إثبات إساءة استعمال السلطة.

Proof you misused abuse of power.

بحث مقدم من قبل
المدرس الدكتور جهاد علي جمعة
عضو مجلس الدولة - عضو محكمة قضاء الموظفين

الخلاصة.
إن موضوع البحث هو إثبات عيب إساءة استعمال السلطة كسبب من أسباب إلغاء القرار الإداري من قبل القضاء الإداري الذي واجه هو والمدعي صعوبة في كشف وإثبات هذا العيب، فاجتهدَ في نقل عبء الإثبات من المُدعي إلى الإدارة بالاعتماد على طرائق عِدّة في إثبات الانحراف في السلطة؛ منها الطرائق المباشرة كنص القرار المطعون فيه أو ملف الدعوى، ومنها غير مباشرة مثل القرائن المحيطة بالنزاع أو ظروف خارج النزاع باجتهادات قضائية عدة ساهمت في توسيع رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة لضمان عدم إساءة استعمال السلطة ولحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد.

الكلمات المفتاحية : الإثبات ، الإساءة ، الاستعمال ، السلطة.

Abstract.
The subject of the research is to prove the defect of abuse of authority as a reason for the cancellation of the administrative decision by the administrative judiciary, which faced difficulty with the plaintiff in revealing and proving this defect, so it made an effort to transfer the burden of proof from the plaintiff to the administration by relying on several methods to prove the deviation in authority, including direct methods such as the text of the contested decision or the case file, and indirect methods such as the evidence surrounding the dispute or circumstances outside the dispute through several judicial efforts that contributed to expanding the administrative judiciary's oversight of the administration's actions to ensure that authority is not abused and to protect the public rights and freedoms of individuals.

Key words : Proof ,the misused , the abuse , the power.

المقدمة .

تتباين طرائق الإثبات أمام القضاء الإداري عن نظائرها المستخدمة أمام القضاء العادي بسبب الطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية؛ لأنّ أحد أطرافها (الإدارة) تتمتع بامتيازات تضعها في مركز أفضل من الطرف الثاني (الفرد)، وهذا الاختلال بالمراكز فَرَض على القضاء الإداري الاجتهاد لاستنباط طرائق إثبات خاصة تعيد التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية.

وإذ إنّ عيبَ إساءة استعمال السلطة يُعد من أخطر العيوب التي تصيب القرار الإداري وأصعبها في الإثبات لكونه يستتر ببعض مظاهر الشرعية الإدارية، كصدوره من صاحب الاختصاص وفق الشكل الذي رسمه القانون ويقع على محل مشروع ولأسباب قانونية وواقعية تبرره، لكنه معيب في غايته.

ولأنّ ركن الغاية يتعلق بالهدف الذي قصده رجل الإدارة، ولصعوبة إثبات المقاصد والنوايا يكون القرار المعيب بعيب إساءة استعمال السلطة بمنأى عن الإلغاء، ولكن هذا الوضع لا يستقيم مع مبدأ المشروعية، الأمر الذي دفع القضاء الإداري إلى الخروج عن القواعد العامة في الإثبات ونقل عبء الإثبات من المدعي (الفرد) إلى المدعى عليه (الإدارة)، فضلاً عن وضع طرائق إثبات خاصة بعيب إساءة استخدام السلطة.

أولاً/ مشكلة البحث:

إنّ صعوبة إثبات عيب إساءة استخدام السلطة -لاتصاله بنوايا ومقاصد الإدارة- يجعل احتمال نجاة قرار إداري معيب من الإلغاء واردًا جداً بما يحتويه من مخاطر تهدد حقوق الأفراد وحرياتِهم ، فضلاً عن أن القاضي الإداري لا يستطيع إثارة هذا العيب من تلقاء نفسه لأنه لا يتعلق بالنظام العام.

ثانياً/ منهج البحث:

اتبعنا المنهج التحليلي من خلال تحليل قرارات القضاء الإداري لبيان أنجع الطرائق في إثبات هذا العيب والمنهج المقارن من خلال مقارنة الاتجاهات القضائية للمحاكم الإدارية في عدة دول.

ثالثاً/ أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث للقاضي الإداري في بيان طرائق إثبات عيب إساءة استعمال السلطة بالشكل الذي يمكنه من مراقبة مشروعية أعمال الإدارة وحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد.

فضلاً عن أهميته للأفراد عند مخاصمة الإدارة، حيث يكون الفرد في مركز ضعيف أمام الإدارة ولا يملك أي دليل في إثبات إساءة الإدارة في استخدام السلطة.

رابعاً/ خطة البحث:

يقسم البحث على مبحثين؛ يُخصص الأول لسمات إثبات عيب إساءة استعمال السلطة، والثاني لطرائق إثبات عيب إساءة استعمال السلطة.

المبحث الأول / سمات إثبات عيب إساءة استعمال السلطة .

الإثبات هو تقديم المدعي الدليل أمام القضاء على صدق ادعاءه بالطرائق المشروعة، وإثبات عيب إساءة استخدام السلطة يتباين عن إثبات غيره من عيوب القرار الإداري، حيث يكتنفه صعوبة بسبب طبيعته الخفية. ورغم هذه الصعوبة اتجه القضاء الإداري في بداية نشأته إلى إلقاء عبء إثبات هذا العيب على عاتق المدعي تطبيقاً لقرينة مشروعية القرار الإداري. وعليه سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول: صعوبة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة.

المطلب الثاني: تنظيم عبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة.

المطلب الأول/ صعوبة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة .

يواجه كلٌّ من القاضي الإداري والمدعي على حد سواء صعوبة بالغة في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة، لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين؛ الأول معوقات القاضي في كشف إساءة استعمال السلطة، والثاني معوقات المدعي في إثبات إساءة استعمال السلطة.

الفرع الأول / معوقات القاضي في كشف إساءة استعمال السلطة.

