي نرى أن ذلك سيجعل المجال مفتوحاً لإنحرافها بالسلطة ومساسها بالحقوق والحريات باسم السلطة التقديرية للإدارة.

مما سبق نرى أنه لا بد على القاضي الإداري باعتباره الحامي لحقوق وحريات الأفراد والمحقق للعدالة أن يسعى إلى البحث عن الحقيقة، ولو تعدى ذلك إلى البحث في نوايا

¹ سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، مصر، د ط، 2003، ص 229.

² كريمة أمزيان، المرجع السابق، ص 111.

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف

ونفسية مصدر القرار، لأن هذا العيب يستند إلى طبيعة ذاتية يجعل إثباته في غاية الصعوبة.

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري ليس هو الوحيد الذي يختص بالرقابة على كل القرارات الإدارية، بل توجد سلطات إدارية مستقلة منحتها القوانين الإختصاص الرقابي بالإضافة لسلطة العقاب، ومن هذه السلطات نذكر على سبيل المثال اللجنة المصرفية بالإضافة إلى باقي السلطات الإدارية المستقلة مثل مجلس المنافسة وهذا من أجل ضبط السوق، حيث نقلت هذه الإختصاصات من القاضي الجزائي إلى هذه السلطات وهذا بسبب خصوصية المجالات التي تتعامل هذه الهيئات، بالإضافة إلى عدم تلائم العقوبات مع هذه المجالات باعتبار أنها أظهرت عدم فعاليتها في ردع هذه التصرفات، وتتجسد هذه الرقابة التي تمارسها هذه الهيئات على القرارات الإدارية في بعض التقارير الدورية التي يعدها محافظوا الحسابات في البنوك، أو مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية.¹

¹ أحمد أعراب، " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مذكرة مقدمة استكمالاً لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2007، ص ص 129، 134.

الأخلاق

نخلص في موضوع دراستنا لدور القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف، نخلص إلى أنه وبغية لسير العمل الإداري على نحو يحقق الصالح العام باعتباره الهدف الأساسي من وراء إصدار القرار الإداري بالإضافة إلى الهدف الخاص الذي حدده القانون، أعطى المشرع للإدارة سلطة تقديرية واسعة في إصدار القرارات الإدارية باعتبارها أهم الأعمال القانونية التي تقوم بها الإدارة، كما أن اتساع نشاط الإدارة وتمتعها بسلطة إصدار القرارات الإدارية ليست غاية أو وسيلة تستعملها دون قيود وضوابط، وإنما تمارس في إطار الصالح العام وتحقيق الهدف المحدد قانوناً والمتمثل في قاعدة تخصيص الأهداف، دون المساس بالحقوق والحريات ضماناً لتحقيق مبدأ المشروعية.

يتعين إخضاع جميع تصرفات الإدارة لرقابة القاضي الإداري باعتباره حامي حقوق وحريات الأفراد، وضمانة أساسية وهامة لحماية مبدأ المشروعية بالنظر لإتسامه بالحياد والموضوعية لاسيما إذا ما تعلق الأمر بالرقابة على القرارات الصادرة عن الإدارة في نطاق السلطة التقديرية، كون رجل الإدارة عند ممارسته للإختصاصات الممنوحة له يجب أن لا يخضع في قراراته للأهداف والبواعث الشخصية وإنما عليه أن يتحقق من تطبيق غاية في القرار الإداري.

توسع القاضي الإداري في رقابته على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف من خلال تعديده للبحث عن هذا العيب من الظروف الخارجة عن النزاع المعروف أمامه بالإضافة إلى القرائن والمستندات، وتظهر هذه الرقابة من خلال ممارسته رقابة الإلغاء على القرارات المنحرفة لاسيما رقابة الملائمة والمشروعية التي تعتبر ضماناً أساسية في مواجهة إنحراف الإدارة بسلطاتها، وامتداداً لتوسع سلطات القاضي الإداري في ممارسة الرقابة.

في ختام دراستنا توصلنا لجملة من النتائج والإقتراحات نوجزها على النحو التالي:

أولاً: النتائج

1- عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية الصورة الثانية للإنحراف بالسلطة إلى جانب الصورة الأولى المتمثلة في مخالفة المصلحة العامة، كما أن الإدارة في عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف قد تكون حسنة النية أو سيئة النية مما جعله عيب ذو طابع خاص.

2- عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف هو عيب يصيب ركن الغاية في القرار الإداري، وهو عيب مشروع في ظاهره وخفياً في جوهره لأنه متعلق بالنوايا الداخلية لمصدر القرار ويكون الإختصاص التقديري للإدارة هو المجال الخصب لانحراف الإدارة بسلطاتها.

3- عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف هو عيبا احتياطيا وليس من النظام العام، ولا يمكن للقاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه.

4- فعالية الدور الذي يؤديه القاضي الإداري الفرنسي والمصري في الرقابة على القرارات الإدارية المنحرفة، من خلال ممارسة رقابة الملائمة بالإضافة إلى رقابة المشروعية، وعلى خلاف القاضي الإداري الجزائري الذي مازال دوره مقتصر على رقابة المشروعية دون رقابة الملائمة.

5- توسع دائرة رقابة القاضي الإداري على قاعدة تخصيص الأهداف من خلال التعمق في طرق إثبات هذا العيب وعدم الإكتفاء بمضمون القرار وملف الدعوى ليصل إلى أبعد نقطة في مجال الرقابة وهي البحث عن العيب خارج موضوع .

6- الإلغاء والتعويض القضائي هما من الجزاءات التي يطبقها القاضي الإداري على القرارات المنحرفة وهذا من خلال الدور الفعال الذي يؤديه في إثبات هذا العيب باعتباره أكثر العيوب صعوبة في الإثبات، لأنه يتعلق بنوايا وأخلاق رجل الإدارة.

7- يعتبر عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف في القرار الإداري صورة من صور الفساد الإداري، إلا أنه أقل خطورة من الصورة الأولى المتمثلة في عيب الإنحراف عن المصلحة العامة، لأن رجل الإدارة في الغالب يتصرف في حدود الصالح العام لتحقيق غاية غير تلك التي حددها المشرع.

8- عيب الإنحراف بالسلطة المتمثلة في صورة مخالفة المصلحة العامة هي الصورة الغالبة فيما يخص قرارات الإدارة الغير مشروعة.

ثانياً: الإقتراحات

1- يتعين تمكين القاضي الإداري من إثارة عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف من تلقاء نفسه، واعتباره من النظام العام ورفع عبء الإثبات عن المدعى كونه عيب صعب الإثبات.

2- إعطاء القاضي الإداري اهتماما كبيرا باعتباره حامي حقوق وحرية الأفراد ضد أعمال الإدارة ومنحه الإستقلالية العضوية حتى يتسنى للقاضي الإداري العمل دون ضغط من السلطة الوصية والمتمثلة في السلطة التنفيذية.

3- يتعين تكوين القضاة المتخصصين في القانون الإداري وذلك من أجل إيجاد الحلول لضمان التوازن بين الإدارة والمواطن.

4- تفعيل الإجراءات العقابية والمتمثلة أساسا في محاسبة رجل الإدارة لردعه بصورة مطلقة كما يجب اعتبار عيب الإنحراف بالسلطة خطأ تأديبيا يعاقب الموظف على ارتكابه وعدم التحجج بالمصلحة العامة للتهرب من العقاب.

5- يتعين على المشرع التدخل من أجل تسهيل وسائل إثبات عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وهذا ما أجل مساعدة المدعى على الإضطلاع بدوره في إثباته.

6- إلزام الإدارة عند أداء مهامها بمراعاة النصوص القانونية وتقييدها بمبدأ المشروعية وبالمقابل التقليل من السلطة التقديرية للإدارة لأنها تعتبر مجالا للإنحراف بسلطاتها.

- 7-** تقليص أعمال السيادة وحصر نطاقها أو التخلي عنها تماما لأنها تعتبر نقطة سوداء في مبدأ المشروعية، مع إلزام الإدارة بتسيب قراراتها حتى يسهل على القاضي الإداري الكشف عن الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.
- 8-** ضرورة إدراج هذا العيب في الدراسات الأكاديمية وذلك من خلال برمجته في المجالس العلمية لكليات الحقوق كرسائل لمذكرات التخرج لأجل الإحاطة بهذا العيب وفق خصوصية النظام القضائي الجزائري.

