عيب إساءة استعمال السلطة

أ/مصطفى فرج ضو البرغوتي

عيب إساءة استعمال السلطة

أ/مصطفى فرج ضو البرغوتي

التمهيد

التعريف بعيب إساءة استعمال السلطة و خصائصه

أولاً : التعريف إساءة استعمال السلطة " الانحراف بالسلطة : " يقصد بعيب إساءة استعمال السلطة و كما يسمي أحياناً بعيب الانحراف بالسلطة هو خروج جهة الإدارة عند مباشرة لأوجه نشاطها عن هدف الصالح العام أو عن الأهداف التي ينص عليها المشرع عند تحديده لاختصاصاتها . بمعني إن هذا العيب يتعلق بركن الغاية في القرار الإداري , فكلما كانت الإدارة تهدف من إصدارها لقرارها تحقيق هدف لا يتعلق بالمصلحة العامة أو هدف يتعلق بالمصلحة العامة أو هدف يتعلق بمصلحة عامة تغاير المصلحة العامة التي حددها المشرع لها كان القرار معيباً بعيب الانحراف بالسلطة و تعين إلغاؤه لعدم مشروعيته و هذا ما أوضحته المحكمة العليا في العديد من قراراتها , حيث تقول في قراراتها الصادر بتاريخ 1957/6/26 م " إن عيب الانحراف الذي يطلق عليه أحياناً إساءة استعمال السلطة هو إن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به .....".

يجوز استخدام القرار لتحقيقها بحيث لو استعمل القرار لتحقيق غيرها حتي لو تعلقت تلك الأهداف بالصالح العام اعتبر القرار باطلاً للانحراف و جاز إلغاؤه...[1]

[1]-المادة (21) من قانون المحكمة العليا لسنة 53 م و المادة الثانية من قانون رقم 88 لسنة 71 م بشأن القضاء الإداري .

و حيث انه ينبني علي ما تقدم إن عيب الانحراف مرتبط بأهداف القرارات الإدارية حسناً كان الهدف الذي تسعي إليه الإدارة أو سيئاً , و المعمول عليه في رقابة عيب الانحراف أن يضع رجل الإدارة نصب عينية غرضاً يتعلق بالصالح العام اعد هذا القرار لتحقيقه بالذات [1].

أن عيب الانحراف في استعمال السلطة هو من العيوب القصدية التي يقع عبء إثباتها علي من يدعيها بحيث يقيم الدليل علي أن جهة قصدت بإصدارها قرارها مجرد الانتقام الشخصي أو تحقيق غرض لا يتعلق بالصالح العام أو تحقيق مصلحة عامة مغايرة لتلك التي تغياها القانون.....".

ومجال عيب إساءة استعمال السلطة هو عيب قصدي يتعلق بنوايا مصدر القرار يصعب عادة إثبات هذا العيب ، فقد أوكل القضاء افداري إثبات هذا العيب على من يدعيه ، أخذ بالمبدأ القانوني " البينة على من ادعى " [2] وأيضاً يقترن هذا العيب بالسلطة التقديرية للإدارة .

وهذا ما أوضحته المحكمة العليا بليبيا بتاريخ 1956/11/28 ف : " إن عيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة يقع عندما تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق غرض معترف به ، وهو يشارك عيب مخالفة القانون في كون العيب موضوعياً ... وهذا العيب لا يثار إذا كانت القرارات تصدر من الإدارة بسلطتها المقيدة ، وإنما يثار كلما كانت الإدارة تتصرف بسلطتها التقديرية ، فإذا استعملت الإدارة القرار لتحقيق أغراض غير الأغراض التي يجوز استخدام القرار لتحقيقها ، فإنه يكون باطلاً لارتباطه بعيب الانحراف ولو تعلقت تلك الأهداف بالصالح العام [3].

وأيضاً من الأمور التي يجب الإشارة إليها في هذا المجال ، إن هذا العيب لا يتعلق بالنظام العام ، لذلك لا يستطيع القاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه ، وإنما يقضي به عند الدفع به من قبل صاحب المصلحة عند إثارته أمامه .

[1] د.محمد عبدالله الحراري , الرقابة علي أعمال الإدارة في القانون الليبي , المركز القومي للبحوث و الدراسات التعليمية 1999ف , الطبعة الثالثة , ص 235.
[2] طعن إداري رقم (2716) مبادئ المحكمة العليا ، لسنة العاشرة ، العدد الثالث .
[3] حكم المحكمة العليا بتاريخ 1956/11/28 ف ، طعن رقم (3) السنة الثالثة .