لا يمكن للقاضي الإداري التأكد من إساءة الإدارة للسلطة الممنوحة لها بيسر، كما هو الحال في العيوب الشكلية [عدم الاختصاص، مخالفة الشكل والاجراءات]، ولا بالعيوب الموضوعية [عيب السبب، عيب المحل]، بحيث يمكن كشفه بسهولة لكونه ذا طبيعة شخصية يتجسد في بواعث رجل الإدارة وما يصبو تحقيقه من أهداف ومقاصد ترتبط بنوايا داخلية يصعب الوصول إليها[1].

ولا يستطيع القاضي الإداري التحقق من مشروعية غاية الإدارة بمجرد الاطلاع على أوراق الدعوى ومستنداتها وسماع أقوال الخصوم. ومن أبرز المعوقات التي تواجه القاضي الإداري في كشف عيب إساءة استخدام السلطة أن القاضي لا يستطيع إثارته من تلقاء نفسه، حيث يجب أن يدفع به المدعي لكونه لا يتعلق بالنظام العام[2]، ومن المعوقات أن القاضي الإداري لا يستطيع استجواب مصدر القرار محل الطعن للتحري عن دوافع إصدار القرار ولا أن يأمر الإدارة بإجراء تحقيق معه احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات وما يعقد مهمة القاضي الإداري أنه لا يقضي بوجود إساءة استعمال السلطة ما لم يتأكد بشكل جازم ويقيني من إثبات هذا العيب لما لهذا القضاء من مساس بسمعة الإدارة ويخل باحترامها أمام الجمهور[3].

ويذهب جانب من الفقه - ونحن نؤيده - إلى أنه من غير المنطقي تفضيل الحفاظ على سمعة الإدارة على حماية حقوق الأفراد وحرياتهم التي تهدر بإساءة استعمال الإدارة لسلطاتها بشكل ينحرف عن الهدف الذي من أجله منحت تلك السلطات، حيث يقع على عاتق الإدارة التزام باستهداف المصلحة العامة في قراراتها لتجنب حرج إلغاءها من القضاء الإداري [4].

الفرع الثاني / معوقات المدعي في إثبات إساءة استعمال السلطة .

إن ادعاء الفرد بإساءة الإدارة في استعمال السلطة عند إصدار القرار يواجه معوقات عدة لإثباته، منها عدم امتلاكه الأوراق والمستندات التي تكون في حيازة الإدارة في أغلب الأحيان والتي قد تمتنع عن تقديمها، مما يجعل إثبات العيب صعبًا[5]، إن لم يكن مستحيلاً، فضلاً عن اعتبار عيب إساءة استعمال السلطة عيباً احتياطياً لا يبحث فيه القاضي الإداري إلا بعد التحقق من سلامة القرار الإداري من العيوب الأخرى لصعوبة إثباته[6]. لذلك يكون المدعي في موقف أضعف من الإدارة التي تحوز الأوراق والمستندات وتستطيع إظهار ما تشاء منها لإخفاء إساءة استعمال السلطة وإثبات مشروعية قرارها وسلامة أركانه من العيوب. ومن أبرز المعوقات التي يواجهها المدعي هي قرينة مشروعية القرار الإداري ، وهي قرينة قانونية فرضتها اعتبارات المصلحة العامة ولكنها قابلة لإثبات العكس؛ إذ يجب على المدعي تقديم الدليل على وجود العيب، مما يجعل الإدارة في مركز المدعى عليه وهو مركز أيسر وأفضل في الدعوى الإدارية[7].ونتج عن المعوقات آنفة الذكر اتجاه المدعي للطعن بالقرار الإداري والدفع بالعيوب الأخرى دون عيب إساءة استعمال السلطة لسهولة إثبات باقي العيوب وصعوبة إثبات عيب الانحراف بالسلطة لخوفه من خسارة الدعوى وأن ما يهمه هو إلغاء القرار الذي يؤثر في مركزه القانوني ويسعى للوصول إلى ذلك بأسهل السبل.

المطلب الثاني / تنظيم عبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة .

يقصد بعبء الإثبات، تحديد الخصم الذي يُكلف بإثبات الواقعة المتنازع عليها[8]، ويدعى عبئًا؛ لأن من يقع عليه يتحمل مشقة في إثبات حقه في الدعوى، وعلى ذلك سيكون تقسيم هذا المطلب إلى فرعين؛ نخصص الأول للبحث في اتجاهات الفقه في تنظيم عبء إثبات إساءة استعمال السلطة، ونبحث في الفرع الثاني أبرز الاتجاهات القضائية في تنظيم عبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة.

الفرع الأول / اتجاهات الفقه في تنظيم عبء إثبات إساءة استعمال السلطة .

ذهب الاتجاه الغالب في الفقه إلى إلقاء عبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة على عاتق المدعي، إذ يجب أن يُثبت أن رجل الإدارة قصَد تحقيق هدفٍ غيرِ هدف المصلحة العامة، أو مخالف لما حدده المشرع لإصدار القرار الإداري وفق قاعدة تخصيص الأهداف، ويبرر أنصار هذا الاتجاه رأيهم بأن القضاء الإداري يقر كأصل عام سلامة الأغراض والأهداف التي تقصدها الإدارة لحين ثبوت العكس؛ لخطورة الإفراط في اتهام الإدارة في إساءة استعمال السلطة[9]، فضلاً عن أن القرار الإداري يتمتع بقرينة