قائمة المصادر والمراجع

I. باللغة العربية

- أولاً: النصوص الرسمية

1- الدساتير

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07-12-1996، الذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28-11-1996، ج ر عدد 76، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/02 المؤرخ في 10-04-2002 ج ر عدد 25، المعدل والمتمم بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15-11-2008، ج ر عدد 63، المعدل والمتمم بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 ج ر عدد 14، المتضمن التعديل الدستوري.

2- الإتفاقيات الدولية

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10-12-1948.

3- القوانين

- القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05/04، المؤرخ في 4 أغسطس 2004، ج ر عدد 51.

- القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27 أبريل، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج ر عدد 21.

- القانون العضوي رقم 11/04، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57.

- القانون العضوي رقم 12/04، المؤرخ في 6 سبتمبر سنة 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، ج ر عدد 57.

- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، ج ر عدد 14، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم بالقانون رقم 15/11 المؤرخ في 2 أوت 2011، ج ر عدد 44.

- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21.

- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 37.

- القانون رقم 07/12، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بقانون الولاية، ج ر عدد 12.

4- الأوامر

- الأمر رقم 58 /75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05 /07، المؤرخ في 13 ماي 2007، ج ر عدد 31.

- الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46.

5- النصوص التنظيمية

- المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 4 جويلية 1988 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، ج ر عدد 27.

- المرسوم التنفيذي رقم 176/91 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، ج ر عدد 26، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 03/06، المؤرخ في 7 يناير 2006، ج ر عدد 1.

ثانيا: الكتب

1- أبو العثم فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2011.

- 2- أبو سمهدانة عبد الناصر عبد الله، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة(دراسة تحليلية تطبيقية في ضوء أحداث أحكام المحاكم وفتاوى مجلس الدولة)، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، الطبعة الأولى، 2014.
- 3- أو صديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الأول نظرية الدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2009.
- 4- الحلو ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، د ط 1999.
- 5- الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الرابعة، 1976.
- 6- الطماوي سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين الشمس، مصر، الطبعة السادسة، 1991.
- 7- الطماوي سليمان محمد، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة السابعة، 1996.
- 8- العبادي محمد وليد، القضاء الإداري، شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها، الجزء الثاني، الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2008.
- 9- العقيلي إبراهيم سالم، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة ، قنديل للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، 2011.
- 10- السناري محمد عبد العال، القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، الإدارة العامة للبحوث، السعودية، الطبعة الأولى، 1994.
- 11- الشوبكي عمر محمد، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الرابعة، 2011.
- 12- الشطناوي علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر، الأردن، د ط، 2008.

- 13- آت ملويا لحسين بن الشيخ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2006.
- 14- آت ملويا لحسين بن الشيخ، دروس في المنازعات الإدارية، (وسائل المشروعية)، دار هومة، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2007.
- 15- آت ملويا لحسين بن الشيخ، مبادئ الإثبات في المنازعة الإدارية، دار هومه، الجزائر، الطبعة السادسة، 2009.
- 16- آت ملويا لحسين بن الشيخ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومه، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2010.
- 17- بوحميده عطا الله، الوجيز في القضاء الإداري، دار الهدى، الجزائر، د ط، 2011.
- 18- بوضياف عمار، الوسيط في قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر فرنسا تونس مصر)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2011.
- 19- بن طيبة صونية، الإستيلاء المؤقت على العقار في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، د ط، 2010.
- 20- بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، د ط، 2005.
- 21- جمال الدين سامي، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، مصر، د ط، 2003.
- 22- جمال الدين سامي، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، مصر، الطبعة الأولى، 2004.
- 23- كوسة فضيل، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار هومة للنشر، الجزائر، د ط، 2013.
- 24- كنعان نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، د ط، 2009.