ثانياً : طبيعة وخصائص عيب إساءة استعمال السلطة

1) عيب إساءة استعمال السلطة عيب قصدي يتعلق بنية مصدر القرار عيب الانحراف بالسلطة هو عيب يصيب ركن الغاية في القرار الإداري وبالتالي فهو يتعلق بالنواحي النفسية والقصدية للجهة الإدارية مصدرة القرار وبالدوافع المستترة التي دعتها إلى إصداره ، فالقرار المعيب بالانحراف بالسلطة هو قرار سليم بالنسبة لجميع أركانه الأخرى فيما عدا ركنا الغاية ، ومن هنا كانت خطورة عيب الانحراف لأن الإدارة في حماية من مظهر المشروعية تحاول تحقيق أغراض غير مشروعة [1] .

وهذا ما أشارت إليه دائرة القضاء الإداري بمحكمة استئناف طرابلس في الدعوى رقم (14) لسنة 1373 م بجلسة 1372/12/14 م حيث قالت : " إن إساءة استعمال السلطة عيب مستقبل يلحق بالقرارات الإدارية ويتميز بطبيعة عن غيره من العيوب التي تشوبها ، ومقتضاه إن القرار المعيب به قد صدر من مختص بإصداره وأستوفى الإجراءات الشكلية المقررة وطابق القانون من حيث محله " وله سبب مشروع " ولكن الإدارة في حماية من مظهر المشروعية تحاول أن تحقق بقرارها أغراضاً غير مشروعة ، وهو عيب قصدي يتعين على من يتحدي به أن يقوم بإثباته [2] " ولهذا السبب فان مهمة دوائر القضاء الإداري في مجال بحثها لهذا العيب هي مهمة شاقة وحساسة لأنها تبحث وتقصي البواعث الخفية والدوافع النفسية التي حملت الإدارة في إصدارها للقرار الإداري .

2) عيب إساءة استعمال السلطة مرجع احتياطي لإلغاء القرار الإداري : ترتب على دقة وصعوبة فحص عيب الانحراف بالسلطة من قبل القضاء الإداري إن اتحه هذا الأخير إلى اعتبار هذا العيب مرجعاً ثانوياً واحتياطياً في إلغاء القرارات الإدارية ، بمعنى أن القاضي الإداري لا يلجأ إلى بحث عيب إساءة استعمال السلطة في القرار المطعون فيه إلا إذا استعصى عليه إلغاؤه استناداً إلى بقية العيوب الأخرى ، كما لا يجوز للطاعن أن يحتج بعدم تعرض القاضي لعيب الانحراف

[1] د . محمد عبدالله الحراري ، المرجع السابق ، ص 236 وما بعدها .
[2] قرار المحكمة العليا في الطعن الإداري رقم 3/6 .

بالسلطة ما دام القرار قد ألغي لعيب آخر من هذه العيوب ، فمثلاً لو أن قراراً إدارياً طعن فيه بالإلغاء أمام دائرة القضاء الإداري واستند الطاعن في طعنه بالإضافة إلى عيب الانحراف بالسلطة إلى أن القرار صدر من جهة غير مختصة وبناء على سبب غير مشروع فإن الدائرة لا تتعرض إلى عيب الانحراف إلا بعد فحصها لعيب عدم الاختصاص وعيب السبب فإذا تحققت من توافر أحد هذين العيبين أو كلاهما حكمت بإلغاء القرار المطعون فيه دون حاجة إلى التعرض لعيب الانحراف [1].

3) عيب إساءة استعمال السلطة يتعلق بالقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة وهي تمارس اختصاصاً تقديرياً .

يقع عيب الانحراف بالسلطة عندما تتمتع جهة الإدارة باختصاص تقديري في إصدارها لقرارات ، أي عندما تستقل الإدارة بتقدير الظروف الواقعية واختيار وقت تدخلها والوسائل الكفيلة لمواجهتها ، ففي هذه الحالة قد تستغل الإدارة هذه الحرية في اتخاذ قرارات بغرض تحقيق أهداف غير مشروعية .

أما عندما يكون اختصاص جهة الإدارة مقيداً ، أي عندما يفرض المشروع على الإدارة اتخاذ قرار معين متى توافرت الشروط والظروف الواقعية التي ينص عليها ، فإن عيب الإنحراف لا يثار لأن الإدارة في هذه الحالة متى تقيدت بإرادة المشروع يفترض افتراضاً لا يقبل إثبات العكس أنها تسعى إلى تحقيق أهداف مشروعة .

