عبد الله محمد عبد الرحيم سعد

عنوان البحث

إثبات عيب الانحراف بالسلطة

((دراسة مقارنة))

ماجستير

كلية القانون/ جامعة عمر المختار (البيضاء)

أستاذ محاضر

التخصص العالي والدقيق : القانون العام (قانون إداري)

المستخلص:

تعد نظرية الاثبات من أهم النظريات القانونية وأكثرها تطبيقا من الناحية العملية، ويبدو ذلك بصورة واضحة أمام المحاكم في كافة النزاعات، فالقاضي الإداري لا يبت في أي نزاع قبل أن يتفحص عناصر إثبات وقائع الدعوى وذلك عبر تجسيد نظرية الإثبات.

حيث يعد الإثبات الإداري وسيلة من وسائل الإقناع التي يقدمها الأفراد للدفاع عن واقعة معينة تستلزم ذلك.

ويقوم الإثبات الإداري ويعتمد أساسا على طبيعة الدعوى الإدارية التي تنشأ عن خصومة بين طرفين غير متكافئين وهما الإدارة بوصفها سلطة عامة والفرد.

وعلى هذا يتدخل القاضي الإداري من أجل القضاء على هذا التفاوت الكبير بين الطرفين وإعادة التوازن العادل بينهما ترجيحا لحق المركز الضـــعيف وهو المدعي وليس بيده في بعض الحالات أية أدلة يقدمها للقاضــي من أجل إثبات ما يدعيه ويسـتعمل القاضــي الإداري من أجل ذلك مختلف وسائل الإثبات سواء المباشرة أو غير المباشرة للوصول إلى الحقيقة وتحقيقا للعدالة الإدارية.

وتعتبر مسألة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها أشد العيوب صعوبة في الإثبات بالنسـبة لكل من القاضــي الإداري والمدعي على السـواء ذلك أن هذا العيب ليس من العيوب الشكلية كعيب الشكل أو عدم الاختصـاص التي يسـهل إثباتها، كما أنه ليس من العيوب الموضوعية كعيب المحل أو السبب بحيث يسهل الكشف عنها وإنما هو عيب خفي يستره مظهر من المشروعية الشكلية ويكمن في نوايا ومقاصـد رجل الإدارة مصـدر القرار ويتوقف وجوده على سلامة هذه النوايا وتلك المقاصد.

Abstract

Evidence theory is one of the most important legal theories and the most practically applied, and this appears clearly before the courts in all disputes.

Where administrative proof is one of the means of persuasion provided by individuals to defend a specific fact that requires it.

Administrative proof is based and depends mainly on the nature of the administrative lawsuit that arises from a litigation between two unequal parties, namely the administration as a public authority and the individual.

Accordingly, the administrative judge intervenes in order to eliminate this great disparity between the two parties and restore a fair balance between them, in order to give preference to the right of the weak position, which is the plaintiff, and in some cases he does not have any evidence to present to the judge in order to prove what he claims. Indirect access to the truth and the achievement of administrative justice.

The issue of proving a defect in the abuse of power or deviation in it is considered the most difficult defect in proving for both the administrative judge and the

plaintiff alike, because this defect is not one of the formal defects such as the defect of form or lack of jurisdiction that is easy to prove, nor is it one of the objective defects such as the defect of the place or the cause So that it is easy to detect, but it is a hidden defect that is hidden by a manifestation of formal legitimacy and lies in the intentions and purposes of the management man, the source of the decision, and his existence depends on the integrity of these intentions and those purposes

مقدمة

- **تمهيد:**

تعد نظرية الاثبات من أهم النظريات القانونية وأكثرها تطبيقا من الناحية العملية، ويبدو ذلك بصورة واضحة أمام المحاكم في كافة النزاعات، فالقاضي الإداري لا يبت في أي نزاع قبل أن يتفحص عناصر إثبات وقائع الدعوى وذلك عبر تجسيد نظرية الإثبات.

- موضوع الدراسة:

تستهدف هذه الدراسة تناول الإثبات الإداري كوسيلة من وسائل الإقناع التي يقدمها الأفراد لحماية حقوقهم عن طريق القضاء، لإثبات عيب الانحراف بالسلطة.

وبالنظر إلى طبيعة الدعوى الإدارية التي تنشأ عن خصومة بين طرفين غير متكافئين، وهما الإدارة بوصفها سلطة عامة والفرد، يتدخل القاضي الإداري من أجل القضاء على هذا التفاوت الكبير بين الطرفين، وإعادة التوازن العادل بينهما ترجيحاً لحق المركز الضعيف وهو المدعي، وليس بيده في بعض الحالات أية أدلة يقدمها للقاضي من أجل إثبات ما يدعيه، ويستعمل القاضي الإداري من أجل ذلك مختلف وسائل الإثبات المباشرة أو غير المباشرة وصولاً للحقيقة، وتحقيقاً للعدالة.

- أهمية الموضوع:

صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة، بالنسبة لكل من القاضي الإداري والمدعي على السواء، ذلك أن هذا العيب ليس من العيوب الشكلية، كعيب الشكل أو عدم الاختصاص التي يسهل إثباتها، كما أنه ليس من العيوب الموضوعية كعيب المحل أو السبب بحيث يسهل الكشف عنها، وإنما هو عيب خفي يستره مظهر من المشروعية، ويكمن في نوايا وغايات عضو الإدارة مصدر القرار، ولعل من بين أهم الأسباب التي أدت إلى اختيار الموضوع، القيمة العلمية له، ويتمثل ذلك في عدم وجود تنظيم خاص بالإثبات الإداري في معظم التشريعات، وكذلك إيجاد الحلول المناسبة لتحقيق التوازن بين أطراف الدعوى.

منهجية الدراسة:

هذه الدراسة فقهية قضائية تحليلية مقارنة عند عرض كل فكرة من أفكار البحث، وذلك ببيان اتجاهات كل من القضاء الإداري الفرنسي والمصري والليبي، متبعين بذلك الخطة التالية حيث قسمنا البحث إلى مطلبين، تحدثنا في المطلب الأول عن ماهية الإثبات وأهميته مقسمين إياه إلى فرعين، يتناول الفرع الأول: محل وعبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة، والثاني: أهمية إثبات عيب الانحراف بالسلطة وصعوبته، أما المطلب الثاني فخصصناه لدراسة وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة من خلال فرعين، الأول تناول الإثبات المباشر والثاني غير المباشر لنخرج بخاتمةٍ تتضمن نتائج وتوصيات.

المطلب الأول

ماهية الإثبات

يعرف الإثبات قانونا بأنه وسيلة لإقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتب آثارها[1].

وتتم صياغة نظرية الإثبات في القانون الإداري على أساس ظروف هذا القانون، وطبيعة الدعوى الإدارية التي يختص بنظرها القضاء الإداري وتطبق بشأنها نظرية الإثبات الخاصة به[2].

وبدون هذا الإثبات يظل القرار المعيب بعيب الانحراف بالسلطة بمنأى عن الإلغاء حيث أن الأصل فيه المشروعية، إلى أن يثبت العكس، إلا أن هذا الإثبات لا يخلو من صعوبة مرجعها الطبيعية الخاصة لعيب الانحراف بالسلطة، ولكن القضاء الإداري تأكيدا لدوره في إقرار مبدأ المشروعية، وفرض رقابته على القرارات الإدارية، قد خفف من صعوبة إثبات هذا العيب على المدعي الملقى عليه عبء اثبات الانحراف بالسلطة[3]، وذلك حتى يتسنى للقاضي الإداري إلغاء

1 . د . السنهوري عبد الرازق ، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، المجلد الثاني، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981م، ص 13.

2 . د . كمال الدين أحمد ، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، 1977م، ص 5 وما بعدها.

3 . د . خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2010م، ص 277.

القرار المشوب بعيب الانحراف بالسلطة ونتناول إيضاح ذلك من تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

الفرع الاول : محل وعبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة.

الفرع الثاني: أهمية إثبات عيب الانحراف بالسلطة وصعوبته.

الفرع الأول:

محل وعبء عيب الانحراف بالسلطة وصعوبته

يتعين علينا هنا أن نتطرق إلى موضـــوعين رئيســـيين هما محل الإثبات وعبئه هل يرد الإثبات على الوقائع والقانون أم يرد على الوقائع فقط ؟ ثم من هو الذي يلزم بإقامة الدليل؟ اي من يلقى على عاتقه عبء الإثبات؟

البند الأول : محل الإثبات

تتكون كل دعوى إدارية من عنصرين ، عنصر الواقع وعنصر القانون فالعنصر الأول هو الذي يكلف أطراف الدعوى بإثباته، وأما الحكم الذي يصـــدره القاضـــي الإداري فهو تطبيق القانون على الواقع بناء على ما ثبت له من أدلة على هذا الواقع، ومنه فإن محل الإثبات الذي يتحمل المدعي القيام به إنما هو الواقع، أما القاضـــي فإنه مهمته تتحدد في تطبيق القانون على الواقع[4]، والواقعة القانونية بوصفها محلا للإثبات هي كل سبب منشئ للحق المدعي بوجوده أو زواله أو وصفه، وهي إما تكون تصرفا قانونيا أو عملا ماديا يرتب عليه القانون أثراً، ولكي يثبت الخصم الواقعة القانونية بالمعنى المذكور يجب أن تتوافر في هذه الواقعة شروط معينة وهي[5] :

1 . أن تكون الواقعة متعلقة بالدعوى :

يعد هذا الشرط من الشروط البديهية التي تقتضيها طبيعة الأشياء، ذلك لأنه يتطلب حتى يكون الخصم منكرا لما ادعاه المدعي، فيكون محل عبء الاثبات موضوع نزاع بين الخصمين،

[4] . د . أبو السعود رمضان ، أصول الإثبات المدنية والتجارية ((النظرية العامة في الإثبات))، الدار الجامعية، 1993م، ص 368.

[5] . د . سعد نبيل ابراهيم ، الإثبات في المواد المدنية والتجارية ((في ضوء الفقه والقضاء))، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000م، ص 20 / 23 .

أما إذا كان الخصم مقر بما ادعاه المدعي ومعترفا به فلا حاجة لإضاعة وقت القضاء في شيء معترف به، لأن ذلك يعفي المدعي من عبء الاثبات ويجعل الواقعة ثابتة في

حق المقر بها، وكونها ثابتة لا يعني أنها غير قابلة للإثبات لأنها تصـــح أن تكون محل عبء إثبات من الغير إذا قام بشأنها نزاع آخر[6].

2 . أن تكون الواقعة منتجة في الدعوى:

لا يكفي أن تكون الواقعة متعلقة بموضـــوع الدعوى، بل يجب أن يكون إثباتها متعلقا بموضـــوعها، ويجب أيضـــا أن تكون منتجة في الدعوى، بمعنى أن يكون لها أثر في التغيير، والتأثير على الفصل فيها بأن تكون حاسمة في إسناد الحق إلى المدعي أو عدم إسناده له.

أما إذا كان يســـتوي في نظر القانون ثبوتها أو عدم ثبوتها فهي لا تكون منتجة في الإثبات حتى ولو كانت متصلة بالدعوى.