المشروعية وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك. ويرى هذا الاتجاه أن المدعي يستطيع إثبات هذا العيب بالطرق والوسائل كافة؛ إذ تساوى جميع الأدلة في مرتبة الإثبات أمام القضاء الإداري، باستثناء ما حدد له المشرع مرتبة معينة[10].ويترتب على هذا الاتجاه نتيجة مفادها أن الإدارة تستطيع اتخاذ موقف سلبي، فلا تقدم دفاعها لانتظار تقديم المدعي لدليل الإثبات، فإن أخفق كسبت الدعوى دون عناء وإذا نجح في تقديم دليل للقضاء تصدت له لتفنيده. في حين ذهب اتجاه آخر في الفقه إلى توزيع عبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة على كل من المدعي والمدعى عليه بحيث يتحمل كل خصم جزءً من هذا العبء يحدده القاضي الذي يسعى إلى تحقيق العدل، ولصعوبة التقاء العبء على المدعي فقط، ويبرر هذا الاتجاه موقفه بأن تطبيق القواعد العامة بالإثبات من خلال إلقاء عبء الإثبات على عاتق المدعي ممكن أمام القضاء العادي، لكنه غير ممكن أمام القضاء الإداري لاختلاف طبيعة الدعوى الإدارية عن الدعوى العادية في مراكز الخصوم القانونية؛ إذ يكون المدعي في مركز صعب وضعيف مقارنة بمركز الإدارة وهذا يعود لاختلاف القانون الإداري عن القانون الخاص، والذي يتساوى فيه أطراف الدعوى في مقدرة الحصول على أدلة الإثبات[11]، ولعلاج عدم التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية يقر هذا الاتجاه توزيع عبء الإثبات بين أطراف الدعوى، ونحن نؤيد هذا الاتجاه.

الفرع الثاني/ اتجاهات القضاء الإداري في تنظيم عبء إثبات إساءة استعمال السلطة.

اتجه مجلس الدولة الفرنسي منذ ظهور عيب إساءة استعمال السلطة إلى تبني إلقاء عبء إثبات الانحراف بالسلطة على عاتق المدعي، إذ جاء في أحد أحكامه [إذا لم يثبت المدعي الانحراف في استعمال السلطة الذي يدعيه رفض هذا الادعاء] [12]، وفي حكم آخر [المدعي إذا استند إلى أن قرار نزع الملكية للمنفعة، قصد به تأييد قرار سابق غير مشروع برفض منح ترخيص البناء فإن عبء إثبات إساءة استعمال السلطة يقع عليه][13]، وفي الاتجاه ذاته ذهب مجلس الدولة المصري؛ إذ قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن [الانحراف في استعمال السلطة من العيوب القصدية في السلوك الإداري وقوامه اتجاه إرادة صاحب الاختصاص إلى الانحراف به لغير تحقيق الصالح العام وبالتالي يقع عبء إثباته على من يدعيه][14].

ومن الجدير بالذكر وفي موقف متميز يستحق الثناء نجد أن مجلس الدولة العراقي لم يتبنَّ هذا الاتجاه منذ إنشائه بموجب القانون رقم 65 لسنة 1979 في قرارات مجلس الانضباط العام (سابقًا)، وفي قرارات محكمة القضاء الإداري منذ إنشائها عام 1989. ونظراً للتطورات الكبيرة التي حصلت في اتجاهات القضاء الإداري في كلٍّ من فرنسا ومصر، ومراعاةً للطبيعة الخاصة لعيب إساءة استعمال السلطة وصعوبة إثباته ولحماية مبدأ المشروعية وحقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة، اتجه القضاء الإداري في أحكام حديثة نسبيًا إلى نقل عبء إثبات عدم التعسف في استعمال السلطة إلى عاتق الإدارة، إذا قدم المدعي ما يزعزع قرينة مشروعية القرار الإداري فيطلب القاضي من الإدارة إثبات عدم الانحراف بالسلطة[15]. ومن الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي حكمه في قضية (Gollnish)[16]، التي تتلخص وقائعها بقيام مدير أكاديمية باتخاذ إجراءات تأديبية ضد باحث علمي عند إحالته للتحقيق مباشرة دون انتظار نتيجة التحقيق الذي جاء فيه [أن اعتبار المدعي يستحق العقاب قبل انتهاء التحقيق يخل بحق الدفاع، وإن إثبات المدعي معاقبة قبل انتهاء التحقيق يكفي لزعزعة مشروعية القرار التأديبي ويؤشر انحراف بالسلطة على الإدارة إثبات عكسه]. وفي ذات الاتجاه ذهب مجلس الدولة المصري، حيث جاء بحكم للمحكمة الإدارية العليا أن [عبء الإثبات يقع أصلاً على عاتق المدعي إلا أن هذا الأصل العام لا يؤخذ به إذا نكلت الإدارة عن تقديم ما تحت يدها من أوراق رغم طلب المحكمة حيث يترتب على ذلك قيام قرينة لصالح المدعي تلقي عبء الإثبات على عاتق الإدارة][17].أما القضاء الإداري في العراق فقد تبنى الاتجاه الذي ينقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة متى قدم الطاعن ما يزحزح الثقة بمشروعية القرار الإداري فقضت محكمة القضاء الإداري بإلغاء كتاب البنك المركزي بالامتناع عن فتح حساب للمدعي وإلزام المدعى عليه بفتح الحساب، وعَدَّت الأمر محل الطعن مشوبًا بعيب التعسف في استعمال السلطة[18]، وقد صدق القرار من الهيئة العامة لمجلس الدولة وجاء فيه: [أما المبالغ التي ترد إلى العراق فيكون البنك المركزي ملزماً بفتح الحساب بها وأن قراره بالامتناع عن فتح الحساب قرار مشوب بعيب التعسف في استعمال السلطة][19].

المبحث الثاني/ طرائق إثبات عيب إساءة استعمال السلطة.

القرار الإداري المعيب بإساءة استعمال السلطة هو قرار مشروع حتى يثبت الطاعن العكس، وله في سبيل ذلك اللجوء إلى طرائق الإثبات كافة. ولم يتطرق القضاء الإداري منذ ظهور عيب إساءة استعمال السلطة إلى طرائق إثباته، وكان يطبق القواعد العامة في الإثبات، ومع مراعاة الطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية وصعوبة إثبات المدعي لهذا العيب وخطر بقاء قرارات إدارية غير مشروعة تمثل انتهاكًا للحقوق والحريات في النظام القانوني، بدأ القضاء الإداري يجتهد لوضع طرائق إثبات هذا العيب.