وفي قرار للمحكمة العليا تقول : " إن المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري أن عيب الانحراف الذي يبطل عمل الإدارة يقع عندما تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق غرض غير معترف

[1] د. محمد عبدالله الحراري ، المرجع السابق ، ص 239 .

لها به ، وتظهر خطورته في أن الإدارة تحاول أن تحقق جميع أغراضها غير المشروعة في حماية مظهر المشروعية " [1] .

وسوف نقوم بدراسة هذا البحث وفق الخطة الاتية:

المطلب الأول: حالات عيب إساءة استعمال السلطة

الفرع الأول :الأغراض التي تجانب المصلحة العامة

الفرع الثاني :مخالفة تخصيص الأهداف والانحراف بالإجراءات

المطلب الثاني :إثبات عيب إساءة استعمال السلطة

الفرع الأول :صعوبات إثبات عيب إساءة استعمال السلطة

الفرع الثاني:الأحكام الخاصة ووسائل عيب إساءة استعمال السلطة

المطلب الأول

حالات عيب إساءة استعمال السلطة

تمهيد وتقسيم :

ويقصد بها الصور التي يتقمصها العيب في الحياة العملية ووفقاً للتحليل السابق لعيب الانحراف وهذا ما سوف تتناوله في الفراغ الأول : حالة الانحراف رجل الإدارة تحقيق أغراض تجانب المصلحة العامة ، وحالة مخالفة قاعدة التخصيص الهداف والانحراف بالإجراءات في الفراغ الثاني .

[1] قرار المحكمة العليا بتاريخ 1965/3/6 في الطعن الإداري رقم 11/10 . ق . م . م . ع السنة الأولى ، العدد الرابع ، ص 16 .

الفرع الأول : الأغراض التي تجانب المصلحة العامة

أولا : الانحراف عن المصالح العام

وهذه الحالة خطيرة ، لأن الانحراف هنا مقصود ، فرجل الإدارة يستغل سلطاته التقديرية لتحقيق أغراض لا تتعلق بالصالح العام [1].

والأصل في إصدار القرار الإداري هو لتحقيق مصلحة عامة وهذا ما تحمل عليه السلطة الإدارية ، وغذا ما كانت الغاية من إصدار القرار لا تحقق الصالح العام ، كان القرار معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة [2] وهذه الأغراض التي يلجأ إليها رجل الإدارة متعددة منها .

استعمال السلطة بقصد الانتقام

وهي أسوأ صور الإساءة على الإطلاق ، لأن سلطات القانون العام الخطيرة والتي منحت للإدارة لتحقيق الخير المشترك على أتم وجه ، يستعمل في جلب الأذى والشر ، ولهذا نرى ألا يفلت الرئيس الإداري الذي يلجأ إلى هذا الأسلوب الشرير من العقاب وأكثر ما تكون تطبيقات هذه الصور في مجال الوظيفة العامة ، ومثال ذلك من قضاء مجلس الدولة الفرنسي حالة سكرتير أحد المجالس المحلية نشأت بينه وبين أحد الموظفين الذين يعملون معه حزازات ، فطوي نفسه عليها ، حتى إذا ما انتخب عمدة يعد بضع سنوات من منشأ هذه الحزازات ، كان أول قراراته فصل هذا الموظف [3].

2) استهداف مصلحة شخصية أو محاباة الغير

[1]د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر الدولي ، الطبعة السابعة ، 1996 ، ص 738 .

[2]د. إعاد على حمود القيسي ، القضاء الإداري وقضاء المظالم ، دار وائل للنشر ، الطبعة الأولى ، 1999 ، ص 231

[3]د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 739 .

يحدث كثيراً في الحياة العملية الإدارية أن يقوم بعض رجال الإدارة باستغلال سلطتهم لتحقيق مصلحة شخصية أو نفع شخصي وقد يشغل بعضهم سلطته من أجل محاباة الغير .

ويضرب الفقه مثلاً على استهداف المصلحة الشخصية بالحكم الصادر من مجلس الدولة الفرنسي الخاص بقرار إداري صدر من أحد العمد بتحديد الساعات التي يجوز لدور الرقص في البلدات التي تفتح فيها أبوابها ، وذلك حتى ينصرف الشباب إلى أداء أعمالهم ، وعندما تكشف للمجلس إن العمدة قد أصدار قرارة بهدف تحقيق نفع شخصي له ، حيث اتضح إنه أحد المقاهي التي انصراف عنها روادها إلى دور الرقص ، حكم المجلس بإلغاء القرار .