3 . أن تكون الدعوى جائزة الإثبات :

لا يكفي أن تكون الواقعة القانونية منتجة بطبيعتها في الإثبات، بل يجب أن تكون أيضا جائزة الإثبات، وإذا كان الأصـــل لا يوجد في القانون ما يمنع من إثبات الواقعة القانونية، إلا أن المشـرع قد يخرج عن هذا الأصـل لاعتبارات معينة فيمنع الخصـم من إثبات هذه الوقائع، وهذا المنع قد يكون لاعتبارات تتعلق بالنظام العام والآداب العامة أو لأن الاثبات يتعارض مع ســبب من الأسباب التي تقتضيها الصياغة الفنية في الإثبات[7].

4 . أن تكون الواقعة محددة وممكنة :

يجب أن تكون الواقعة القانونية محل الإثبات محددة غير مجهولة، وممكنة التحقق وإلا تعذر إثباتها، وضاع وقت القضاء في غير فائدة وطال النزاع دون داع[8].

6 . د . السنهوري عبد الرازق أحمد ، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثاني، ص 59 / 60.

7 . د . مرقص سليمان ، أصول الإثبات وإجراءاته ((الأدلة المطلقة))، الطبعة الخامسة، دار الكتب القانونية، مصر، 1991م، ص 203، أيضاً د. السنهوري عبد الرازق ، الوسيط في شرح القانون المدني ، ص 64.

8 . د . مرقص سليمان ، أصول الإثبات وإجراءاته ، ص 203.

البند الثاني :عبء الاثبات

يقصد بعبء الاثبات المسؤولية عن إقامة الدليل على صدق الادعاء أمام القضاء الإداري[9].

وفي الوقت الذي سكت فيه المشرع تماما في فرنسا ومصر وليبيا عن وضع نص يتعلق بعبء الاثبات الإداري أمام القضاء، فقد كشف القضاء الإداري في بعض أحكامه صراحة مسلكه بأن الأصل العام في الإثبات الإداري يقع على عاتق المدعي في الدعوى الإدارية، ونظرا لخصوصية هذه الدعوى تثور مشكلة تطبيق هذه القاعدة، حيث أن الفرد في الدعوى الإدارية يقف دائما كأصل موقف المدعي، وهو في الغالب لا يجوز أي أدلة وليس له امتيازات بعكس الإدارة الطرف الأقوى في الدعوى نظرا لما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة، وكذلك عادة ما تكون المستندات تحت يدها وبالتالي تنشأ ظاهرة عدم التوازن بين الطرفين، الأمر الذي يتطلب معالجة ذلك الوضع في مجال الإثبات لتحقيق التوازن العادل من خلال قيام القاضي الإداري بدور فعال في تسيير إجراءات الإثبات[10].

وقد استقر الفقه الفرنسي[11] على أن من يتمسك بالثابت أصلا لا يكلف بإثباته، أما من يدعي خلاف الأصل فعليه يقع عبء إثبات ما يدعيه، وأيا كانت الواقعة المراد إثباتها، والغاية من ذلك هي معرفة أي إدعاء من ادعاءات الخصوم.

يجب أن يعتمد عليه للحكم في الدعوى الإدارية، فالقاضي الإداري ملزم بإصدار حكمه حتى ولو لم يقدم إليه الخصوم أدلة ادعاءاتهم فلا يجوز له تأجيل حكمه والاستمرار في البحث

9 . د . خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الموسوعة الإدارية الشاملة في الدعاوى والمرافعات الإدارية، الكتاب الثاني، أصول إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 251.

10 . د . أبو المجد أشرف عبد الفتاح ، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والمصري مع أحدث الأحكام القضائية والآراء الفقهية الفرنسية والمصرية ذات الصلة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، 2009م، ص 518.

11 . jean rivero, jean waline, droit administraTIF,21 edition,DALLOZ,paris,2006,p578.

بصـــورة، مســـتمرة بل عليه الفصـــل في الدعوى وفي مدة معقولة ولذا يجب أن يكون الادعاء أو الدفع المعتمد عليه مفترض صحيحا في الأصل إلى أن يقوم الدليل على عكسه[12].

وفي مصر نجد الفقه الإداري يؤيد القول بوقوع عبء الاثبات على عاتق المدعي كقاعدة عامة تطبق أمام القضـــاء الإداري، وفي المعنى ذاته بالنســـبة لعبء إثبات عيب الانحراف بالسلطة، وجدير بالذكر أن هذه القاعدة تطبق في غالبية النظم القانونية المختلفة[13].

وقد استقر القضـاء الإداري على إلقاء عبء إثبات عيب الانحراف بالسـلطة على عاتق المدعي، ولا تختلف هذه القاعدة العامة عن بقية العيوب الأخرى للقرار الإداري.

وتأكيدا لذلك قضـت المحكمة الإدارية العليا المصـرية بأن عيب الانحراف بالسـلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض[14].

وفي ذات السياق تذهب المحكمة العليا الليبية حيث تقول ((الأصل في القرارات الإدارية صـــحة مشـــروعيتها إلى أن يثبت عكس ذلك، لأن عيب الانحراف يتميز بأنه عيب خفي يســـتره مظهر من المشروعية الشكلية، وأن مهمة إثباته تقع على عاتق طالب الإلغاء))[15].

وفي حكم اخر لها تقول: ((إن قضـــاء هذه المحكمة قد جرى على أن عيب الانحراف بالسلطة هو من العيوب القصدية التي يتعين على من يدعيه أن يقيم الدليل على أن جهة الإدارة قصدت بإصدار القرار مجرد الانتقام الشخصي أو تحقيق غرض لا يتعلق بالصالح العام))[16] .

12 . د . أبو المجد أشرف عبد الفتاح ، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، ص 519.

13 . د . عبد الله عبد الغني بسيوني ، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1996م، ص 674.

14 . طعن إداري رقم (658) لسنة (11) قضائية، جلسة 3 / 5 / 1969م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشر، ص 64.

15 . طعن إداري رقم (23) لسنة (12) قضائية، جلسة 25/ 6/ 1966م، مجلة المحكمة العليا، السنة الثالثة، العدد الأول، ص7.

16 . طعن إداري رقم (4) لسنة (20) قضائية، جلسة 14 / 3 / 1974م، مجلة المحكمة العليا، السنة العاشرة، العدد الرابع، ص 47.

ويســـتند تبرير إلقاء عبء الاثبات على عاتق المدعي إلى حق المبادرة الذي يتمتع به المدعي باللجوء إلى القضـــاء، فهو الذي بادر إلى تقديم الدعوى وبالتالي يلزم بتقديم الدليل على صحة ادعائه[17].

كما أن القضـــاء الإداري يقيم قرينه على ســـلامة الأغراض التي تتوخاها الإدارة إلى أن يثبت العكس نظرا لخطورة الاسراف في اتهام الادارة بالانحراف في استعمال سلطتها[18].

ولكن لصعوبة موقف المدعي في إثبات دعواه بانحرافه الإدارة بسلطتها، وهي التي تملك الامتيازات، وتحتفظ في غالب الأمر بالوثائق والملفات التي تؤكد حق المدعي، فقد خفف القضاء الإداري من حدة مبدأ إلقاء عبء الإثبات كاملا على عاتق المدعي، حيث نقل عبء الإثبات إلى جانب الإدارة إذا ما قدم المدعي ما يزعزع به قرينة الصـــحة المفترض توافرها في القرار الإداري، فيكون على الإدارة في هذه الحالة إثبات عكس ما يدعيه المدعي[19].

وكما يقول الفقيه((Bernad))[20] أنه: ((فيما يتعلق بعبء الإثبات في القرارات التأديبية أنه من الطبيعي أن عبء الإثبات أمام القضاء الإداري يقع على عاتق المدعي وهو الفرد غالبا، ومع ذلك تسمح الطبيعة الايجابية للإجراءات بالتخفيف من حدة هذه القاعدة...)).

فقد قضت بذلك محكمة القضاء الإداري المصري بأنه: ((من المبادئ المقررة أنه إذا لم يشتمل القرار على ذكر الأسباب التي استند إليها، يفترض فيه أنه صدر وفقا للقانون ويهدف إلى تحقيق المصـــلحة العامة، وهذه القرينة تبقى قائمة إلى أن يثبت المدعي أن الأســـباب التي بنى عليها القرار المطعون فيها هي أسباب غير مشروعة لا تمت للمصلحة العامة، وللمحكمة كامل الســـلطات في تقدير الدليل الذي يقدمه المدعي في هذا الصـــدد، ولها إذا لاقت وجها لذلك أن تطلب المبررات التي بني عليها القرار المطعون فيه، وهذا عن طريق اعتبار الدليل الذي يقدمه

17 . د . شطناوي علي خطار ، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010م، ص 608.

18 . د . البنا محمود عاطف ، الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثانية، بدون دار نشر، 1999م، ص 411.

19 . د . جمال الدين سامي ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة بدون، 1992م، ص 282 / 283.

20 . حكم في 14 / 4 / 1976م، في قضية (sant ueci) راجع د . أبو المجد أشرف عبد الفتاح ، موقف قاضي الإلغاء، ص 527.

المدعي كافيا على الأقل لزحزحة قرينة الصحة (المشروعية) التي يتمتع بها القرار الإداري، فينقل عبء الإثبات من على عاتق المدعي إلى عاتق الحكومة))[21].

كما تقضي بذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية، بأن عيب الإثبات يقع أصلا على عاتق المدعي إلا أن هذا الأصل العام لا يؤخذ به إذا نكلت جهة الإدارة عن تقديم ما تحت يدها من أوراق رغم طلب المحكمة، حيث يترتب على ذلك قيام قرينه لصالح المدعي تلقى بعبء الإثبات على عاتق الإدارة[22].

ولكن موقف الإدارة في الإثبات يعد أيسر وأفضل من موقف المدعي، إذ تتولى عندما يحل عليها الدور تقديم الإثبات اللازم الرد بعد أن يكون المدعي قد قدم ما لديه من مستندات، وبالتالي يبدأ دفاعها على أساسها في حين أن المدعي يتخذ موقف المبادرة[23].

ولتحقيق العدالة الإدارية يلتزم القاضي الإداري في وظيفته بالحياد، فهو لا يحل محل أحد الطرفين في الدعوى الإدارية ولا ينحاز لأي منهما، ولا يتحمل بأدنى جزء من عبء الإثبات[24].

ويؤيد ذلك أن القاضي الإداري يتقيد بطلبات الطرفين والنطاق الذي حدداه للدعوى، وإلا خرج على حدودها وقضى بما لم يطلبه من الطرفين، وعلى ذلك تدخل القاضي الإداري لا يأتي إلا إذا كانت الإدعاءات على درجة كبيرة من الجدية والاحتمال الذي يثير الشك في صحتها ومؤيدة بالأدلة المقنعة.

هذه الادعاءات هي التي تمنح القاضي المساحة لكي يمارس دوره الإيجابي في تبادل عبء الإثبات الواقع على عاتق طرف إلى آخر.

بعد أن انتهينا من الفرع الأول من التطرق لمحل وعبء الإثبات لعيب الانحراف بالسلطة، سنتناول في الفرع الثاني أهمية إثبات عيب الانحراف بالسلطة وصعوبته.

---

21 . حكم محكمة القضاء الإداري المصري، قضية رقم (525) لسنة (6) قضائية، جلسة 16 / 6 / 1953م، المجموعة، ص 1582.