ومن تحليل اتجاهات القضاء الإداري يمكن استنباط طرائق إثبات عيب إساءة استعمال السلطة التي تنقسم إلى صنفين؛ الأول طرائق مباشرة والثاني طرائق غير مباشرة، عليه سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين نخصص الأول للطرائق المباشرة والثاني لغير المباشرة.

المطلب الأول / الطرائق المباشرة لإثبات عيب إساءة استعمال السلطة.

تتمثل الطرائق المباشرة لإثبات عيب إساءة استعمال السلطة بالأدلة التي يمكن الوصول إليها من خلال الاطلاع على نص القرار محل الطعن أو من خلال فحص أوراق الدعوى، وعليه سوف نقسم هذا المطلب على فرعين؛ الأول نص القرار محل الطعن وسيلة لإثبات العيب، والثاني ملف الدعوى وسيلة لإثبات العيب.

الفرع الأول / نص القرار وسيلة لإثبات العيب.

أول طريقة يستعملها الطاعن في إثبات العيب بالأمر محل الطعن هو نص القرار الإداري ، إذ يستطيع القاضي الإداري التحقق من إساءة استعمال السلطة من خلال قراءة نص القرار مما يغنيه مشقة وعناء البحث في باقي الأدلة فيكتشف وجود الانحراف بالسلطة عندما تفصح الإدارة عن سبب القرار لما بين السبب والغاية من ارتباط شديد وقد تترك الإدارة أثرًا للانحراف في نص القرار سهوًا[20]، أو خطأ عندما تعتقد أنها لم تخطئ، فتكشف هدفها، فيتضح أنه غير الهدف الذي تغياه المشرع[21].وقد تبنى مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه كأول طريقة لإثبات هذا العيب وكان يصف هذه الطريقة باعتراف الإدارة بنص القرار وعدها الطريقة الوحيدة لإثبات الانحراف بالسلطة[22]، وسار في خطاه مجلس الدولة المصري فقضت محكمة القضاء الإداري بهذا الاتجاه وجاء في حكمها [إن الفقه والقضاء قد استقر على أن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يكون عن طريق اعتراف الإدارة][23].ونجد أن القضاء الإداري سرعان ما تنبه إلى القصور الشديد في هذا الاتجاه ومدى خطورته على مبدأ المشروعية؛ إذ إن اعتراف الإدارة في نص القرار الإداري محل الطعن بإساءة استعمال السلطة أمر نادر الحدوث إن لم يكن مستحيلاً، وبدأ يجتهد بطرائق أخرى من خلال السماح للمدعي بإثبات هذا العيب باستخدام محتويات إضبارة الدعوى كافة.

الفرع الثاني / ملف الدعوى وسيلة لإثبات العيب .

اتجه القضاء الإداري إلى طريقة أكثر فاعلية في إثبات انحراف الإدارة، إذ بدأ يجيز للمدعي إثبات إساءة استعمال السلطة من ما يحتويه ملف الدعوى من أوراق ومستندات ومداولات ومخاطبات والتعليمات والضوابط التي صدر القرار بموجبها مغادرًا الحدود الضيقة لإثبات العيب من نص القرار الإداري .

أولاً- أوراق الدعوى:

فنجد أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب في عدد من أحكامه إلى اعتماد أوراق الدعوى كدليل في إثبات العيب ومنها[وحيث تبين للمحكمة من فحص الأوراق الواردة بالملف ما يدل على انحراف بالسلطة وقع به العمدة][24].

ثانياً- المداولات والمناقشات:

وفي الاتجاه ذاته ذهب مجلس الدولة المصري، إذ قضت محكمة القضاء الإداري بأن [نقل مدرس مساعد بإحدى الجامعات إلى وظيفة أخصائي بوزارة الصحة مشوب 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][25]، وبهذا الحكم وسع القضاء الإداري من نطاق ملف الدعوى ليشمل المناقشات الشفهية ومحاضر الاجتماعات والمداولات كطريقة لإثبات الانحراف بالسلطة،

وفي الاتجاه ذاته ذهب مجلس الدولة العراقي، إذ جاء بحكم لمجلس الانضباط العام أن [القاضي يمكنه الاستدلال على وجود الانحراف في استعمال السلطة من المناقشات الشفوية التي دارت في المجلس الذي أصدر القرار إذا كان القرار قد صدر من هيئة أو لجنة مختصة][26].

ثالثاً- التعليمات والتوجيهات:

اعتمد مجلس الدولة الفرنسي على التعليمات والتوجيهات في كشف عيب إساءة استعمال السلطة حيث ذهب في قضية Bariset إلى اتخاذ تعليمات صادرة من وزارة المالية إلى المحافظين بألا يدفعوا إلى الملاك المنزوعة ملكياتهم التعويض المالي المنصوص عليه في القانون الذي يقرر احتكار الدولة صناعة الثقاب في إلغاء قرار الوزير بإغلاق مصانع الثقاب بدعوى أنها مجرد تطبيق لسلطات الضبط الإداري على المنشآت الخطرة والضارة، بعد أن ثبت من التعليمات أن قرار الوزير كان يهدف إلى التهرب من دفع التعويضات المالية لأصحاب المصانع[27]. وفي الاتجاه ذاته سار مجلس الدولة العراقي فقضت المحكمة الإدارية العليا في العراق بحكم حديث لما جاء فيه [لاحظت اللجنة التحقيقية ترشيح أسماء عدد الموظفين ممن يعملون بصفة عقد خلافاً للتعليمات والضوابط المتعلقة بهذا الشأن وترشيح موظفتين لدراسة الماجستير إحداهما لازالت بالمرحلة الثانية من دراسة البكالوريوس والثانية في المرحلة الثالثة وهو ما يعد خرقاً واضحاً للقانون والتعليمات المتعلقة بمنح الإجازة الدراسية وهو ما يؤشر أيضاً تعسف في استعمال السلطة][28].