3) عدم تطبيق القانون تطبيقاً عادلاً

رأينا فيما سبق إن عدم احترام الإدارة لأحكام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي به يجعل القرار الأداريالصادر منها بناء على ذلك منسوباً بعيب مخالفة القانون ولكن الإدارة قد تمتنع عن تطبيق القانون أو تتحايل على القانون بحيث تتهرب من تنفيذها بطريق غير مباشر ففي هذه الحالة تعتبر قراراتها مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة ، ومثال على ذلك ما قامت به الإدارة في سبيل التحايل على حكم لمجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار تعيين أحد الموظفين ، حيث لم تظهر مخالفتها لهذا الحكم وإنما لجأت إلى تغيير شروط التعيين في هذه الوظيفة حتى تتمكن من إعادة تعيين هذا الشخص [1].

4) استعمال السلطة لغرض سياسي

يستعمل رجل الإدارة هنا ما خول من سلطة مدفوعاً باعتبارات سياسية أو حزبية لا تتصل بالصالح العام .

[1]د. عبدالغني بسيوني عبدالله ، القضاء الإداري ، الحزء الثاني ، الدار الجامعية 1998 ، الطبعة الرابعة ، ص 569 .

وإذا كان المفروض أن الإدارة يجب أن تبتعد عن السياسة إلا إن الميول الشخصية كثيراً ما تحيد بالشخص عن جادة الصواب ولذلك فإن لهذه الاعتبارات أثراً كبيراً في فساد الإدارة في كثير من الدول التي لم تنضج سياسياً .

وتأسيساً على ذلك فإنه إذا استخدمت الإدارة سلطاتها في منع التجمهر بحجة منع انتشار وباء وكانت تقصد في الواقع منع اجتماع سياسي للحزب السياسي المعارض للحكومة ، كان القرار منسوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وحقيقاً بالإلغاء [1].

الفرع الثاني : مخالفة تخصيص الأهداف والانحراف بالإجراءات

- مخالفه تخصيص الأهداف

وهذه الحالات أقل خطورة من الحالات السابقة ، نظراً لأن رجل الإدارة يتصرف في حدود الصالح العام ، ولكن العيب يرجع أما إلى أنه يسعى إلى تحقيق غرض لا يدخل في اختصاصه لأن القانون لم ينط به تحقيقه ، وأما لأنه لم يستعمله في تحقيق الغرض الذي يسعى إليه ما بين يديه من وسائل والقاعدة إنه لا يجوز للإدارة أن تخالف الهدف الخاص للعمل الإداري وأنه إذا تصرفت الإدارة تصرفاً كانت غايته ، حقيقاً بالإلغاء ، حتى ولو كانت الغاية التي خرج إليها تحقيق الصالح العام ، وهذه الأمثلة في هذا الاتجاه يمكن إيرادها في الحالات الآتية كنماذج شائعة لحالات مجانية الأهداف المخصصة وهي :-

1- استخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية .

تعطي الإدارة سلطات الضبط الإداري لتستخدمها في تحقيق هدف خاص محدد هو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن والسكينة والصحة العامة ، إذا ما كان كذلك فإنه لا

[1] د. عمر محمد الشوبكي ، القضاء الإداري ، مكتبه دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى 1996 ، ص 336 -367 .

يجوز استخدام وسائل الضبط الإداري لتحقيق مصالح مالية فإن هي فعلت كان تصرفاً مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ، أنه معيب الغاية لتوخيه غاية غير تلك التي حددها له القانون [1].

2- استعمال صلاحية نقل الموظف مكانياً كعقوبة مقنعة

الأصل أن الإدارة العامة تتمتع بسلطة تقديرية فيما يتعلق بنقل موظفيها وفق لمتطلبات المصلحة العامة ، ولكن الواقع العملي ومن خلال الطعن القضائي الإداري في بعض حالات النقل للموظفين تبين للمحكمة وبما لا يدع مجالاً للشك إن النقل استخدام كوسيلة للتشفي والانتقام من بعض الموظفين حيث استخدام النقل كعقوبة مقنعة ظاهرها الصالح العام وباطنها الجزاء المقنع وبذلك تكون الإدارة قد ابتدعت نوعاً من الجزاء التأديبي غير المشروع مما جعل دوائر القضاء الإداري تصدر إحكاماً بإلغاء القرارات الإدارية الذي أصدرتها جهة الإدارة في النقل المكاني واستعملتها كأداة لمجازاة المنقول تشفياً وانتقاماً منه لدوافع شخصية أو بسبب آرائه السياسية .