22 . طعن إداري رقم (608) لسنة (30) قضائية، جلسة 30 / 9 / 1989م، المجموعة، السنة الخامسة والثلاثون، ص 583، أيضاً حكمها في الطعن الإداري رقم (4435) لسنة 35 قضائية عليا، جلسة 17 / 12 / 1994م.

23 . د . نشأت أحمد ، رسالة الإثبات، دار الفكر العربي، القاهرة، 1972م، الجزء الأول، ص 14.

24 . د . أبو المجد أشرف عبد الفتاح ، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، ص 493.

الفرع الثاني

أهمية إثبات عيب الانحراف بالسلطة وصعوبته

نتحدث في هذا الفرع عن أهمية إثبات عيب الانحراف بالسلطة وصعوبته في الدعوى الإدارية وذلك بالنظر إلى الطبيعة الخاصة التي تتسم بها هذه الدعوى لذا سنتطرق لكل ذلك على النحو التالي:

البند الأول : أهمية إثبات عيب الانحراف بالسلطة :

يمثل الإثبات أهمية خاصة بالنسبة للحقوق والمراكز القانونية إذ هو إحياء لها ولا فائدة علمية لها من غيره، والحق دون إثبات يعد غير موجود من الناحية العملية، فالإثبات يحمي الحق ويجعله مفيدا وهو قوة الحق، أو بالأحرى لا قيمة له إذا لم تتوافر وسيلة إثباته، هذه الوسيلة تكون حسب ما تم النص عليه في القانون وعلى مدعى الحق أن يثبت الاعتداء الواقع على حقه أو مركزه القانوني، ولذلك فكل من يلجأ إلى رفع دعوى قضائية عليه أن يوضح الأدلة موضوع الاعتداء، وعلى القاضي الإداري إذا ما تحققت لديه الوقائع أن يسقط حكم القانون عليها، على اعتبار أن وسائل الاثبات تعمل على استقرار الحقوق والمراكز القانونية فالقاضي الإداري يكون عقيدته من خلال عناصر الإثبات التي قدمت له طبقا للقانون والإجراءات المنظمة لها، ذلك أن مهمة القضاء الإداري تكمن في تطبيق النص القانوني على الوقائع المطروحة عليه[25].

فالإثبات ليس ركنا من أركان الحق، فالحق يوجد بقوة القانون متى توافرت الشروط اللازمة لنشوئه وبغض النظر عن وسيلة إثباته، غير أنه من الناحية العملية لا مبالغة في القول أن الحق عندما يكون مجردا من دليله يصبح عند المنازعة فيه هو والعدم سواء، لتعذر فرض احترامه قضاءً على من ينكره أو ينازع فيه[26].

ومن هنا كانت نظرية الإثبات من أهم النظريات التي تلقى تطبيقا يوميا من المحاكم سواء تعلق الأمر بتلك النظرية في مجال القانون المدني أو الجنائي أو الإداري، وإن اختلف

25 . د . فرج عصام توفيق حسن ، قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003م، ص 8 وما بعدها.

26 . د . مرقس سليمان ، من طرق الإثبات الخطية وإجراءاتها، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 1967م، ص 3.

الأخير عن غيره من القوانين اختلافا مرجعه الطبيعية الخاصة للدعوى الإدارية التي يتنازع فيها أطراف يختل التوازن بينهم من إدارة تتمتع بامتيازات وتملك مستندات قد تكون قاطعة في حسم الدعوى لصالح الطرف الآخر، والذي غالبا ما يكون مجردا من الدليل في ظل افتقاده لتلك المستندات وعدم وجود قانون الإثبات الإداري على غرار قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية في القانون المدني وقانون الإجراءات الجنائية في القانون الجنائي[27].

وتجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري غير ملزم بطرق معينة للإثبات محددة سلفاً، ذلك أن المشرع لم يحدد طرقا خاصة للإثبات أمام القضاء الإداري، فالمشرع لم يصدر قانونا متكاملا لأحكام الإثبات في المواد الإدارية سواء من الناحية الإجرائية أو الموضوعية، وإنما أوردها ضمن الأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية سواء كانت جهات إدارية أو عادية، ويمكن إرجاع ذلك إلى مقتضيات المرونة والتطور الذي يتميز بها القانون الإداري خاصة في مجال الإثبات.

وبالتالي فإن للقاضي الإداري سلطة تقديرية في تكوين عقيدته واقتناعه عند الفصل في المنازعة الإدارية، ذلك أن طرق الإثبات غير محددة القيمة أمامه، وبذلك تتساوى جميع أدلة الإثبات في المواد الإدارية، فنظام الإثبات يقوم في الأساس على مبدأ حرية الاقتناع، وفيه تكون حرية القاضي كبيرة من أجل الوصول إلى الحقيقة بأية وسيلة دون تحديد طرق ملزمة للإثبات[28]، والتي يوصف فيها الإثبات بأنه إثبات قضائي، وهو ما يعبر عن دور القاضي الإداري فيه، وبالتالي فإن المذهب الحر هو مذهب الإثبات المتبع من قبل القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، ويرجع ذلك لسببين:

أ . الطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية:

والتي تتعلق بروابط إدارية تنشأ بين الإدارة كسلطة عامة تقوم بوظيفتها الإدارية وبين الأفراد، وتقوم على المصلحة العامة ويسودها مبدأ المشروعية، لذا كان من الضروري تدخل القاضي الإداري لحماية الطرف الضعيف في المنازعة وهو الفرد، وذلك خلال اعتماده لمبدأ حرية الإثبات الذي يمنحه سلطة التقدير لمدى ملائمة الأدلة.

---

27 .د. خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2008م، ص 18.

28 . د . موسى أحمد كمال الدين ، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص 34 / 35، أيضاً د . خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الإثبات أمام القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي ، ص 33.

ب . عدم وجود قواعد خاصة بالإثبات الإداري :

فإذا كان القانون المدني يجري على تحديد طرق الإثبات المقبولة أمام القضـــاء العادي على ســبيل الحصــر، فإن مثل هذا التحديد لا وجود له أمام القضـــاء الإداري الذي لم يحدد له القانون طرقاً معينة للإثبات، ويظل الأمر محكوماً بإجراءات التقاضـــي طبقاً للقواعد العامة في الإثبات الســـاري على معظم المنازعات بما فيها المنازعات الإدارية، وهذا لا يتفق مع طبيعة الدعوى الإدارية نظراً لاختلاف قواعد الإثبات في حالتي المنازعة الإدارية والمنازعة المدنية، مما يعني صـعوبة تطبيق قواعد وإجراءات التقاضـي المنصـوص عليها في قانون الإجراءات والقواعد العامة في الإثبات.

وبالتالي فالقاضـي الإداري يتحرر من أية قيود بصفة عامة، ويمارس سلطته التقديرية في تقييم الأدلة التي يطمئن إليها[29]، وتبعاً لذلك يستعين من جانبه بطرق الإثبات المحددة في القانون الخاص ويســـتقي أحكامه بالقدر الذي لا تتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية، وفي ذات الوقت يقدر مدى حجية هذه الطرق التي يســـتعين بها دون أن يكون لطريقة معينة درجة قوة أعلى من طريق آخر، حيث تتساوى جميع الأدلة أمامه، ويرتكز بعد ذلك على الدليل الذي مثل لديه قناعة كاملة منه[30].

وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا المصـــرية ((للقاضـــي ان يحدد بكل حريته طرق الإثبات التي يقبلها وأدلة الإثبات التي يرتضيها وفقاً لظروف الدعوى المعروضة عليه))[31].

وهكذا فإن القاضـي الإداري يتمتع تجاه الدعوى الإدارية بسـلطات واسـعة تسـاعده على تكوين قناعته والتثبت من تحقيق الادعاء ولا يحده من ذلك إلا قدرته على إبداع الحلول المناسـبة والعادلة التي توفق بين المصلحة العامة والمصلحة الفردية، فإذا ما بلغ حد المبادئ التي استقرت في نفوس الأفراد عنواناً للحق وضماناً للعدالة، وجب عليه أن يقف دونها[32].

29 . د . خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الإثبات أمام القضاء الإداري، ، ص 34.

30 . د . موسى أحمد كمال الدين ، نظرية الإثبات في القانون الإداري ، ص 35، أيضاً د . وصفي مصطفى كمال ، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الأول، طبعة 1961م، ص 332.

31 . طعن إداري رقم (3063) لسنة (31) قضائية، جلسة 20 / 2 / 1988م، السنة 33، فقرة 147، ص 935.

32 . د . عكاشة هشام عبد المنعم ، دور القاضي الإداري في الإثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003م، ص 39.

البند الثاني: صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة:

يعد عيب الانحراف بالسلطة أشد العيوب صعوبة في الإثبات، بالنسبة لكل من القاضي الإداري والمدعي على السواء، فالقاضي لا يستطيع الحكم بسهولة بإلغاء القرار لشائبته بعيب الانحراف بالسلطة، لأنه قرار سليم من جميع نواحيه الظاهرة، فهو تصرف اتخذته جهة مختصة، ووفقاً للشكل الذي يتطلبه القانون، ويقوم على محل سليم، ولأسباب صحيحة، والمدعي إنما يتهم الإدارة في هذه الصورة إنها حادت عن الطريق السليم وأرادت تحقيق غايات غير مشروعة، وذلك

إنما يعود إلى بواعث نفسية، تكمن في نوايا ومقاصد عضو الإدارة متخذ القرار، وهو أمر خفي يحتاج تحقيقه إلى وقت طويل وجهود شاقة، ولذلك فإن القاضي الإداري لا يقبل كل إدعاء من هذا القبيل إلا إذا قامت لديه قرائن قوية على جدية الاتهام[33].

ولا يعتبر هذا العيب متعلقاً بالنظام العام، وبالتالي يتعين على صاحب الشأن إثارته، وليس للقاضي الإداري أن يستند إليه دون طلب المدعي الذي يتعين عليه تقديم الإثبات الكافي على الانحراف، فعبء إثبات هذا العيب على عاتق المدعي كما أسلفنا وإذا أخفق رفضت دعواه[34].

ومما يزيد في صعوبة موقف المدعي في إثبات دعواه بالانحراف باستعمال السلطة أنه يقف في غالب الأحيان مجرداً من أية امتيازات، وهذا هو الأمر الذي يؤثر في الخصومة الإدارية[35].

وتتمثل امتيازات الإدارة في الآتي:

1 . حيازة المستندات

تعد الوثائق الإدارية أو البيانات الخطية من أهم وسائل الإثبات الجوهرية والمهمة أمام

33 . د . الطماوي سليمان ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ((الانحراف بالسلطة))، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، الطبعة الثانية، ص 173، أيضاً د. جمال الدين سامي ، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991م، ص 374.

34 . د . البدوي اسماعيل ، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الرابع، أسباب الطعن بالإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م، ص 252.

35 . د . فوده عبد الحكيم ، المحررات الرسمية والعرفية في ضوء مختلف الآراء الفقهية وأحكام النقض، دار الفكر والقانون، 2007م، ص 259.