رابعاً- تفسيرات وايضاحات الإدارة:

عند الطعن بالقرار الإداري يقدم القضاء الإداري بتبليغ الإدارة بنسخة من عريضة الدعوى ويطلب منها تقديم جميع الأوليات المتعلقة بالموضوع، فضلاً عن تقدم ايضاحات وتفسيرات تبرر الغاية من إصدار الأمر محل الطعن، كذلك يستطيع القضاء الإداري أن يطلب من الإدارة اجراء تحقيق في موضوع معين وقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى ذلك في عدة قضايا منها قضية Regal حيث طلب مجلس الدولة الفرنسي من وزير شؤون الشرطة المحلية بإجراء تحقيق في القضية واستناداً إلى نتائج التحقيق أصدر حكماً بإلغاء القرار محل الطعن لوجود انحراف في استعمال السلطة[29]. وانسجاماً مع هذا الاتجاه ألغت المحكمة الإدارية العليا في مصر القرار الإداري الذي يمنح بعض البائعين المتجولين تراخيص لمزاولة المهنة دون البعض الآخر وذلك لعجز الإدارة عن تفسير خطتها في تنظيم السوق ولعدم تفسير منح بعض الباعة ترخيص دون البعض الآخر[30].وفي حكم حديث لمجلس الدولة الجزائري يستحق الإشادة والثناء جاء فيه [لا يمكن لوالي ولاية معسكر التأكيد على أنه غير ملزم بتقديم شرح لتبرير قراره، ذلك ولأنه إذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب كل قرار من قراراتها فإن عليها تقديم كافة الشروحات التي تسمح للعدالة بممارسة سلطتها في الرقابة بأحسن الظروف][31]. وفي العراق اعتاد القضاء الإداري توجيه أسئلة واستفسارات للإدارة لمقتضيات حسم الدعوى وفي قضية حديثة تتلخص وقائعها في أن موظف طلب إجازة من دائرته فرفضت منحه الإجازة لمدة استمرت أكثر من ستة أشهر فطعن بامتناع دائرة المدعى عليه عن منحه الإجازة أمام محكمة قضاء الموظفين التي أصدرت قرارًا برد الدعوى استناداً إلى أن منح الإجازة سلطة تقديرية للإدارة ولا تعقيب من القضاء عليها، فطعن الموظف تمييزاً أمام المحكمة الإدارية العليا التي نقضت القرار وجاء بقرار النقض [وحيث أن المشرع قد وازن بين حق الموظف في التمتع بالإجازات وبين حق الإدارة في تسيير المرافق العامة وأجاز لها عدم منح الإجازة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك على أن لا يستمر هذا الرفض أكثر من (6) أشهر، فكان على المحكمة التحقيق من تطبيق الإدارة للقانون بشكل سليم والتأكد من عدم استمرار الامتناع لأكثر من (6) أشهر وبيان الأسباب التي حدت الإدارة إلى رفض منح الإجازة وفيما إذا رائدها في ذلك المصلحة العامة أم التعسف في استخدام السلطة][32]، ويعد هذا القرار تجسيدًا رائع لحق القضاء الإداري في طلب تفسيرات من الإدارة عن أسباب قراراتها واستخدام هذه التفسيرات في التحقق من إساءة استعمال السلطة، ونجد أن قضاء المحكمة الإدارية العليا في تطور متسارع في تنوع طرائق إثبات عيب إساءة استخدام السلطة.ومن الجدير بالذكر رغم أهمية هذه الطريقة في الإثبات إلا أنها تتسم بالخطورة بسبب أن الإدارة قد تجتهد في تقديم تفسيرات تجافي الحقيقة لتبرير قرارها المطعون فيه ولإثبات مشروعيته وكونها تقصد المصلحة العامة.

المطلب الثاني /طرائق الإثبات غير المباشرة .

قد لا يتمكن القاضي الإداري من كشف إساءة استعمال السلطة بالطرائق المباشرة لذلك بدأ البحث في طرائق غير مباشرة لإثبات عيب الانحراف خشية نجاة القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف من رقابة المشروعية، وعليه فقد عزم القضاء الإداري الاجتهاد في البحث بمجموعة من القرائن المحيطة بالنزاع للوصول إلى دليل إثبات إساءة استعمال السلطة، فإذا لم يجد فإنه يتجه للبحث في ظروف خارجة عن النزاع وهذا يمثل قمة التطور في اتجاهات القضاء الإداري لتوسيع نطاق رقابة المشروعية على أعمال السلطة الإدارية، وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين؛ الأول لإثبات إساءة استعمال السلطة بالقرائن المحيطة بالنزاع، والثاني لإثبات إساءة استعمال السلطة بظروف خارجة عن النزاع.

الفرع الأول/ إثبات إساءة استعمال السلطة بالقرائن المحيطة بالنزاع .

تقسم القرائن إلى نوعين القرينة القانونية وهي [استنباط المشرع أمراً غير ثابت من أمر ثابت][33]، والقرينة القضائية هي [استنباط القاضي أمراً غير ثابت من أمر ثابت لديه في الدعوى المنظورة][34]، ويلجأ القاضي الإداري إلى القرائن لإثبات عيب إساءة استعمال السلطة، إذ خلا ملف الدعوى من أي دليل ومن أبرز هذه القرائن قرينة الإخلال بمبدأ المساواة وقرينة انعدام الدافع المعقول وقرينة عدم التناسب بين المخالفة الانضباطية والعقوبة وقرينة ظروف إصدار القرار وكيفية تنفيذه.