- 25- موسى فؤاد، فكرة الإنحراف بالإجراء كوجه من أوجه مجاوزة السلطة، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، د ط، 1997.
- 26- محمد عثمان حسين عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، د ط ، 2004.
- 27- محيو أحمد، المنازعة الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السادسة، 2005.
- 28- سايس جمال، الإجتهد الجزائري في القضاء الإداري، قرارات المحكمة العليا، قرارات مجلس الدولة، الجزء الثاني، منشورات كليك، الجزائر، الطبعة الأولى، 2013.
- 29- عبود صعب ناجي، المرشد العملي في إجراءات التحقيق الإداري وضماناته، مكتبة السنهوري، العراق، الطبعة الأولى، 2011.
- 30- عبد الوهاب محمد رفعت- محمد عثمان حسين عثمان، القضاء الإداري، المكتبة القانونية لدار المطبوعات الجامعية، مصر، د ط، 2000.
- 31- عبد الله عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، مصر، د ط ، 1996.
- 32- عبد الله عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي لحقوقية، لبنان، د ط ، 2001.
- 33- عدو عبد القادر، المنازعة الإدارية، دار هومة للنشر، الجزائر، د ط، 2012.
- 34- عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1984.
- 35- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د ط، 1995.
- 36- صفا جهاد، أبحاث في القانون الإداري، منشورات الحلبي لحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2009.

- 37- عكاشة حمدي ياسين، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار أبو المجد للطباعة، مصر، د ط، 2001.
- 38- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د ط، 2012.
- 39- خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دراسة فقهية مدعمة بأحداث أحكام مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، مصر، د ط، 2001.
- 40- خليفة عبد العزيز عبد المنعم، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، مصر، الطبعة الأولى، 2002.
- 41- خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، مصر، د ط، 2008.
- 42- خليفة عبد العزيز عبد المنعم، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، د ب، الطبعة الأولى، 2008.
- 43- خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الإنحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف، مصر، د ط، 2009.

- ثالثا: المجلات والدوريات

- 1- بونعاس نادية، "تفعيل دور القاضي الإداري الجزائري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الحادي عشر، 2011.
- 2- هنية أحمد، "عيوب القرار الإداري حالات تجاوز السلطة"، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الخامس، مارس 2008.
- 3- حوحو رمزي، "النظام القانوني لنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة"، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، 2009.

- 4- مهدي لعلام محمد، "عيب الإنحراف بسلطة تأديب الموظف"، مجلة القانون والأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، العدد الرابع، أفريل 2015.
- 5- عزري الزين، "النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثامن، جوان 2005.
- 6- زروقي ليلي، " دور القاضي الإداري في مراقبة مدى احترام الإدارة للإجراءات المتعلقة بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة"، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد الثالث، 2003.
- 7- المحكمة العليا، قسم الوثائق، قرار رقم 148721 الصادر بتاريخ 1997، المجلة القضائية، الجزائر، العدد الثاني، الصادرة سنة 1997.

رابعاً: الأطروحات والمذكرات

1- الأطروحات

- 1- بوجادي عمر، " اختصاص القضاء الإداري في الجزائر"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- 2- جروني فايزة، " طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإدارية في النظام القضائي الجزائري"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، د.س.

2- المذكرات

- 1- أمزيان كريمة، " دور القاضي إداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص"، مذكرة مقدمة إكمالاً لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011.
- 2- أعراب محمد، " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مذكرة مقدمة إكمالاً لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2007.

- 3- بوالشعور وفاء، "سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر"، مذكرة مقدمة إبتكمالا لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، 2011.
- 4- دادو سمير، "الإلتحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية"، مذكرة مقدمة إبتكمالا لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
- 5- زنكنة سلام عبد الحميد محمد، "الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة"، مذكرة مقدمة إبتكمالا لنيل درجة الماجستير، قسم الحقوق، كلية القانون و السياسة، ألمانيا، 2008.
- 6- صليلع سعد، "الإلتحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري الجزائري"، مذكرة مقدمة إبتكمالا لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005.
- 7- سليمان السعيد، " دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة"، مذكرة مقدمة إبتكمالا لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004.
- 8- فيصل قاضي أنيس، " دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر"، مذكرة مقدمة إبتكمالا لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011.
- 9- فيرم فاطمة الزهراء، " الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر"، مذكرة مقدمة إبتكمالا لنيل شهادة الماجستير، تخصص فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، قسم الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.
- 10- قروف جمال، " الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري"، مذكرة مقدمة إبتكمالا لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري والمؤسسات الدستورية، كلية الحقوق، قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، 2006.