القضـــاء الإداري، وهذا لما توفره هذه الوثائق للخصـــوم من ضـــمانات لا توفرها لهم غيرها من الأدلة، حيث يتم الرجوع إليها عند اللزوم للكشـــف عن حقيقة التصـــرفات الإدارية، فتكون بذلك مرجعاً ثابتاً، وتتجسد في شكل سجلات وملفات وأوراق أعدت من مختلف الجهات الإدارية أو

صـدرت عن موظفيها والتي يتم من خلالها إثبات الوقائع المتعلقة بالعمل الإداري، وهي ما يمكن تسميتها بالأوراق الإدارية، وتعد هذه الأخيرة الوسيلة الأساسية لإثبات الوقائع الإدارية أمام القضاء الإداري كون أن الإجراءات الإدارية تتميز بأنها ذات صبغةٍ كتابية[36].

وبالتالي حيازة الإدارة للمستندات والوثائق المتصلة بموضوع الخصومة تمثل امتيازاً هاما في مجال الإثبات، تبرز أهميته في إضعاف موقف المدعي((الفرد)) ولهذا استقر الفقه والقضاء الإداري المقارن على أن عيب الانحراف بالسلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامه أن يكون لدى الإدارة سوء نية وقصد في الانحراف بالسلطة مما يصعب الكشف عن نية الإدارة إلا عن طريق الملف، فإذا انعدم الدليل في الملف على وجود هذا القصـــد فلا قيام لعيب الانحراف، والأوراق الإدارية التي تحوزها الإدارة وتجعل لها وضـــعاً مميزاً في إثبات الدعوى الإدارية التي تكون طرفاً فيها.

وبالتالي فإن امتياز الإدارة بحيازة المســـتندات المختلفة والمتنوعة وحفظها بعيداً عن متناول الأفراد والتي تتعلق بحقوقهم ومصـــالحهم الشـــخصـــية، وتمس بمراكزهم القانونية بمنحها مركز أفضـــل في المنازعة الإدارية لكونها تمتلك ســـلفاً أدلة الإثبات، ويكون الفرد مجرد من هذه الأدلة التي لا يعلم ما إذا كانت في صالحه.

2 . قرينة سلامة القرارات الإدارية :

تعد القرارات الإدارية من أهم وســـائل العمل الإداري، فعند صـــدورها عادةً ما تكون مزودة بقرينة المشروعية كونها صادرة من موظف مختص وقائمة على أسباب صحيحة وتهدف إلى المصلحة العامة إلى أن يثبت عكس ذلك على اعتبار أن قرينة صـــحة القرار الإداري من القرائن البسـيطة القابلة لإثبات العكس.

36 . د . موسى أحمد كمال ، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص 53.

وتشمل قرينة الصحة كافة صور القرارات الإدارية إيجابية كانت أم سلبية، صريحة أو ضمنية[37].

وحتى القرارات الإدارية المعيبة تكون مقترنة بقرينة السلامة إلى أن يحكم بإلغائها أو بعدم مشروعيتها من جانب القضاء الإداري أو بسحبها من قبل الإدارة ولا تنصب قرينة السلامة إلا على الوقائع والإجراءات والبيانات التي دونها الموظف المختص والأوضاع الشكلية التي استند إليها القرار وذلك فضلاً عن مضمون القرار وما يتضمنه من نصوص خاصة بالموضوع الذي صدر بشأنه، وبالتالي فقرينة سلامة القرارات تضع الفرد في مركز صعب تجعله يتحمل مخاطر المنازعة في صحة هذه القرارات، كونه في معزل من أدلة الإثبات وهو موقف المدعي في الوقت الذي تكون فيه الإدارة في موقف المدعي عليه في الدعوى، وهو مركز أيسر وأفضل من ناحية عبء الإثبات، مما يخلق عدم التكافؤ بين طرفي الخصومة[38].

وقد أكدت على هذا المحكمة العليا الليبية، حيث تقول : ((الأصل في القرارات الإدارية صحة مشروعيتها إلى أن يثبت عكس ذلك، لأن عيب الانحراف يتميز بأنه عيب خفي يستره مظهر من المشروعية الشكلية،...))[39]

وافتراض سلامة القرار الإداري لم يأت من فراغ، وإنما أملته ضرورات قانونية، تتمثل أساساً في أن وظيفة الإدارة وظيفة قانونية تتعلق إما بتنفيذ القانون، أو إقامة النظام، أو تسيير المرافق العامة، ووسيلة الإدارة في ممارسة هذه الوظيفة هي اتخاذ القرارات الإدارية، والظاهر يدل أنها تدخل ضمن حدود هذه الوظيفة، بصرف النظر عما قد يهدف عضو الإدارة من وراء إصداره لهذا القرار، أو ما قد يشوبه من عيب، ذلك أن الحقيقة القانونية قد لا تطابق الحقيقة الفعلية دائماً، بل قد تختلف عنها وتستند إلى الظاهر، ومن أجل إحقاق الحق وإقامة العدل، يضطر القانون أحياناً إلى افتراض الحقيقة على نوع معين، وهذه هي الحقيقة القانونية والحقيقة الافتراضية التي افترضها القانون من أجل تيسير أداء الإدارة لمهمتها.

وإلى جانب هذا فإن العمل الإداري يحاط بضمانات من أهمها وجوب الرقابة الإدارية، ولكن ليس هذا معناه عدم الاعتراف لذوي الشأن بالطعن في القرار، وإثبات عكس القرينة، لأن

37 . د . الطماوي سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966م، ص 633.

38 . د . موسى أحمد كمال الدين ، نظرية الإثبات في القانون الإداري ، ص 70، أيضاً د . الشلماني حمد محمد ، دعوى الإثبات في القانون الإداري في ظل امتيازات السلطة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2008م، ص 73 / 74.

39 . طعن إداري رقم (4) لسنة 20 قضائية، مشار إليه سابقاً.

هذه القرينة بسيطة قابلة للمناقشة فهي ليست قاطعة، وبالتالي يتمتع الفرد بحقه في مخاصمة مدى صحة القرار الإداري ومشروعيته وإثبات العكس أمام القضاء المختص[40].

3 . امتياز التنفيذ المباشر:

يقصد بهذه الميزة أن الإدارة تستطيع أن تقوم بنفسها بتنفيذ قراراتها تجاه الأفراد تنفيذاً مباشراً دون ما حاجة للالتجاء إلى القضاء، ذلك إذا لم ينفذها الأفراد برضاهم، فالقرار الإداري يكون حائزاً منذ لحظة صدوره على كامل الآثار القانونية، وهذا لأن القوة التنفيذية له هي قوة نابعة من نفس طبيعة القرار الإداري، وكونه مجرد تطبيق للقانون، فهو قانون الحالة الفردية[41].

وهدف الإدارة من هذه القرارات هو تحقيق الصالح العام، ويعد هذا الامتياز الذي تتمتع به الإدارة تعبيراً عن استقلالها عن القضاء، وهذا لأنها تحدد بهذه القرارات الحقوق والالتزامات والمراكز القانونية مقدماً، وهذا من دون أية مبادرة سابقة من جانب الأفراد الذين تمسهم مثل هذه القرارات، والتي تلزم الإدارة والأفراد على حد السواء، حيث أن الإدارة تلتزم في المستقبل باحترام أحكامها، والامتناع عن أي تصرف مخالف لها ما دامت قائمة، كما أن الفرد ملزم في نفس الوقت بمراعاة ما ورد بهذه القرارات من قواعد ونصوص.

والأساس القانوني لامتياز المبادرة هو أن الوظيفة الإدارية المناطة بالإدارة، غايتها هي تحقيق الصالح العام عن طريق إشباع الحاجات العامة للأفراد، وضمان أمن المجتمع وسلامته[42].

إلا أن السائد فقهاً[43] وقضاءً[44] أن تنفيذ الإدارة لقرارتها يعد طريق استثنائي بحت، ذلك أن اطلاق يد الإدارة في استخدامه يهدد حقوق الأفراد، وبناء على ذلك فقد حاول الفقه الإداري وضع حالات استثنائية ومحددة على سبيل الحصر، تستطيع فيها الإدارة اللجوء إلى التنفيذ

---

40 . د . الشيخ عصمت ، مبادئ و نظريات القانون الإداري (امتيازات الإدارة العامة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م، ص 87.

41 . د . فهيم عادل سيد ، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ص101.

42 . د . عكاشة حمدي ياسين ، المرافعات في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1998م، ص 1095 / 1096.

43 . د . الطماوي سليمان محمد ، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العر بي، 1996م، ص 595، د . عبد الوهاب محمد رفعت ، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2002م، ص 596، د . آدم عبد الحميد جبريل حسين ، التنفيذ المباشر وتطبيقاته والرقابة القضائية عليه، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2007م، ص 22 ، ص 38.

44 . المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 24 / 11 / 1962م، السنة 8 ق، ص 95، د . عكاشة حمدي ياسين ، المرافعات في قضاء مجلس الدولة ، ص 1097.

المباشر وهي في حالة وجود نص قانوني صريح يسمح للإدارة بالتنفيذ المباشر، أو حالة وجود نص لا يقرر جزاء عند مخالفته، أو حالة الضرورة[45].

ونتيجة لذلك فإن المدعي الطاعن في القرار غير المشروع بالتجائه للقضاء الإداري بدعوى الإلغاء يجد نفسه الطرف الأضعف، خاصة في ظل حرمانه من أدلة الإثبات، وصعوبة إثباته لعيب الانحراف بالسلطة مما يتطلب تدخل القاضي الإداري للقضاء على هذا التفاوت الكبير بين الطرفين مستعملاً وسائل الإثبات مستلهماً ذلك من قواعد العدالة.

بعد ان انتهينا في المطلب الأول إلى ماهية إثبات عيب الانحراف بالسلطة بما فيه محل وعبء الإثبات وأهميته وصعوبته نتعرض بالدراسة لوسائل إثبات الانحراف بالسلطة في مطلب ثاني .

المطلب الثاني

وسائل إثبات عيب الانحراف بالسلطة

اكتفى المشرع الليبي على ذكر عيب إساءة استعمال السلطة كسبب من أسباب الطعن بإلغاء القرار الإداري دون الإشارة إلى وسائل إثباته أمام القضاء الإداري[46].

ويتجه القاضي الإداري إلى إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة من خلال البحث في ملف الدعوى الإدارية، وهو بما يتضمنه من مستندات ووثائق، قد يكون كافياً لإظهار عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، فهو بذلك قد يكون وسيلة ثابتة وقاطعة الدلالة على قيام هذا العيب في القرار المطعون فيه.

إلا أن الإثبات المباشر من خلال ملف الدعوى الإدارية قد لا يكون كافياً لإظهار عيب الانحراف بالسلطة، نظراً لطبيعة هذا العيب الخفي، فيلجأ القاضي الإداري إلى الإثبات غير المباشر من خلال البحث في الوسائل غير المباشرة المتمثلة في مجموع القرائن المحيطة بالدعوى التي تكشف عن عيب الانحراف بالسلطة، ويؤكد القضاء الإداري الليبي على التخفيف للمدعي

45 . د . الطماوي سليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص 640.

46 . الجريدة الرسمية، السنة التاسعة، العدد 59، ص 1233.