أولاً- قرينة الإخلال بمبدأ المساواة:

ذهب القضاء الإداري إلى أن التفرقة في المعاملة بين الحالات المتماثلة في المراكز القانونية من الإدارة قرينة على إساءة استعمالها للسلطة وتتمثل هذه الطريقة باستجابة الإدارة لطلب فئة معينة من الأفراد دون أخرى بغير مبرر، وإذ إن أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمصري غنية بقرارات كثيرة في هذا الاتجاه وعلى سبيل المثال حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر ذهب إلى توافر قرينة على انحراف بالسلطة لإخلال الإدارة بمبدأ المساواة في حكم لها بإلغاء قرار كلية طب القاهرة السلبي بالامتناع عن قبول طالب حاصل على بكالوريوس العلوم قسم التشريع بتقدير جيد في السنة الثالثة بها رغم قبولها لأقرانه الحاصلين على التقدير ذاته في الشعبة ذاتها [35]، وفي الاتجاه ذاته ذهب مجلس الدولة العراقي؛ إذ قضت المحكمة الإدارية العليا بحكم حديث لها ببطلان القرار الإداري الذي يميز بين المرشحين لتولي الوظائف العامة لإخلاله بمبدأ المساواة ومبدأ تكافؤ الفرص، وجاء فيه [منح نقاط مفاضلة لذوي المتقاعد التربوي الذي أحيل إلى التقاعد بعد عام 2016 دون غيره لا يقوم على أسس موضوعية ويخل بالمساواة الواجبة في المعاملة بين ذوي المراكز المتماثلة] وجاء فيه [أن المساواة أمام الوظائف صورة من صور المساواة بين الرجل والمرأة في تولي الوظائف العامة طالما كانوا متساوين في الشروط التي يتطلبها القانون وإذ إن الضوابط والتعليمات والقوانين التي تخرج على مقتضيات مبدأ المساواة تكون مخالفة للدستور وحريّ بالإلغاء][36]، وهذا الاتجاه يستحق الإشادة والثناء، فقد اتجه مجلس الدولة إلى نصوص الدستور لإبطال القرار الإداري وبذلك يتسع نطاق رقابة المشروعية ولا يقتصر على مخالفة القرار الإداري للقانون، حيث يمكن إبطال قرار إداري لمخالفته للدستور.

ثانياً- قرينة انعدام الدافع المعقول:

يجب أن يكون دافع الإدارة وهي بصدد إصدار القرار الإداري دافعًا معقولًا يسعى لتحقيق المصلحة العامة، فضلاً عن أن يكون الدافع مبرراً. والدافع المعقول إذا تخلف قامت قرينة على إساءة استعمال السلطة، وعليه فإن القاضي الإداري يكشف وجود إساءة استعمال السلطة من انعدام الدافع المعقول لإصدار القرار الإداري ، فإذا تعذر إلغاء القرار لعيب السبب (انعدام الأسباب) ولم يكن هناك مبرر معقول للقرار الإداري رغم وجود سبب له فإن القاضي الإداري يحكم بإلغاء القرار لإساءة استعمال السلطة وسبق وأن ألغى مجلس الدولة الفرنسي والمصري قرارات عدة بالامتناع عن ترقية الموظفين لعدم وجود دافع معقول للامتناع[37].وفي الاتجاه ذاته ذهب مجلس الدولة العراقي، إذ جاء بقرار لمجلس الانضباط العام [لا يجوز رفض التقرير الطبي إذا كان مستوفياً لشروطه القانونية وأن رفضه لم يكن مستنداً إلى سبب معقول][38]. وفي الاتجاه ذاته قضت محكمة القضاء الإداري بأن [قرار الإدارة بإلغاء إجازة البناء الصادرة عنها قبل ذلك دون سبب مقبول يعد قرينة على انحراف الإدارة][39].

ثالثاً- قرينة عدم التناسب بين المخالفة الانضباطية والعقوبة:

يعد عنصر التناسب بين المخالفة الانضباطية والعقوبة من أبرز معالم السلطة التقديرية للإدارة حيث تستقل في تقديرها بشكل متدرج، إذ كلما ارتفعت درجة المخالفة ارتفعت شدة العقوبة، إلا أن القضاء الإداري اجتهد في عد عدم التناسب الظاهر بين المخالفة والعقوبة إساءة باستعمال السلطة توجب إلغاء قرار فرض العقوبة، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قرارات فرض عقوبات صارمة للموظفين متى ما ثبت أن الخطأ المرتكب غير جسيم[40]، وفي الاتجاه ذاته قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر، وجاء في حكمها [إن كان للإدارة السلطة التقديرية في توقيع الجزاء إلا أنه يجب أن تمارس هذه السلطة وفقًا لموجبات المصلحة العامة وبغير تعسف أو شبهة إساءة استعمال السلطة][41].

وقد تبنى مجلس الدولة العراقي هذا المذهب، إذ استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن مشروعية قرار فرض العقوبة يجب أن يتضمن عدة أركان هي ثبوت المخالفة المنسوبة للمدعي وصدور قرار العقوبة من صاحب الاختصاص الأصيل دون شبهة إساءة استعمال السلطة وخلو القرار من عدم التناسب بين المخالفة والعقوبة، وجاء في حكم حديث لها [وحيث أن المخالفة المنسوبة للمعترض ثابتة في حقه وقد صدر القرار المعترض عليه من المختص قانوناً بإصداره دون أي شائبة من انحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها أو عدم تناسب][42].