3- استخدام الاستيلاء المؤقت بدل اللجوء إلى سلوك طريق نزع الملكية (الانحراف بالإجراءات)

حيث تلجأ الإدارة في كثير من الحالات تهرباً منها من حيث إتباع إجراءات نزع الملكية الخاصة تحقيقاً للمنفعة العامة إلى إجراءات الاستيلاء المؤقت وهي تقصد فعلاً الاستيلاء الدائم ومثل هذه التصرفات غير المشروعية معينة بعيب الغاية لمجانية الهدف الخاص بإجراءات الاستيلاء المؤقت باستخدامها وسيلة لتحقيق الاستيلاء الدائم وهو ما يشكل إساءة لاستعمال الإجراءات .

- الانحراف بالإجراءات

تتحقق هذه الصورة من الانحراف بالسلطة متى عمدت الإدارة عند اتخاذ قرارها مجانبة الإجراءات التي نص عليها القانون لتحقيق غاية معينة وإتباعها إجراءات أخرى نص القانون على التوسل بها

[1] د. خليفة علي الجيراني ، القضاء الإداري الليبي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، مركز سيما للطباعة والإعلان ، الطبعة الأولى ، 2005 ، ص 372 ، 373 ، 374 .

للوصول إلى غاية أخرى غير تلك التي تسعى إلى إدراكها اعتقاداً منها أن الإجراءات المشروعة هي أصعب لتحقيق الغرض الذي تنشده من الإجراءات التي اتبعتها فعلاً أو أن مثل هذه الإجراءات غير المشروعة توفر لها أموالاً كما لو قامت الإدارة بفصل موظف بإجراء عادي أو نقلة لتفادي إتباع الإجراءات التأديبية بحقه [1].

المطلب الثاني

إثبات عيب إساءة استعمال السلطة

تمهيد وتقسيم

إن الصعوبات التي يواجهها في سبيل الكشف عن عيب الانحراف ليست بحاجة إلي توكيد فهو أشد العيوب خفاء ولذلك فهو أصعبها إثباتا عيب إساءة استعمال السلطة والأحكام الخاصة ووسائل عيب إساءة استعمال السلطة في الفرع الثاني .

الفرع الأول : . صعوبات إثبات عيب إساءة استعمال السلطة

إذا أراد القاضي الفصل في دعوي مرفوعة أمامه لعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف سيواجه عادة العديد من الصعوبات ومنها .

1 . يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية قوامه أن يكون لدي الإدارة عند إصدارها لقرار قصد إرساءه استعمال السلطة والانحراف بها [2] .

ولما كان القصد لا يعد من الأمور الموضوعية الخارجية وإنما من الأمور الشخصية الداخلية التي تتصل بنفسه مصدر القرار ، فإن إثباته ليس من الأمور السهلة لذلك اعتبر مجلس الدولة

[1] د. صبيح مسكوني ، القضاء الإداري الليبي ، جامعة بنغازي ، كلية الحقوق ، ب ط ، 1974 ، ص 423 – 424 .
[2] ـ د . مصطفي فهمي وماجد الحلو ، الدعاوي الإدارية ،دار الجامعة الجديد ، ب ،ط 2004 - ص 252 .

الفرنسي عيب انحراف السلطة عيبا ، احتياطياً لا يلجأ إليه إلا إذا لم ينطوي القرار علي وجه آخر من وجوه الإلغاء .

2 . ترجع صعوبة إثبات هذا العيب إلي أن المظهر الخارجي للقرار الإداري يكون مشروعاً ، ومستوفياً لأركانه القانونية ومنسجماً مع الصالح العام ، وذلك لصدوره من جهة مختصة ، وفقاً للشكل الذي يلزمه القانون وقيامه علي محل سليم ، ووجود الانحراف من عدمه يرتبط بالنوايا الداخلية لمصدر القرار وهوم أمر يحتاج إلي بحث وتمحيص .

3 . ومما يزيد من صعوبة إثبات عيب الانحراف السلطة في فرنسا إن مجلس الدولة هناك ليس له أعمالا لمبدأ الفصل بين الإدارة القضائية والإدارة العامة ، فليس له أن يستدعي رجال الإدارة أمامه ، أو أن يجري التحقيق معهم ، وذلك بخلاف ما أخذ به قانون مجلس الدولة المصري حيث نص في المادة (27) منه علي أنه " لمفوضي الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق ... " وهذا ما أخذ به أيضاً قانون القضاء الإداري الليبي رقم (88) لسنة 1971 ف في المادة السادسة عشر منه " للمستشار المقرر أن يأمر باستدعاء الخصوم لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم أخذ أقوالهم فيها " .