في إثبات دعواه لعيب الانحراف بالسلطة بتوسعه في معنى ملف الدعوى، واستعانته بظروف الدعوى وملابساتها، حيث قضت المحكمة العليا الليبية في هذا الخصوص بقولها بأنه ((لما كان هذا العيب ((عيب الانحراف)) يتميز بأنه خفي يستره مظهر من المشروعية الشكلية، فإن مهمة إثباته دقيقة وتقع على طالب الإلغاء، ما لم يكن القرار بذاته أو باستقراء اسبابه كافياً للدلالة عليه أو تنهض القرائن المستمدة من طريقة إصداره وتنفيذه أو من الظروف التي أحاطت به أو من انعدام الدافع المعقول أو من عدم الملاءمة الصارخة في القرار دليلاً على انحراف الإدارة وعدم ابتغائها وجه الصالح العام بإصداره))[47].

لذا يكون تناولنا لهذا المطلب من خلال تقسيمه إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

الإثبات المباشر لعيب الانحراف بالسلطة

يكون إثبات عيب الانحراف بالسلطة مباشراً من خلال البحث في ملف الدعوى المعروضة أمام القاضي الإداري، فلكل موضوع عند الإدارة ملف خاص به، وهذا الملف يحتوي على كل المستندات المتعلقة بهذا الموضوع[48]، وكثيراً ما تبين تلك المستندات التي يتضمنها هذا الملف عن الغايات التي استهدفتها الإدارة من قرارها[49]، ويعد القرار الإداري المطعون فيه أول ما يبحث فيه القاضي الإداري، وقد يستخلص وجود الانحراف بالسلطة من عدمه من مضمون القرار رغم حرص السلطة الإدارية على أن يكون النص الظاهر للقرار مطابقاً للقانون[50]، فقد يحدث أحياناً أن تكشف مجرد قراءة القرار عن عيب الانحراف، وذلك عندما تذكر الإدارة أسباب قرارها، فإن هذه الأسباب لما بينها وبين الغايات من روابط قوية تكشف عن الأهداف الحقيقية التي تبتغيها من اتخاذ القرار[51]، وقد يرد في نص القرار اعتراف الإدارة بالانحراف بالسلطة، وهذا

47 . طعن إداري رقم (10) لسنة (11) قضائية، جلسة 6 / 3 / 1965م، مجلة المحكمة العليا، السنة الأولى، العدد الرابع، ص 16.

48 . د . فهمي مصطفى أبو زيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1999م، ص 831.

49 . د . جمال الدين سامي ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992م، ص 281.

50 . د . السناري محمد عبد العال مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2000م، ص 282.

51 . د . الطماوي سليمان محمد ، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة 1996م، ص 769.

الاعتراف يتم في بعض الأحيان عندما تتصور الإدارة أنها لم تخط فتكشف عن هدفها، فإذ به غير الهدف الذي أراده القانون[52].

وقد حاول مجلس الدولة الفرنسي، أن يستكشف عيب الانحراف بالسلطة باللجوء إلى ملف الدعوى، ويؤكد ذلك استخدامه في بعض أحكامه عبارة تقليدية هي : ((وحيث يدخل في نطاق فحص الأوراق الواردة بالملف)) أو عبارة (ويخلص من أوراق الملف))[53].

وقد فسر القضاء المقارن والليبي ملف القضية أو الدليل المستمد من ملف الدعوى تفسيراً واسعاً يتمثل في عدة أمور ظهرت في أحكامه وهي :

1 . ما يظهره القرار المطعون فيه:

يبحث مجلس الدولة الفرنسي عن دليل إثبات عيب الانحراف بالسلطة أولاً في نص القرار الإداري المطعون فيه، فقد يستنتج القاضي الإداري ما يثبت عدم مشروعية الهدف الذي يسعى مصدر القرار لتحقيقه، مما يجنبه مشقة البحث عنه في كافة الأوراق والأدلة، والتي قد لا تساعده في إثبات هذا العيب، فقد يكتشف القاضي الإداري قيام عيب الانحراف بالسلطة بمجرد قراءة القرار، ذلك عندما تكون الإدارة قد أعلنت عن أسباب قرارها، فإن هذه الأسباب ترتبط بالأهداف من القرار، وتبين الأهداف الحقيقية التي تستهدفها الإدارة من اتخاذ القرار[54].

وكان القضاء الإداري الفرنسي في بدايته متشدداً في إثبات عيب الانحراف بالسلطة بأن يكون هذا العيب واضحاً وصريحاً في نص القرار ذاته، وإلا حكم بمشروعية القرار، ولكن هذا الموقف من مجلس الدولة الفرنسي أدى إلى تقليل فرص إثبات عيب الانحراف بالسلطة، ورفض العديد من دعاوي الانحراف بالسلطة، وبسبب سياسته المتشددة في ذلك، اقتصرت أحكامه بالإلغاء لعيب الانحراف بالسلطة على القرارات المشوبة بعيب الانحراف في مظهرها الخارجي، وهذا المسلك من المجلس يؤدي من الناحية العملية إلى عدم تبدل دعاوي الانحراف بالسلطة إلا

52 . د . فهمي مصطفى أبو زيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، ص 830.

53 . c.e.1.11.1970,sieur guye.a.j.d.a,p.54

راجع د . الدقدوقي حلمي ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1989م، ص 334.

54 . د . الطماوي سليمان محمد ، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986م، ص 769.

بالنسبة للقرارات التي يعلن فيها متخذها صراحةً أنه لا يبتغي من قراره تحقيق المصلحة العامة وهو أمر يندر وقوعه.

فمن غير المستساغ عملاً أن يُوقع عضو الإدارة نفسه في هذا المنزلق الخطير، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي خفف من هذه الشدة، وتجاوز الحدود الضيقة لنصوص القرار المطعون

فيه، وبدأ ينظر في الأوراق المحفوظة بملف الدعاوي بحثاً عن دليل يستخلص منه وجود ذلك العيب من عدمه[55].

وقد سلك مجلس الدولة المصري نفس سياق مجلس الدولة الفرنسي في إثبات عيب الانحراف بالسلطة، حيث قرر ذلك في حكمه، ويذهب إلى القول بأنه ((استقر الفقه والقضاء الفرنسي على أن يكون إثبات عيب الانحراف عن طريق اعتراف الإدارة أو من ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور الأمر الإداري))[56].

وتجدر الملاحظة إلى أن الاعتراف قد يكون ضمنياً يستخلصه القاضي الإداري من القرائن القوية التي يقدمها الطاعن، وقد يستشف الاعتراف من عدم تقييد الإدارة للأدلة التي تدينها، ومن صور الاعتراف الضمني بوجود الانحراف بالسلطة قيام السلطة الإدارية بسحب قرارها المطعون فيه أمام القضاء الإداري بالانحراف بالسلطة، يكون بمثابة اعتراف ضمني بأن القرار مشوب بهذا العيب، وبهذا الاعتراف يقضي القاضي الإداري بانتهاء الخصومة الإدارية لاستجابة الإدارة لطلبات المدعي[57].

2 . المناقشات الشفهية:

قد يكتشف القاضي الإداري قيام عيب الانحراف بالسلطة من خلال المناقشات الشفهية التي تدور داخل المجالس التي لها اتخاذ القرارات، وقد اعتمد مجلس الدولة الفرنسي تلك المناقشات كدليل لأثبات انحراف الإدارة بسلطتها نتيجة لتوسعه في تحديد مضمون الملف الإداري

55 . د . نجم أحمد حافظ ، السلطة التقديرية ودعاوى الانحراف بالسلطة، مجلة العلوم الإدارية، السنة 25، العدد 2، 1982م، ص 82 وما بعدها.

56 . محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة 16 / 5 / 1957م، السنة الحادية عشر، ص 473.

57 . د . خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، ص 324.

عند إثبات الانحراف، وسواء أكانت تلك المناقشات لاحقة أو سابقة على إصدار القرار[58].

ومثال ذلك المناقشة التي تمت في إحدى اللجان بخصوص تحديد عرض طريق، حيث تم تحديده أضيق من المقترح حتى يمكن توفير ما يمكن أن يدفعه المسار من هذا الطريق، ويؤدي ذلك لحرمان بعض الملاك للأراضي المجاورة للطريق من تحصيل مقابل هذا المرور[59].

وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري المصري بأنه ((نقل مدرس مساعد بإحدى الجامعات إلى وظيفة اخصائي بوزارة الصحة مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، حيث ثبت من مناقشات المجلس الأعلى للجامعات أن السبب الحقيقي للقرار ليس عدم حصوله على الدكتوراه، بل القول بفقدان الانسجام بينه وبين بعض زملائه بالكلية))[60].

وفي الواقع لا يكون إثبات الانحراف بهذه الطريقة سهلاً دائماً، حيث أن مناقشات إصدار القرار تكون في غرف مغلقة، وغالباً ما تكون محاطة بسرية تامة يعجز المدعي عن اختراقها، فلا يستطيع معرفة ما دار فيها لإثبات الانحراف بواسطتها[61].

3 . ما تظهره المراسلات:

الرسائل التي تسبق أو تلحق بالقرار الصادر المطعون فيه، فهي كثيراً ما تكشف عن نوايا الإدارة وأهدافها، فقد يكتشف انحراف الإدارة بالسلطة من تلك المراسلات، وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية ((monbouyran)) بأنه ((اتضح من الخطابات المتبادلة بين رئيس مجلس المكتب الإقليمي وبين نقابة موظفي المكاتب العامة لمساكن الإيجار المتوسطة، وكذا من مداولات مجلس إدارة المكتب في 5 / 11 / 1968م أن إنهاء ندب المدعي قبل موعده لم يكن بهدف المصلحة العامة، ولكنه استهدف التخلص من المدعي بسبب نشاطه النقابي[62].

---

58 . د . الحلو ماجد راغب ، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010م، ص 423.

59 . c.e.26.1.1900, mont dore,sirey.p.54.

راجع د . نجم أحمد حافظ ، السلطة التقديرية ودعاوى الانحراف بالسلطة ، ص 78.

60 . محكمة القضاء الإداري المصرية، قضية رقم (1494) لسنة 15 قضائية، مجموعة أحكام، السنة 15، ص 70.

61 . د . خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام في ضوء أحدث أحكام مجلس الدولة، الجزء الأول، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005م، ص 445.

62 . c.e.9.5.1973,mabouyran,rec.p.328.

راجع د . خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الانحراف بالسلطة، ص 330.

كما اعتدت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالمراسلات المتبادلة بين جهات الإدارة في إلغائها لقرار نقل مسؤول نقابي بسبب عمله النقابي المناوئ للإدارة، ودفاعه عن حقوق العاملين بالمرفق، غير أن كون هذه المراسلات في يد الإدارة وامتناعها عن تقديمها للقاضي الإداري، بزعم عدم وجودها يحول دون تحقيق الفائدة المرجوة منها[63].

4 . التعليمات الخاصة أو العامة

حيث أن التعليمات الخاصة أو العامة التي يتخذها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم الذين أصدروا القرار المطعون فيه، قد تكشف عن انحراف بالسلطة إن وجد، فقد أدرج مجلس الدولة الفرنسي التعليمات الصادرة من الرؤساء الإداريون للكشف عن عيب الانحراف بالسلطة في مفهوم الدعوى، ففي قضية (bariset) اعتمد على تعليمات صادرة من وزارة المالية إلى المحافظين بحرمان الملاك المنزوعة ملكياتهم من التعويض المالي المنصوص عليه في القانون– الذي يقرر احتكار الدولة لصناعة الكبريت– في إلغاء قرار الوزير بإغلاق مصانع الكبريت، بدعوى أنها مجرد تطبيق سلطات الضبط الإداري على المنشآت الخطيرة والضارة بالصحة العامة ((وذلك هروباً من دفع التعويض المالي المطلوب للملاك)) وقد خلص المجلس في حكمه هذا إلى أن تلك التعليمات يستشف منها عدم استهداف القرار المصلحة العامة، بل كان يستهدف مصالح مالية للإدارة وبالتالي حكم بإلغاء قرار المالية لشائبته بعيب الانحراف بالسلطة[64].