رابعاً- قرينة ظروف إصدار القرار وكيفية تنفيذه:

الظروف التي ترافق إصدار القرار أو كيفية تنفيذه قد تساعد القاضي الإداري على استنباط وجود إساءة في استعمال السلطة، كأن تتعمد الإدارة تأخير القرار لفوات المنفعة لصاحب الشأن أو الإسراع بإصداره قبل أوانه، وكل ما يدل على سوء نية الإدارة وللقضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر العديد من الأحكام في هذا المجال، ولكن سوف نكتفي بأحكام مجلس الدولة العراقي حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في العراق إلى عد سوء نية الإدارة دليل على التعسف باستعمال السلطة وجاء في حكمها [أن المدعي قد مارس عمله بعد انتهاء مدة سحب يده من خلال حضوره ممثلاً عن دائرته في عدة مناسبات، كما قدم طلبات عدة للحيلولة دون منعه من الدخول في دائرته وتمكينه من المباشرة بالوظيفة، وحيث إن سلوك المدعي يكشف بجلاء عدم نيته ترك الوظيفة، فإن تطبيق الفقرة (3) من المادة (37) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 يتنافى مع حسن النية ويضع الإدارة في نطاق التعسف في استعمال السلطة][43].

الفرع الثاني / إثبات إساءة استعمال السلطة بظروف خارجة عن النزاع .

لم يكتفِ مجلس الدولة الفرنسي بالطرائق السابقة في إثبات الانحراف بالسلطة وإنما اتجه حديثاً إلى إثبات هذا العيب بطريقة جديدة ومن ظروف خارجة عن النزاع حتى لو حدثت تلك الظروف بعد حدوث وقائع النزاع، وهذا الاتجاه الحديث يمثل قمة التطور القضائي في رقابة المشروعية والمثال الأبرز على هذه الطريقة إلغاء مجلس الدولة الفرنسي قرار وزير الصحة برفض منح المدعي ترخيصًا بفتح صيدلية على أساس أن المدينة لا تحتاج صيدلية جديدة بعد أن ثبت للمجلس أن الوزير وافق على منح ترخيص لصيدليتين في المدينة ذات وفي تواريخ لاحقة لطلب المدعي رغم أن احتياج السكان إلى صيدلية جديدة لم يتغير خلال تلك الفترة[44]. ولكن مجلس الدولة المصري ذهب باتجاه آخر فلم يقر هذه الطريقة في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة، وأكد على عدم جواز إثبات الانحراف بوقائع جرت بعد صدور القرار محل الطعن، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه [لا يوجد وجه للتحدي في مقام إثبات عيب الانحراف بالسلطة بوقائع جرت بعد صدور القرار المطعون فيه].

ونحن نرى أن الاتجاه الفرنسي هو قمة التطور في مد رقابة المشروعية لأوسع مدى ونجده أكثر اتفاقاً مع مبادئ العدل والإنصاف التي تقتضي حماية الطرف الضعيف في النزاع.

الخاتمة.

في خاتمة الدراسة نعرض أهم النتائج التي توصلنا إليها وأبرز التوصيات التي نراها وكما يأتي:

أولاً/ النتائج:

1. أبرز سمات إثبات إساءة استعمال السلطة هي صعوبة إثبات هذا العيب، فلا يمكن كشفه بسهولة من القاضي الإداري ؛ لأنه يتصل في بواعث رجل الإدارة ونواياه ولا يستطيع المدعي إثباته بيسر، ويعد أشد العيوب التي تصيب القرار الإداري عبئاً بالإثبات.
2. تميز القضاء الإداري بالعراق بإثارة عيب إساءة استعمال السلطة من تلقاء نفسه حتى لو لم يدفع به المدعي بخلاف القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر، حيث لا يمكن إثارة هذا العيب إلا بناءً على دفع من المدعي.
3. نظراً لصعوبة إثبات هذا العيب ذهب الاتجاه الحديث للقضاء الإداري إلى الاجتهاد بالخروج من القواعد العامة بالإثبات ونقل عبء إثبات هذا العيب من المدعي إلى الإدارة بحيث تكون ملزمة بإثبات سلامة القرار الإداري من العيب وفق طرائق إثبات معينة.
4. وضع القضاء الإداري طرائق لإثبات هذا العيب، منها المباشرة والمستمدة من نص القرار محل الطعن أو ملف الدعوى، ومنها غير المباشرة مستمدة من القرائن المحيطة بالنزاع الإداري أو من ظروف خارج عن النزاع.

ثانياً- التوصيات:

1. إن خطورة عيب إساءة استعمال السلطة على مبدأ المشروعية وصعوبة إثباته يفرض على المشرع تقنين طرائق إثباته بنصوص واضحة تعين القاضي الإداري على توسيع نطاق رقابة المشروعية حتى لا ينجو قرار مشوب بهذا العيب من الإلغاء القضائي.
2. نوصي مجلس الخدمة الاتحادي بالتنسيق مع مجلس الدولة في تنظيم دورات قانونية للكوادر الإدارية العليا والوسطى بشأن أركان القرار الإداري وعيوبه لبيان خطورة إساءة استعمال السلطة على الجهاز الإداري وعلى مبدأ المشروعية.
3. نوصي بعد إساءة استعمال السلطة واقعة مادية يمكن إثباتها بكافة طرائق الإثبات.

الهوامش:

(1) الدكتور سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية والاجراءات أمام القضاء الإداري / دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991، ص374 وما بعدها.
(2) دكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أسباب قبول دعوى إلغاء القرار الإداري ، منشأة المعارف، 2011، ص240.
(3) دكتور سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، مطبعة جامعة عين شمس، ط3، 1978، ص173.
(4) دكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2009، ص284.
(5) علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء، ج2، ط2، دار الثقافة للنشر، عمان، 2011، ص599 وما بعدها.
(6) BONNARD, Le detournement de pouvoir, R.D.P, 1938, P.140.
(7) الدكتور مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري ، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، ط4، لبنان، 2017، ص242.
(8) لتفاصيل أكثر ينظر: د. عباس العبودي، أحكام قانون الإثبات المدني العراقي، مطبعة جامعة الموصل، 1991، ص71 وما بعدها.
(9) دكتور محمود عاطف البنا، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999، ص279.
(10) دكتور أحمد كمال الدين موسى، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري ، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة المصري، عدد السنة 27 من 1980، ص65.
(11) مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المعارف، مصر، 1966، ص639.
(12) C.E, 13/7/1960, Minister de Finances, R, P.472.
(13) C.E, 23/9/1966, Jannes, R, P.960.