4) وتكمن الصعوبات أيضاً بموقف المدعى الذي يكون أضعف من موقف جهة الإدارة ، حيث أنه لا يملك الوثائق والمستندات المؤيدة لدعواه ضد الإدارة التي يدعى بانحرافها وبخلاف حالة الإدارة فإنها تملك المستندات والوثائق التي يمكن أن تقدمها لتأييد وجهة نظرها ، وتأكيد براءتها من الانحراف بالسلطة [1].

5) قد أقام القضاء الإداري قرينة على صحة الأهداف التي تتوخاها الإدارة فيما تصدر من قرارات ، وعلى المدعى يقع عبء الإثبات عيب الانحراف بالسلطة وقد استقر الفقه والقضاء ، في كل من فرنسا ومصر على أن يكون إثبات عيب إساءة استعمال السلطة عن طريق اعتراف الإدارة أو موظف ، والأوراق والظروف المحيطة بصدور الأمر الإداري .

[1] دعوى رقم (74) للسنة السابعة قضائية ، عام 1980 ف .

وهذه الوسائل نادرة الوجود ، وهذا ما يزيد صعوبة إثبات هذا العيب ، وهذا ما أستقر إليه دوائر القضاء الإداري في ليبيا حيث جاء في محكمة استئناف طرابلس : " أن عيب الانحراف بالسلطة هو عيب قصدي يتعين على من يحتدى به أن يقوم بإثباته " .

الفرع الثاني :- الأحكام الخاصة ووسائل عيب إساءة استعمال السلطة

أولاً :- الأحكام الخاصة

ويمكننا أن نستخلص أهم الأحكام العامة المتعلقة بإثبات عيب الانحراف بالسلطة استناداً إلى قرارات المحكمة العليا والقضاء الإداري المقارن والتي هي كالتالي :

1) تتمتع القرارات الإدارية المشوبة بعيب الانحراف بالسلطة بقرنية المشروعية التي يجوز إثبات عكسها وتقع مهمة الإثبات رغم صعوبتها على عاتق طالب الإلغاء .
2) يقع عب إثبات الانحراف بالسلطة على المدعى ، ما لم يكن القرار أو ملف القضية كافياً للدلالة عليه ... وفي القرار الصادر في 6 مارس 1995 ف قالت المحكمة العليا " إن عيب الانحراف الذي يبطل عمل الإدارة يقع عندما تستعمل الإدارة سلطتها التقديرية لتحقيق غرض غير معترف به ، ويظهر خطره في أن الإدارة تحاول أن تحقيق جمّيع أغراضها غير المشروعة الشكلية فإن مهمة إثباته دقيقة وتقع على عاتق طالب الإلغاء ما لم يكن القرار كافياً للدلالة عليه " .
3) يجوز للقضاء الإداري في ليبيا التحري عن بواعث الإدارة ودوافعها باستجوابها والتحقيق معها ، وقد أجاز قانون القضاء الإداري رقم (88) لسنة 1971 ف المادة السادسة عشرة منه " للمستشار المقرر أن يأمر باستدعاء الخصوم لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو أن يأمر بإدخال خصم آخر في الدعوى أو تكليف الخصوم بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية " وهو الأمر غير الممكن بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي حيث لا يمكنه استجواب الإدارة والتحقيق معها أعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات.
4) يجب أن تكون القرائن ثابتة وقاطعة لإثبات عيب الانحراف بالسلطة لا يكفى مجرد الادعاء بأن الإدارة قد ارتكبت عيب الانحراف بالسلطة أو تقديم أدلة أو قرائن غير جديدة أو ضعيفة لإثباته ،

إنما يجب أن تنهض قرائن أو أدلة ثابتة وقاطعة وقوية على انحراف الإدارة بسلطتها عندما أصدرت القرار الإداري وأن تكون هذه القرائن مؤثرة في توجيه القرار نحو الانحراف بالسلطة تأثيراً مباشراً واصيلاً .
5) يجب ألا يكون الطاعن قد ساهم في الانحراف بالسلطة حيث لا يشفع للموظف الذي قارف أعمالاً غير مشروعة وخالف القانون أنه كان ينفذ أوامر رئيسة ولا يقبل منه التحدي بانحراف جهة الإدارة في إصدارها قرار عزله إذا كان قد شارك في هذا الانحراف [1].