كما أن محكمة القضاء الإداري المصري اعتدت بالتوجيهات والتعليمات التي يتخذها الرؤساء إلى مرؤوسيهم، حيث قضت بإلغاء قرار فصل المدعي من المشيخة، نظراً لأن فصله تحت تأثير تدخل نائب في البرلمان، وهو أمر قام الدليل عليه من واقع الخطاب الموجه من النائب إلى المدير في هذا الشأن[65].

63 . حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 21 / 3 / 1972م، السنة القضائية 26، ص 24،
راجع د . خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الموسوعة الإدارية الشاملة، ، ص 456.

64 . c-e. 26.11.1975 , bariset k s .p.934.
راجع د . نجم احمد حافظ ، السلطة التقديرية ودعاوى الانحراف بالسلطة ، ص 85.

65 . محكمة القضاء الإداري المصري، جلسة 1 / 5 / 1951م ، المجموعة، السنة 5، ص 922.

5 . الإيضاحات والتفسيرات:

قد يطلب القاضي الإداري من الإدارة بعض الإيضاحات لتفسير قرار لها، حيث يطرح عليها بعض الأسئلة المحددة لبيان أساس ذلك القرار، فيكون على الإدارة أن تقوم بتقديم الأوراق والتفسيرات التي تبرر اتخاذها للقرار محل الطعن، والأسانيد التي اعتمدتها في إصدار هذا القرار، وإيضاح كافة الظروف المصاحبة له، فإذا امتنعت الإدارة عن القيام بذلك الالتزام، فإن القاضي الإداري يملك طلب تلك التفسيرات بطريق آخر، بأن يأمر السلطة الإدارية المختصة بأن تودع ملف الدعوى إجراءات معينة أو التحقق من موضوع معين أو بإعطائه تفسيراً لأمر ما[66].

وقد أكد ذلك مجلس الدولة الفرنسي بأن طلب من الوزير المختص إجراء تحقيق معين، ومن خلال ذلك التحقيق، اكتشف المجلس وجود عيب الانحراف بالسلطة في القرار المطعون فيه وقضى بإلغائه[67]، ولكن هل يستطيع القاضي الإداري وهو بصدد بحث عيب الانحراف بالسلطة أن يستدعي مصدر القرار المطعون فيه، أو أن يأمر بإجراء تحقيق معه لمعرفة البواعث التي كانت وراء إصدار القرار؟

بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي لا يستطيع أن يستدعي عمال الإدارة العامة، أو أن يجري التحقيق معهم، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين الإدارة القاضية والإدارة العاملة[68].

أما مجلس الدولة المصري في سبيل تبيان عيب الانحراف بالسلطة يملك ما هو أبعد من ذلك، حيث يجوز لهيئة موظفي الدولة وللمحكمة حق إجراء التحقيق واستدعاء الخصوم لسماع أقوالهم عن وقائع الدعوى، مما يعين على الكشف عن عيب الانحراف بالسلطة، وقد نصت المادة (32) من قانون مجلس الدولة المصري على ذلك حيث جاء فيها ((إذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها الجلسة أو قام به من تندبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين))[69].

كما أن المشرع الليبي أعطى للقاضي الإداري إمكانية استدعاء الخصوم لسماع أقوالهم والتحقيق معهم، فقد نص قانون القضاء الإداري رقم (88) لسنة 1971م في المادة (16) منه على أن ((للمستشار المقرر بدائرة القضاء الإداري أن يأمر باستدعاء الخصوم لسؤالهم عن

66 . د . نجم أحمد حافظ ، السلطة التقديرية ودعاوى الانحراف بالسلطة ، ص 91.

67 . c-e . 14.1.1930 , regal , sirey, p.126.

راجع د . نجم أحمد حافظ ، السلطة التقديرية ودعاوى الانحراف بالسلطة ص 91.

68 . د . الطماوي سليمان محمد، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ص 912.

69 . د . الطماوي سليمان محمد، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ص 912.

الوقائع التي يرى لزوم أخذ أقوالهم فيها، وله إجراء تحقيق في الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها، أو أن يأمر بإدخال خصـــم آخر في الدعوى، أو تكليف الخصـــوم بتقديم مذكر ات أو مســـتندات تكميلية، وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الآجل الذي يعين لذلك...)).

وإذا كان القضـــاء الإداري قد اســـتقر على أنه إذا كان نص القرار أو ما تضـــمنه ملف الدعوى من مستندات ووثائق يؤدي إلى إثبات عيب الانحراف بالسلطة، فإنه يحكم بإلغاء القرار المعيب، ولكن إذا استدعى الأمر من القاضي الإداري لترسيخ عقيدته إلى إيضاحات وتفسيرات من الإدارة حول أسباب اتخاذ القرار، وامتنعت الإدارة عن إبدائها فإنه بوسعه أن يقضي ضدها.

مثال ذلك قضـــية (barel) التي قضـــى فيها مجلس الدولة الفرنســـي ضـــد الإدارة حيث تتلخص وقائعها في أن الوزير منع بعض الأشـــخاص من الترشـــح لتقلد وظيفة معينة لأســـباب أدعى أنها بتعلقها بالمصلحة العامة، فطعن صاحب الشأن على القرار تأسيسا على أن المنع تم لأسباب سياسية وقدم لمجلس الدولة قرائن لإثبات عيب الانحراف بالسلطة، طلب المجلس من الوزير إبداء الأسباب الحقيقية لقرار منع الترشح للطاعن، غير أن الوزير امتنع عن إبداء تلك الأســـباب ونتيجة لذلك حكم المجلس بإلغاء قرار المنع حيث اعتبر تلك الأســـباب ذات طبيعة سياسية وبعيدة عن المصلحة العامة[70].

الفرع الثاني

الإثبات غير المباشر لعيب الانحراف بالسلطة

قد لا يغني القاضـي الإداري الإثبات المباشـر من خلال بحثه في ملف الدعوى الإدارية، ولا يظهر ذلك عيب الانحراف بالسلطة بسبب طبيعة هذا العيب المستتر، والذي يكون في ظاهرة سـليماً، وبالتالي يتوجب على القاضـي الإداري أن يوجه بحثه عن عيب الانحراف بالسـلطة من خلال وسـائل غير مباشـرة تتمثل في مجموع القرائن المحيطة بالدعوى الإدارية التي تظهر عيب الانحراف بـالســـلطـة ، فلا يكتفي ببحثـه على فحص نص القرار المطعون فيـه من الأوراق والمستندات الموجودة بملف الدعوى فقط، بل إنه يوسع بحثه لاكتشاف عيب الانحراف بالسلطة.

وإذا كانت مسـألة إثبات عيب الانحراف بالسـلطة تقع على عاتق المدعي كما ذكرنا في

70 . د . الطماوي سليمان محمد، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، ص 912.

السابق، وإنه لا يحتفظ في الغالب بالمستندات، فإن القرائن المحيطة بالخصومة تعتبر في الكثير من الحالات الوسيلة المتاحة له، تزعزع قرينة الصحة المفترض توافرها في القرار الإداري، وتنقل عبء الإثبات إلى الإدارة، فيكون عليها في هذه الحالة تقديم ما لديها من مستندات ووثائق لإثبات عكس ما يرعيه المدعي[71].

ويتم اللجوء إلى تلك القرائن عندما لا يجد المدعي دليل الإثبات في ملف الدعوى، أو لا يملك المستندات المؤيدة لطلباته، وبالقرائن يستطيع القاضي الإداري أن يؤسس حكمه على الإمارات والشواهد والدلائل[72] .

وحرصاً من القضاء الإداري على حماية مبدأ المشروعية الإدارية وضمان حقوق وحريات الأفراد من تسلط وتعسف السلطة الإدارية يلجأ إلى القرائن القضائية في إثبات عيب الانحراف بالسلطة، فلا يكتفي في إثباته بملف الدعوى، وإنما يعتمد القرائن التي من شأنها

التشكيك في حسن نوايا الإدارة ومشروعية غاياتها من وراء اتخاذ القرار، بحيث يصبح الإثبات على عاتق الإدارة، بأن تفند تلك القرائن المقدمة، فإذا لم تستطع ، أو لم تعط الإجابة الشافية التي تؤثر في عقيدة القاضي الإداري، عد ذلك منها تسليماً بطلبات المدعي[73].

وتتوافر قرائن الانحراف بالسلطة في حالة عدم المساواة بين الأفراد إذا ما تساوت مراكزهم القانونية، أو انعدم دافع الإدارة المعقول لإصدار القرار، أو عدم الملاءمة الواضحة بين السبب والمحل، أو اتخذت موقفاً سلبياً من ادعاءات الطاعن ضدها، كما قد يتخذ القاضي الإداري من ظروف إصدار القرار والكيفية التي نفذ بها قرينة على انحراف الإدارة بسلطة إصداره.

وسنوضح كل ذلك على النحو التالي:

1 . الإخلال بمبدأ المساواة:

إن مبدأ المساواة يقتضي أن تقوم السلطة الإدارية بتطبيقه بين جميع الأفراد متى اتحدت ظروفهم فيما أعطاهم المشرع من اختصاصات في تصريف الشؤون العامة، بحيث يمتنع عليها

71 . د . عبد الكريم فؤاد محمد موسى ، نظرية الانحراف في استعمال الإجراء الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 1995م، ص 283.

72 . د . موسى أحمد كمال الدين ، نظرية الإثبات في القانون الإداري، ص 404.

73 . د . جمال الدين سامي ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية، ص 282 / 283.

أن تعطي حقاً لأحد ثم تحرم غيره منه متى كانت ظروفهما متساوية، أو أن تفرق في المعاملة بين الأفراد ذوي المراكز المتماثلة، فإذا لم تعامل الإدارة الأفراد على قدم المساواة في تقديم خدماتها لمجموعة معينة ورفضت تقديمها لمجموعة أخرى، دون بحث لكل حالة على حدة، فذلك يظهر أنها جاملت مجموعة دون الأخرى، لأن التمييز لا يقوم على أساس قانوني، وينتقل عبء الإثبات بالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة من المدعي إلى الإدارة، حيث يطلب منها بيان هدفها من القرار الذي ميزت فيه بين المجموعتين اللتين تماثلت ظروفهما[74].

وتطبيقاً لذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار أحد العمد بمنع المسيرات والمظاهرات باستثناء واحدة، حيث اعتبر مجلس الدولة أن هذا الاستثناء ينم عن انحراف في استعمال السلطة لتمييزه بين طوائف وانتماءات المتظاهرين[75].

كما أن المحكمة الإدارية العليا المصرية ألغت قراراً إدارياً لعيب الغاية، ولأن الإدارة ميزت في المعاملة بين الأفراد دون أن يكون لهذا التمييز أساس مشروع حيث تقول ((إن انعدام السبب المبرر للقرار الإداري وانطواء تصرف الإدارة على تمييز بعض الناس على حساب البعض الأخر دون مسوغ مقنع وأساس من الصالح العام، هو صورة من صور مشوبة القرار الإداري بالانحراف))[76].