11- قريمس إسماعيل، "محل دعوى الإلغاء دراسة في التشريع والقضاء الجزائريين"، مذكرة مقدمة استكمالاً لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.

خامساً: المواقع الإلكترونية

www.carjj.org/sites/default/
www.univ-skikda.dz/doc_site/revues h 13:20

.II باللغة الفرنسية:

- Les livres :

¹- DELAU BADERE André, traité de Droit administrative, Dalloz, Paris, 8^{ème} édition, 1980.

2- FRANCOIS Jean la chaume, Hélène palliât, Droit administratif, les grandes décisions de la jurisprudence, Ventrôme impressions, France, 14 éditions, 2007.

3- LOMBARD Martine, Droit administrative, campus, Dalloz, 4^{ème}, édition, 2001.

4- ROUAULT Marie CHristine, Droit admistratif, gualino éditeur, paris, 4 édition, 2009.

- les revues:

- HAURIOU Maurie , « annulations pour détournement de pouvoir », revue générale du Droit, Dallo , N°14476, 2014.

الفهرس

الصفحة	الفهرس
1	مقدمة
51-8	الفصل الأول: عيب قاعدة تخصيص الأهداف كصورة عن الإنحراف بالسلطة في القرارات الإدارية
10	المبحث الأول: مفهوم الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف
10	المطلب الأول: التعريف قاعدة تخصيص الأهداف
11	الفرع الأول: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف فقها
14	الفرع الثاني: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف قضاء
14	أولاً: قاعدة تخصيص الأهداف في القضاء المصري
16	ثانياً: قاعدة تخصيص الأهداف في القضاء الجزائري
17	الفرع الثالث: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف تشريعاً
19	المطلب الثاني: الإنحراف بالسلطة كعيب للخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف
20	الفرع الأول: علاقة عيب الإنحراف بالسلطة بقاعدة تخصيص الأهداف
22	الفرع الثاني: خصائص عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف
23	أولاً: عيب الإنحراف بالسلطة عيب احتياطي
24	ثانياً: عيب الإنحراف بالسلطة ليس من النظام العام
25	ثالثاً: اتصال عيب الإنحراف بالسلطة بركن الغاية في القرار الإداري
26	رابعاً: ارتباط عيب الإنحراف بالسلطة بالسلطة التقديرية للإدارة
27	خامساً: عيب الإنحراف بالسلطة من العيوب القصدية
29	المبحث الثاني: صور انحراف القرار الإداري عن قاعدة تخصيص الأهداف
30	المطلب الأول: خطأ الموظف في تحديد الأهداف
31	الفرع الأول: الإنحراف في استعمال سلطة الإستيلاء
31	أولاً: تعريف الإستيلاء لغة واصطلاحاً
33	ثانياً: تطبيقات القضاء في انحراف الإدارة في استعمال سلطة الإستيلاء
34	ثالثاً: الشروط والإجراءات الواجب اتباعها عند اللجوء للإستيلاء في القانون المدني الجزائري

37	الفرع الثاني: استعمال الإدارة سلطتها لفض نزاع دي صبغة مدنية
39	الفرع الثالث: منع الإدارة خدماتها على الأفراد لإجبارهم على تصرف معين
40	المطلب الثاني: خطأ الموظف في تحديد الوسائل
41	الفرع الأول: الإنحراف بسلطة الضبط الإداري
44	الفرع الثاني: الإنحراف بالسلطة في مجال الوظيفة العامة
48	الفرع الثالث: الإنحراف بسلطة نزع الملكية للمنفعة العامة
-53	الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على القرارات الإدارية المنحرفة عن
110	قاعدة تخصيص الأهداف
55	المبحث الأول: فعالية القاضي الإداري في الرقابة على قاعدة تخصيص الأهداف
55	المطلب الأول: إثبات عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف
56	الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري في إثبات عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف
56	أولاً: رقابة القاضي الإداري لمبدأ المشروعية
57	ثانياً: دور القاضي الإداري في الإثبات في القرارات الإدارية المنحرفة
59	ثالثاً: رقابة القاضي الإداري على السلطة المقيدة
60	أولاً: تعريف السلطة المقيدة للإدارة
62	ثانياً: مجالات تقييد الإدارة
66	الفرع الثاني: طرق إثبات عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف
68	أولاً: الإثبات المباشر لعيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف
70	ثانياً: الإثبات الغير مباشر لعيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف
74	المطلب الثاني: سلطات القاضي الإداري في الرقابة على القرارات الإدارية المنحرفة عن قاعدة تخصيص الأهداف
75	الفرع الأول: سلطة القاضي الإداري في الحكم بالإلغاء في القرارات الإدارية المنحرفة
79	أولاً: الشروط العامة لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف بالسلطة