ثانياً :- وسائل إثبات عيب الانحراف

نظراً لصعوبة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في قرار الإداري فقد أخذ القضاء الإداري ببعض الوسائل المتعددة يثبت عن طريقها انحراف القرار الإداري وهذا تسهيلاً منه لرافع دعوى الإلغاء لإثبات ما يدعيه ، ونجمل هذه الوسائل في الآتي :

1) نص القرار المطعون فيه

قد يحدث ، وإن كان في القليل النادر أن تكشف مجرد القراءة عن عيب الانحراف يحدث 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 ، لذلك فإن المشروع يلزم الإدارة في فرنسا بالنسبة لكثير من القرارات أن تعلن فيها عن أسباب تدخلها وذلك ليسهل على مجلس الدولة للأفراد مهمة رقابتها [2].

وتؤكد المحكمة العليا بالجماهيرية هذا الاتجاه ، في قرارها الصادر بتاريخ 1984/6/4 ف وتقول :" متى كان المستقر عليه فقهاً وقضاءً إنه إذا كان القرار الإداري بذاته أو باستقراء أسبابه للدلالة

[1] د. خليفة علي الجيراني ، المرجع السابق ، ص 376 – 377 .
[2] د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 770 .

على ثبوت عيب الانحراف فإن القاضي الإداري أن يحكم بإلغاء دون الحاجة أن يحمل طالب الإلغاء عبء إثبات ما قام عليه الدليل من واقع الأوراق " [1].

2) المراسلات والمناقشات المتعلقة بالقرار

ادخل القضاء المراسلات والمناقشات التي دارت فيما يتعلق بالقرار سواء أكانت سابقة أو لاحقة على صدوره ، ضمن ملف الدعوة الذي يرجع إليه للكشف عن وجود عيب انحراف السلطة ، ومثال هذه الوسيلة من الوسائل الاثبات ما جرى في أحد اللجان الإقليمية في فرنسا من مناقشات كشفت بما لا يدع مجالاً للشك ، أن القرار القاضي بتحديد عرض الطريق الموصل إلى قمة الجبل لم يقصد به المحافظة على الطريق أو مراعاة ملائمته ، ولكن حرمان بعض الملاك للأراضي المجاورة لتلك القمة من تحصيل مقابل من السياح الذين يتوافدون لزيارة هذا الجبل ، ويمكن أن يسترشد أيضاً بالتوجيهات العامة أو الخاصة التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم الذين أصدروا القرار المطعون فيه .

3) ظروف إصدار القرار

يستطيع الطاعن أن يستخلص القرائن التي يمكن أن يقدمها في دعواه من ظروف إصدار القرار ، وحتى أيضاً من الظروف التالية على إصدار القرار فمثلاً إسراع العملية في إصدار القرار أو في تنفيذه تعتبر من بين القرائن التي تكشف على إساءة استعمال السلطة كما لو أصدر مسؤول القرار يوم الجمعة بالرغم من أنه يوم عطلة رسمية فقد استقر الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن يكون إثبات عيب إساءة استعمال السلطة عن طريق اعتراف الإدارة ، أو من ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور الأمر الإداري ، وتطبيق لذلك فقد ألغت محكمة القضاء الإداري الفرنسي قرار بالإحالة إلى المعاش بأن ظروف الحال ، وملابساته تدل على أن إحالة المدعى إلى المعاش وليد الانتقام ، وليس بباعث من الصالح العام [2].

[1] طعن إداري رقم (28/19) السنة الثانية والعشرون ، العدد الثاني ص 29 .
[2] د. سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 773 .

4) انعدام الدافع المعقول

ومع مراعاة عدم الخلط بين السبب وعيب الغاية ، فإن القضاء الإداري في حالة عدم إمكان إلغاء القرار الإداري لعيب السبب ، ورأي في نفس الوقت عدم وجود أي مبرر معقول يستند عليه القرار المطعون فيه ، فنه يقضي بإلغائة ، لانعدام الدافع المعقول ، مما يجعل القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ، ومثال ذلك تخطى موظف في الترقية أكثر من مرة دون أسباب واضحة أو معقولة .

5) عدم ملائمة الأعمال الإدارية الظاهرة

إذا كانت ملائمة الأعمال الإدارية هي جزء من صميم السلطة التقديرية التي تستقل بها الإدارة ، إلا أن عدم الملائمة الظاهرة في أحد القرارات لا بد أن تستدعى انتباه المجلس ، أو المحكمة الإدارية ، وتجعلها أميل إلى فحص الحالة المعروضة فحصاً دقيقاً فإذا كانت الإدارة مثلاً قد اتخذت عقوبات صارمة مع أحد الموظفين استناداً إلى خطأ غير جسيم فإن هذه الواقعة تعتبر قرينة تجعل المجلس أو المحكمة الإدارية أميل إلى الإلغاء لو وجدت قرائن أخرى على عيب الانحراف [1].