وفي حكم آخر لها قضت بإلغاء قرار لأحد الموظفين لانتهاكه لمبدأ المساواة المفترض توافره في جميع القرارات الإدارية، حيث قضت بأنه لئن كان حظر تشغيل المطاحن ليلاً لا يعد أن يكون مجرد تنظيم حتى لا يسبب تشغيلها في هذا الوقت قلقاً وإزعاجاً للسكان، فإذا ما أصدر المحافظ مثل هذا التنظيم بقرار عام، وجب على جميع المطاحن التزامه، أما أن يقيد المحافظ مطحنةٍ بذاتها ليحظر عليها التشغيل ليلاً بقرار فردي قبل أن يكون مسبوقاً بهذا التنظيم العام الذي يسري على الكافة، ففيه مجاوزة للسلطة[77].

وتؤكد محكمة القضاء الإداري المصري على ضرورة احترام الإدارة لمبدأ المساواة، حيث اعتبرت مجرد المحاباة في المعاملة ولو لم يترتب عليها إخلال بمبدأ المساواة لاختلاف الظروف،

74 . د . الطماوي سليمان محمد، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، 1952م، ص 417.

75 . c-e .1.8.1972 , stade olympque chapenais, res-p917.

76 . طعن إداري رقم (1362) لسنة (10) قضائية، جلسة 26 / 11 / 1966م، المجموعة، السنة (12)، ص 282.

77 . الطعنان الإداريان رقما (16)، (19)، لسنة (2) قضائية، جلسة 16 / 4 / 1960م، المجموعة، السنة (9)، ص 780.

كافياً للحكم بالإلغاء، لعيب الانحراف بالسلطة، وفي ذلك قضت بأن قرار وزير الأشغال المطعون فيه ((تضمن ضابطين يحملان في طياتهما معنى كريهاً هو محاباة المهندسين ذوي المؤهلات العالية، باستبقاء الأعمال الكثيرة الربح لهم وترك الأعمال القليلة الربح إلى المدعين وإن اتحدتا في النوع والطبيعة وعدم حاجة كل منهما إلى التعمق في الفن الهندسي أو التخصص في الدراسة العلمية، وفي ذلك ما فيه من مجانبة أهداف المشرع، أو الانحراف بالسلطة عن طريقها السوي))[78].

وتؤكد المحكمة العليا الليبية على ضرورة تطبيق مبدأ المساواة بين جميع الأفراد متى اتحدت ظروفهم حيث تقول في أحد أحكامها ((... وحيث إن الذنب المنسوب إلى الطاعنة هو نفسه الذنب المنسوب لشريكها الطالب الآخر، فقد رأت اللجنة معاقبته بالحرمان من الدراسة لمدة تسعة أشهر، إلا أنها رغم تساوي الذنب المنسوب لهما واشتراكهما فيه بدرجة متساوية فقد عاقبت الطاعنة بالفصل من الجامعة فصلاً نهائياً، الأمر الذي يخرج تقديرها من نطاق المشروعية إلى عدم المشروعية...))[79].

وبالتالي يترتب على إثبات المدعي الإخلال بمبدأ المساواة بين من اتحدت ظروفهم قيام قرينة على وجود الانحراف بالسلطة ينتقل بموجبها عبء إثبات عكس هذه القرينة إلى عاتق الإدارة، فإذا لم تتمكن من بيان أساس ذلك التمييز اعتبر ذلك دليلاً على وجود الانحراف في استعمال السلطة.

2 . انعدام الدافع المعقول:

إن الإدارة تتخذ قراراتها تحت تأثير دوافع معينة، ولإضفاء المشروعية على هذه القرارات يتعين أن يكون دافعها يتعلق بالصالح العام، وأن يكون مبرراً لاتخاذ القرار، أي أن يكون ذلك القرار ذا دافع معقول لاتخاذه، فإذا انتفى ذلك الدافع، توافرت قرينة عيب الانحراف بالسلطة التي تعين المدعي في إثبات هذا العيب، حيث هي الأخرى ينتقل بموجبها عبء إثبات قيام الدافع المعقول لاتخاذ القرار إلى عاتق الإدارة، وبالتالي فقد يأخذ القاضي الإداري انعدام الدافع المعقول

78 . حكم محكمة القضاء الإداري، قضية رقم (218) لسنة (4) قضائية، جلسة 20 / 6 / 1953م، المجموعة، السنة(7)، ص 1827.

79 . طعن إداري رقم (2) لسنة (21) قضائية، جلسة 13 / 2 / 1975م، مجلة المحكمة العليا الليبية، السنة الحادية عشر، العدد الثالث، ص 29 .

كدليل على وجود عيب الانحراف بالسلطة، لأنه إذا كانت القرارات الإدارية تتمتع بقرينة المشروعية، باعتبار أن الأصل فيها صحة مشروعيتها واستهدافها المصلحة العامة، إلا أن انتفاء الدافع المعقول لاتخاذ القرار قد يكون قرينة تعين المدعي على إثبات انحراف الإدارة بسلطتها، وتسهل على القاضي الإداري الحكم بالإلغاء للقرار المطعون فيه[80].

وإذا لم يتمكن القاضي الإداري من إلغاء القرار لعيب السبب ورأى في ذات الوقت عدم وجود مبرر معقول يستند إليه القرار المطعون فيه، فإنه يحكم بالإلغاء لانعدام الدافع المعقول لاتخاذه، مما يجعله مشوباً بالانحراف بالسلطة[81].

وقد استند مجلس الدولة الفرنسي إلى قرينة انتفاء الدافع المعقول لاتخاذ القرار، حيث حكم بإلغاء قرار نقل موظف من وظيفته إلى وظيفةٍ أخرى لا وجود لها في الواقع، أو لحرمانه من ممارسة واجبه كعمدة في المدينة المنقول منها، مما يصم القرار بعدم المشروعية على أساس الانحراف بالسلطة[82].

كما أن القضاء الإداري المصري يعتد بقرينة انتفاء الدافع المعقول لإصدار القرار على انحراف الإدارة بالسلطة، فقد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصري إلى عدم مشروعية القرار إذا تجاوز حدود المنطق، فقد رأت مثلاً أن الصفات الشخصية والقدرات التي يتمتع بها الموظف، ويكون التفاوت في تحديدها من عام إلى آخر تفاوتاً محدوداً، ومن غير المنطقي أن تنزل مرة واحدة إلى درجة الصفر، كما أن القدرات وثيقة الصلة بمادة العمل والانتاج، فإذا كان المدعي قد حصل في التقدير المطعون فيه في هذه المادة على درجة لا بأس بها، فإنه لا يتصور أن يحصل في ذات التقدير على صفر[83].

وتقضي المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الخصوص بإلغاء قرار نقل موظف بوزارة الخارجية للعمل بوزارة التموين، على الرغم مما أثبته من كفاءة في عمله، أهلته لأن يتولى أرفع المناصب، حيث عمل بمكتب رئيس الجمهورية للشؤون العلمية إلى جانب عمله، ومن ثم

---

80 . د . الجرف طعيمة ، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، دار الحمامي، القاهرة، طبعة بدون، 1970م، ص 440.

81 . د . جمال الدين سامي ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية، ص 285.

82 . c-e. 19.9.1944, ozoux, rec.p.19

راجع د . الطماوي سليمان، نظرية التعسف، ص 154.

83 . محكمة القضاء الإداري، قضية رقم (38) لسنة (21) قضائية، جلسة 26 / 3 / 1969م، المجموعة في ثلاث سنوات، ص 17.

فقد افتقد نقله لدافع معقول يبرره مما يقيم قرينة على الانحراف بالسلطة تزحزح قرينة الصحة المفترض توافرها في كل القرارات الإدارية، وتنقل عبء إثبات مشروعية هذا القرار إلى جانب الإدارة[84].

3 . عدم الملاءمة الظاهرة:

تلتزم السلطات التأديبية عند توقيع العقوبات على الموظف أن تكون العقوبة من ضمن العقوبات التأديبية التي نص عليها المشرع، وهي بطبيعة الحال تتدرج تصاعدياً في شدتها، ولكن ذلك لا يمنع الإدارة من انتقاء العقوبة التي تراها مناسبة لكل مخالفة وظيفية[85].

وبالتالي فإن الإدارة قد تتخذ قرارات تأديبية لا تتناسب مع المخالفة التأديبية المرتكبة، ويذهب القضاء الإداري هنا إلى توافر قرينه على الانحراف بالسلطة في حالة عدم الملاءمة الظاهرة بين المخالفة والعقوبة[86].

غير أن هذه القرينة لا تعد دائماً دليلاً مقنعاً وقاطعاً على قيام الانحراف بالسلطة، لأن الإدارة قد يكون باعثها في تغليظ العقوبة الرغبة في تطهير الإدارة الحكومية والرد بشدة على العابثين، لذلك يكون عدم التناسب مجرد قرينة على الانحراف بالسلطة، يحتاج إلى قرائن أخرى لتكوين الدليل القاطع على قيام عيب الانحراف بالسلطة[87].

4 . طريقة إصدار القرار وكيفية تنفيذه:

يمكن أن يستدل القضاء الإداري على وجود الانحراف بالسلطة من الظروف المحيطة بالقرار وطريقة إصداره وتنفيذه، حيث قد ينطوي أسلوب إصدار القرار وطريقة التنفيذ التي نفذ بها على قرينة قيام عيب الانحراف، مما يؤدي إلى نقل عبء إثباته إلى عاتق الإدارة، فإذا لم تتمكن من إثبات خلو القرار من الانحراف بالسلطة، حكم بالإلغاء لشائبته بعيب الانحراف بالسلطة[88].

وتطبيقاً لذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرار إقصاء أحد المتقدمين بعطاء في

---

84 . المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 23 / 11 / 1968م، مجموعة أحكام، السنة 14، ص 19.

85 . د . فهمي مصطفى أبو زيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ص 281.

86 . د . جمال الدين سامي، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية ، ص 286.

87 . د . فهمي مصطفى أبو زيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، ص 283.

88 . د . خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الانحراف بالسلطة ، ص 365.

مناقصة حيث أظهرت ظروف اتخاذ القرار عن انحراف الإدارة بسلطتها، واستنتج مجلس الدولة ذلك من المحاولات المتكررة من جانب الإدارة لإقصاء المقاول[89].

وتقضي المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الخصوص بقولها ((يتعين لاستظهار حقيقة ما تضمنه القرار، تقصي قصد مصدره في ضوء الظروف التي لابست إصداره وحدود السلطة التي يملكها ومدى توافر الشروط اللازمة لإصداره))[90].

وتقضي في حكم آخر لها بأن ((ملاحقة الجهة الإدارية للطاعن على أثر اعتراضه هو وبعض زملائه على بعض التنظيمات الإدارية المستحدثة، بتوقيع ثلاثة جزاءات عليه في ثلاثة أيام متوالية، ثم الامتناع عن ترفيعه بالرغم من إدراج اسمه في كشوف الترفيع، ثم نقله إلى وظيفة أدنى من وظيفته الأصلية وفي منطقة أخرى، ثم صرفه من الخدمة بعد ذلك بالقرار المطعون فيه، وقبل أن يقول القضاء كلمته في الدعوى التي رفعها ضد القرار التأديبي والامتناع عن الترفيع، كل ذلك يدل على أن القرار إنما صدر للتنكيل بالطاعن لأنه طالب بحقه فأنصفه القضاء، ومن ثم لم يكن الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة، وبالتالي يكون مشوباً بسوء استعمال السلطة))[91].