81	ثانيا: الشروط الخاصة لإلغاء القرار الإداري المشوب بعيب الإنحراف بالسلطة
83	الفرع الثاني: سلطة القاضي الإداري في الحكم بالتعويض في القرارات الإدارية المنحرفة
87	أولا: مبادئ تقدير التعويض
88	ثانيا: تقدير التعويض
89	المبحث الثاني: دور القاضي الإداري الجزائري في الرقابة على عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف
91	المطلب الأول: تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في الرقابة على قاعدة تخصيص الأهداف
91	الفرع الأول: قرارات مجلس الدولة الجزائري في الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف
92	أولا: رقابة القاضي الإداري على عيب الإنحراف عن المصلحة العامة
94	ثانيا: رقابة القاضي الإداري على عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف
97	الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري الجزائري من عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف
101	المطلب الثاني: حدود الرقابة القضائية على القرارات الإدارية
102	الفرع الأول: أعمال السيادة
102	أولا: مفهوم أعمال السيادة
103	ثانيا: أساس نظرية أعمال السيادة
104	ثالثا: معيار تمييز أعمال السيادة
106	الفرع الثاني: السلطة التقديرية
113	الخاتمة
125	قائمة المصادر والمراجع
129	الفهرس

المخلص:

يعتبر عيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف المعروفة في القرارات الإدارية صورة من صور الإنحراف بالسلطة إلى جانب الصورة الأولى المتمثلة في الإنحراف عن المصلحة العامة، وتتحقق هذه الحالة من الإنحراف عندما يستعمل رجل الإدارة صلاحياته القانونية لتحقيق هدف غير الهدف الذي من أجله أنيطت به تلك الصلاحية القانونية حتى ولو استهدف تحقيق المصلحة العامة، فعلى رجل الإدارة التقيد عند إصداره القرار الإداري بما رسمه له القانون وإلا عدّ منتهكا لمبدأ المشروعية، وبالتالي يكون قراره مشوباً بعيب الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف، وتكون مهمة القاضي الإداري في هذه الحالة شاقة في الكشف عنه نظراً للخصائص المميزة له عن بقية العيوب الأخرى، كونه متعلق بالنوايا الداخلية لمصدر القرار، لكن هذا لا ينفى أن القاضي الإداري يلعب دوراً إيجابياً في الرقابة على هذا العيب وذلك من خلال توسعه في طرق إثباته وجعله وجهاً من أوجه دعوى الإلغاء.

Résumé :

Le défaut de variation en matière de principe de détermination des objectifs visés par les décisions administratives constitue une pratique de variation du pouvoir qui entame direction le respect de l'utilité publique. Ceci se matérialise dès lors que le fonctionnaire use des pouvoirs qui lui sont conférés dans le but de la réalisation des objectifs qui sont les siens et ne sont pas en corolaire avec la mission qui lui est donnée, Le fonctionnaire est donc tenu d'exercer ses missions en rendant des décisions dans le strict respect de la légitimité sinon sa décision est entachée et de déviation par rapport au principe de spécialisation des objectifs, La missions du juge administratif pour découvrir cette faille devient donc difficile compte tenu des spécificités de cette faille par rapport aux autre déviation car elle touche directement des intention et les objectifs inavoués. Face à cette situation le juge administratif doit jouer le rôle prépondérant en matière de contrôle en ce qui concerne l'annulation de plusieurs décisions administratif mam intentionnées.