وقد أخذ القضاء الإداري الليبي بهذه الوسيلة من وسائل الإثبات في حكم محكمة الاستئناف في طرابلس بتاريخ 1981/6/28 ف : " أنها حكمت بإلغاء قرار اللجنة المطعون فيه لوجود عيب الانحراف بالسلطة ، وذلك بعد أن اكتشف من الأوراق ومن تقرير الخبير ثبوت عدم التلائم الصارخ بين السعر الذي حدته اللجنة ، وبين القيمة الفعلية للعقارات المعوض عنها " [2] .

[1] محمد عبدالله الحراري ، المرجع السابق ، ص 243 .
[2] محمد عبدالله الحراري ، المرجع السابق ، ص 243 .

الخاتمة

يتبين من خلال دراسة عيب إساءة استعمال السلطة ، أنه من أصعب العيوب ، وإن لم يكن هو أصعب عيوب القرار الإداري ، وإن كثيراً ما تكشف الإدارة عند إساءتها في استعمال سلطتها بالذات التقديرية منها والمشروع في أغلب الأحيان يعطى الثقة لجهة الإدارة لتقدير أهدافها ولكن الإدارة تجانب الأهداف العامة الظاهرة في القرار إلى أهداف أخرى ، ربما تكون تبتغي منها مصلحة عامة ، ولكنها تنافي الأهداف العامة ، وربما تكون هذه الأهداف خاصة أو شخصية أو لمصلحة جهة أخرى ، وأيضاً نستنتج من هذه الدراسة تقارب هذا العيب مع العيوب الأخرى من عيوب القرار الإداري ، مثل عيب الشكل أو السبب أو مخالفة القانون فقد يقترن القرار الإداري ، مثل عيب الشكل أو السبب أو مخالفة القانون فقد يقترن القرار الإداري المعيب بعيب الانحراف في السلطة مع أي عيب آخر من العيوب فقد تتجاهل الإدارة مثلاً الشكلية الملزمة بذلك بقصد الأضرار بأحد الموظفين ، أو عدم تسبب القرار لنفس الغرض ، ويثير هذا العيب في كثير من الأحيان اللبس في إثباته نتيجة لتعلقه بنفسية مصدر القرار حيث يقوم الأخير حماية مظهر المشروعية الشكلية المقررة بتعمد الانحراف بالسلطة لذا يعتبر القضاء بصفة عامة هذا العيب عيباً احتياطياً ، لا يلجأ إليه القاضي الإداري عند قبوله الدعوى إلا عند عدم وجوب عيبا آخر من العيوب التي تشوب القرار الإداري ، وذلك لأن القاضي لا يبحث في الموضوع أو شكل القرار ولكن ستعدى ذلك للبحث عن نية ونفسية وقصد مصدر القرار ، أيضاً من الأمور التي يجدر الإشارة إليها ، أن هذا العيب لا يتعلق بالنظام العام لذلك لا يستطيع القاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه ، بل يحق إثارته من طالب الإلغاء ، وأخيراً أن التوسع في التعدد وسائل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة ، وهذا ربما يكون لزيادة الملحوظة في الدفع بهذا العيب ويقوم القضاء بتسهيل إثباته بالنسبة للطاعن في القرار الإداري المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة .

المصادر والمراجع

1) د. إعادة جمود القيسي ، القضاء الإداري ، وقضاء المظالم ، دار وائل للنشر ، الطبعة الأولى ، 1999 ف .

2) د. خليفة علي الجبراني ، القضاء الإداري الليبي ، الرقابة على أعمال الإدارة ، مركز سيما للطباعة والإعلان ، الطبعة الأولى ، 2005 ف .

3) د. سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، الطبعة السابعة ، 1996 ف .

4) د. صبيح المسكوني ، القضاء الإداري الليبي ، جامعة بنغازي ، كلية الحقوق ، بدون طبعة ، 1974ف.

5) د. عبدالغني بسيوني عبدالله ، القضاء الإداري ، الدار الجامعية ، الجزء الثاني ، الطبعة الرابعة ، 1988 ف .

6) د. عمر محمد الشوبكي ، القضاء الإداري ، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، 1996 ف .

7) د. مصطفى فهمي وماجد الحلو ، الدعاوى الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، بدون طبعة ، 2009 ف .

8) د. محمد عبدالله الحراري ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ، المركز القومي للبحوث والدراسات التعليمية ، الطبعة الثالثة ، 1999 ف .

9) بعض طعون للمحكمة العليا الليبية .

تم بحمد الله