كما أن محكمة القضاء الإداري المصري تذهب في ذات السياق، حيث قضت بإلغاء قرار إداري مطعون فيه وذلك ((... لأن وزير الداخلية صدق على القرار يوم الجمعة... وما حواه الملف من توصيات واستعداءات ما يحول دون اطمئنانها إلى توخي القرار المطعون فيه وجه المصلحة العامة المنزهة عن الميل والانحراف[92])).

89 . c-e .13.7.1965, marin, rec. p 438.

راجع د . البناء محمود عاطف ، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991م، ص 420.

90 . طعن إداري رقم(556) لسنة (7) قضائية، جلسة 13 / 5 / 1964م، السنة التاسعة، ص 1105.

91 . طعن إداري رقم (1789) لسنة (6) قضائية، جلسة 21 / 5 / 1961م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، مجموعة أبو شادي سمير الجزء الثاني، ص 1669م.

92 . محكمة القضاء الإداري، قضية رقم (145) لسنة (6) قضائية، جلسة 21 / 6 / 1953م، السنة السابعة، ص 1651.

وقد تتخذ الإدارة آلية معينة لتنفيذ القرار من شـــأنها الكشـــف عن وجود عيب الانحراف بالسلطة، وذلك عندما تتلاعب الإدارة لغرض تنفيذ القرار بالشكل الذي يحقق مصلحتها دونما أي اعتبار لمصـــلحة من يمس القرار مصـــالحهم، وقد يكون التعجل في تنفيذ القرار قرينة على وجود عيب الانحراف بالسلطة[93].

وتؤكد ذلك المحكمة الإدارية العليا المصـرية بقولها ((إذا لم يفرض المشـرع على الإدارة أن تتدخل بقرار خلال فترة معينة، فإنها تكون حرة في اختيار وقت تدخلها حتى لو كانت ملزمة أصلاً بإصدار قرار أو إصداره على وجه معين، أساس ذلك : أن الوقت المناسب لإصدار القرار لا يمكن تحديده ســـلفاً في معظم الحالات، ويحد حرية الإدارة في اختيار وقت تدخلها شـــأن أية سلطة تقديرية ألا تكون مدفوعة في اختيارها بعوامل لا تمت إلى المصلحة العامة مثال ذلك : ألا تحسن الإدارة اختيار وقت تدخلها فتتعجل إصدار القرار أو تتراخى في إصداره مما يضر بالأفراد نتيجة صدور القرار في وقت غير ملائم...))[94].

5 . الموقف السلبي للإدارة :

قد يبدي المدعي وقائع يستشف منها انحراف الإدارة بسلطتها، فإذا لم تنكرها الإدارة أو لم يتوافر في الأوراق ما ينفيها، عد ذلك قرينة على توافر عيب الانحراف بالســـلطة، والواقع أن تلك القرينة عامة للإثبات ســـواء في مجال الانحراف بالســـلطة أو غيره من عيوب القرار الإداري، إلا أن أهميتها تزداد في مجال الانحراف بالســـلطة نظراً لما يتســـم به هذا العيب من طبيعة تجعل إثباته بالغ الصعوبة.

ويكون على الإدارة في هذا الخصـــوص أن تجري مقارنة بين تقديم أوراقها فتســـمح لخصمها أن يستخلص منها عناصر إثباته لصالحه، أو ترفض تقديم تلك الأوراق فتتحمل نتيجة القرينة التي يمكن استخلاصها لصالح المدعي من هذا الرفض[95].

93 . د . خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الانحراف بالسلطة ، ص 368.

94 . طعن إداري رقم (942) لسنة 30 قضائية، جلسة 5 / 4 / 1986م، المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة 31، ص 1520.

95 . د . الدقدوقي حلمي ، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، ص 339.

وقد أشارت إلى ذلك محكمة القضاء الإداري المصري عندما قالت إن ((تقاعس الإدارة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع الدعوى يقيم قرينة لصالح المدعي تجعل المحكمة في حل من الأخذ بما قدمه من أوراق))[96].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه ((إذا نكلت الإدارة عن تقديم الأوراق المتعلقة بموضوع النزاع، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح المدعي، بشرط أن تكون تلك الأوراق تحت يد الإدارة))[97].

96 . محكمة القضاء الإداري، قضية رقم (1148) لسنة 21 قضائية، جلسة 15 / 4 / 1970م، لسنة 24، ص 301.

97 . طعن إداري رقم (1066) لسنة 25 قضائية، جلسة 5 / 3 / 1983م، مجموعة نعيم، الجزء الأول، بدون رقم، 47، ص 184.

الخاتمة

في ختام هذا البحث الذي تناولنا فيه موضوع إثبات عيب الانحراف بالسلطة تم التوصل إلى أهم النقاط التالية:

- إن الإثبات في الدعوى الإدارية يتســـم بطابع خاص تبعاً لطبيعة الدعوى الإدارية، التي تنشأ بين طرفين غير متكافئين.

- عدم وجود قانون خاص بالإثبات الإداري في دول منها مصـــر وليبيا، وبالتالي يمنح القاضـــي الإداري ســـلطات واســـعة في مســـألة الإثبات الإداري، وتحمل عبء الإثبات كقاعدة عامة على المدعي في الدعوى الإدارية وهو في الغالب ((الفرد)) الطرف الأضـعف لما تملكه الإدارة من امتيازات لا تتوافر لديه، ولذلك القاضـي الإداري يباشـر دوره الإيجابي في مراقبة الخصوم ويقر في بعض الحالات بنقل عبء الإثبات إلى عاتق المدعي عليه بعد ما كانت على المدعي بداية الإثبات.

- صعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة بالنسبة للقاضي الإداري والمدعي على السواء، حيث أن هذا العيب يعود إلى البواعث النفســـية لمتخذ القرار، وهو أمر يحتاج إلى وقت لإثباته.

- توســع القضـــاء الإداري في بحث إثبات عيب الانحراف بالســـلطة من خلال النظر في مضـمون القرار المطعون فيه، والمناقشـات الشـفهية، والمراسـلات، وما تظهره التوجيهات العامة أو الخاصـة للإدارة وما تقدمه من توضـيحات وتفسيرات، كما أن القاضـي الإداري يستعمل وسائل غير مباشرة بإثبات هذا العيب الخفي من خلال القرائن المحيطة بالقرار، مثل عدم المسـاواة أمام المرفق العام، وانعدام الدافع المعقول لإصـداره، وعدم تناسـبه مع الوقائع، والطريقة التي صـــدر بها، وكيف تم تنفيذه، ومن خلال الموقف الســـلبي للإدارة من ادعاء المدعي.

التوصيات :

- العمل على وضـــع نظام خاص بالإثبات الإداري في النظام الليبي، حتى لا يضـــطر القاضـي الإداري المكلف بنظر الخصـومة الإدارية إلى تطبيق القواعد العامة في القوانين الإجرائية وغيرها التي قد لا تتلائم مع طبيعة الدعوى الإدارية، ولا تحقق العدالة المبتغاة.
- جمع الأحكام الخاصـة بالدعاوي الإدارية بمجلدات خاصـة لتمكين البحاث من دراسـتها، دراسـة نقدية، والاسـتفادة من المبادئ السـليمة الصـادرة عن دوائر القضـاء الإداري الليبي التي تتناسب والدعوى الإدارية.

المراجع

1 . د . أبو السعود رمضان، أصول الإثبات المدنية والتجارية ((النظرية العامة في الإثبات))، الدار الجامعية، 1993م.

2 . أ . أبو شادي سمير، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، الجزء الثاني.

3 . أبو المجد أشرف عبد الفتاح، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، 2009م.

4 . د . آدم عبد الحميد جبريل حسين، التنفيذ المباشر وتطبيقاته والرقابة القضائية عليه، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2007م.

5 . د . البدوي اسماعيل، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الرابع، أسباب الطعن بالإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م.

6 . د . البنا محمود عاطف، الوسيط في القضاء الإداري، ط2، بدون دار نشر، 1999م.

7 . د . الجرف طعيمة، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، دار الحمامي، القاهرة، طبعة بدون، 1970م.

8 . د . الدقدوقي حلمي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الإدارة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1989م.

9 . د . السناري محمد عبد العال، مبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الامارات العربية المتحدة، 2000م.

10 . د . السنهوري عبد الرازق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، المجلد الثاني، ط 3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981م.

11 . د . الشلماني حمد محمد، دعوة الإثبات في القانون الإداري في ظل امتيازات السلطة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2008م.

12 . د . الشـــيخ عصـــمت، مبادئ ونظريات القانون الإداري ((امتيازات الإدارة العامة))، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م.

13 . د . الطماوي سليمان محمد، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، ط 2.

14 . د . الطماوي ســليمان محمد ، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966م.

15 . د . جمال الدين ســـامي، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضـــاء الإداري، منشـــأة المعارف، الاسكندرية، 1991م.

16 . د . جمال الدين سامي، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط بدون، 1992م.

17 . د . خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الانحراف بالسـلطة كسـبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2010م.

18 . د . خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الموســوعة الإدارية الشـــاملة في الدعاوى والمرافعات الإدارية، الكتاب الثاني، منشأة المعارف، الاسكندرية.

19 . د . خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الإثبات أمام القضـــاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط 1، 2008م.

20 . د . سعد نبيل ابراهيم، الاثبات في المواد المدنية والتجارية في ضوء الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000م.

21 . د . شـطناوي علي خطار، موسـوعة القضـاء الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة والتوزيع، عمان، ط 3، 2010م.

22 . د . عبد الكريم فؤاد محمد موسـى، نظرية الانحراف في اسـتعمال الإجراء الإداري، رسـالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 1995م.

23 . د . عبد الله عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1996م.

24 . د . عكاشة حمدي ياسين، المرافعات في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1998م.

25 . د . عكاشة هشام عبد المنعم، دور القاضي الإداري في الاثبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003م.

26 . د . فرج عصام توفيق حسن، قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003م.

27 . د . فهمي مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1999م.

28 . د . فهيم عادل سيد، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة.

29 . د . فودة عبد الحكيم، المحررات الرسمية والعرفية في ضوء مختلف الآراء الفقهية وأحكام النقض، دار الفكر والقانون، 2007م.

30 . د . مرقس سليمان، أصول الإثبات وإجراءاته((الأدلة المطلقة))، دار الكتب القانونية، مصر، ط 5، 1991م.

31 . د . موسى أحمد كمال الدين، نظرية الإثبات في القانون الإداري، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، 1977م.

32 . د . نجم أحمد حافظ، السلطة التقديرية ودعاوى الانحراف بالسلطة، مجلة العلوم الإدارية، السنة 25، العدد 2، 1982م.

33 . د . نشأت أحمد، رسالة الإثبات، دار الفكر العربي، القاهرة، 1972م، الجزء الأول.

المراجع الفرنسية :

1. jean rivero, jean waline, droit administraTIF,21 edition,DALLOZ,paris,2006,p578.