(14) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، لسنة 37 ق، الدائرة الأولى، الطعن رقم 2873، جلسة 1993/12/21.
(15) عبد الناصر عبدالله أبو سمهدانه، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دراسة تحليلية وعملية في ضوء أحدث أحكام المحاكم العليا وفتاوى مجلس الدولة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص273.
(16) C.E, ord., 14 Mars 2005, Gollnish, Rec, P.103.
(17) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، لسنة 35 ق، طعن رقم 608 في جلسة 1989/9/30، ص583.
(18) القرار المرقم 47/ق.أ/1990 في 1991/11/29 أورده د. علي سلمان المشهداني، قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية، دار السنهوري، بيروت، 2017، ص311.
(19) القرار المرقم 30/إداري -تمييز/1991 في 1991/9/8، المصدر السابق، ص312.
(20) دكتور ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، 1985، ص410.
(21) مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص378.
(22) J. Lemasuirier, Le prevue dansle detournement do pouvoir, R.D P.1954. P398.
(23) أورده الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة، مرجع سابق، ص322.
(24) C.E, 13/11/1970, Sieur Lemart, A.J.D.A 71, P58.
(25) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري ، السنة 15 ق، القضية رقم 1494، ص70.
(26) قرار مجلس الانضباط العام المرقم 97/269 في 1997/7/2، غير منشور.
(27) C.E, 26/11/1975, Bariset, S, P.939.
(28) قرار المحكمة الإدارية العليا في العراق المرقم 2023/3874 رقم اضبارة 2953/ قضاء موظفين – تمييز/2023 في 2023/11/22 غير منشور.
(29) أورده الدكتور محمد أمين يوسف، السلطة والرقابة القضائية على إساءة استعمالها، دار الكتب والدراسات العربية، الاسكندرية، 2018، ص177.
(30) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، لسنة 40 ق، الطعن رقم 2378/الدائرة الأولى جلسة 199/5/16، ص79.
(31) صونيه نادية، عيب الانحراف في استعمال السلطة في القانون الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، الاسكندرية، 2018، ص130.
(32) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2023، 486/قضاء موظفين – تمييز/2023 في 2023/5/17، ص418.
(33) قانون الإثبات العراقي رقم 107 لسنة 1979 المادة 98/أولاً.
(34) المرجع السابق نفسه، المادة 102/أولاً.
(35) مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، السنة، 32 ق، الطعن رقم 2509 في جلسة 1993/8/22، ص262.
(36) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام 2022، 720/قضاء إداري – تمييز/2021 في 2021/8/18، ص457-459.
(37) دكتور محمد أمين يوسف، مصدر سابق، ص181.
(38) قرار مجلس الانضباط العام رقم 62/63 في 1962/8/4، مجلة ديوان التدوين القانوني، العدد الثاني، السنة الثانية، 1963، ص157.
(39) قرار محكمة القضاء الإداري ، المرقم 147/قضاء إداري /97 في 1997/12/29 غير منشور.
(40) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص154.
(41) مجموعة قرارات المحكمة الإدارية العليا، لسنة 30، طعن رقم 915، جلسة 1985/1/12، ص352.
(42) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة 2022 في القرار المرقم 2023/3097 بعدد اضبارة 2630/ قضاء موظفين – تمييز/2023 في 2023/9/20، غير منشور.
(43) قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة 2023، القرار المرقم 781/ قضاء موظفين – تمييز/ 2023 في 2023/3/29.
(44) أورده دكتور محمد أمين يوسف، مرجع سابق، ص184.

المصادر.
أولاً/ الكتب:
1. سامي جمال الدين، الدعوى الإدارية والاجراءات أمام القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991.
2. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، مطبعة جامعة عين شمس، ط3، 1978.
3. عباس العبودي، أحكام قانون الإثبات المدني العراق، مطبعة جامعة الموصل، 1991.
4. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أسباب قبول دعوى إلغاء القرار الإداري ، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2011.
5. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2009.
6. عبد الناصر عبدالله أبو سمهدانه، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) دراسة تحليلية وعملية في ضوء أحدث أحكام المحاكم العليا وفتاوى مجلس الدولة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
7. علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء، الجزء الثاني، ط2، دار الثقافة والنشر، عمان، 2011.
8. علي سلمان المشهداني، قواعد الإثبات في الدعوى الإدارية، دار السنهوري، بيروت، 2017.
9. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، 1985.
10. مازن ليلو راضي، أصول القضاء الإداري ، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، ط4، لبنان، 2017.
11. محمد أمين يوسف، السلطة والرقابة القضائية على إساءة استعمالها، دار الكتب والدراسات العربية، الاسكندرية، 2018.
12. محمود عاطف البنا، الوجيز في القضاء الإداري ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999.
13. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، دار المعارف، مصر، 1966.
14. صونيه نادية، عيب الانحراف في استعمال السلطة في القانون الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، الاسكندرية، 2018.

ثانياً/ البحوث:
1. أحمد كمال الدين موسى، فكرة الإثبات أمام القضاء الإداري ، مجلة مجلس الدولة المصري، عدد السنة 27، 1980.

ثالثاً/ المصادر الأجنبية:
1. Y. Lemasuirier, Le prevue dansle defournement do pouvoir, R.D, Paris, 1954.

رابعاً/ مجموعات الأحكام القضائية:
1. مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر.
2. مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري في مصر.
3. قرارات مجلس الدولة وفتاواه (العراق).