United Arab Emirates University

Scholarworks@UAEU

Theses

Electronic Theses and Dissertations

4-2020

الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية على ضوء أحكام القضائين الفرنسي والإماراتي

عائشة خلف محمد النقبي

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all_theses

Part of the Law Commons

Recommended Citation

محمد النقبي, عائشة خلف, "الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية على ضوء أحكام القضائين الفرنسي والإماراتي" (2020). *Theses*. 774.
https://scholarworks.uaeu.ac.ae/all_theses/774

This Thesis is brought to you for free and open access by the Electronic Theses and Dissertations at Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Theses by an authorized administrator of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact mariam_aljaberi@uaeu.ac.ae.

جامعة الامارات العربية المتحدة

كلية القانون

قسم القانون العام

الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية على ضوء أحكام القضائين الفرنسي والإماراتي

عائشة خلف محمد النقبي

أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

إشراف د. طارق الوفا

أبريل 2020

إقرار أصالة الأطروحة

أنا **عائشة خلف محمد النقبي**، الموقعة أدناه، طالبة دراسات عليا في جامعة الإمارات العربية المتحدة ومقدمة الأطروحة الجامعية بعنوان ***" الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية في ضوء أحكام القضائين الفرنسي والإماراتي"***، أقر رسمياً بأن الأطروحة هي العمل البحثي الذي قمت بإعداده تحت إشراف **د. طارق الوفا، أستاذ مساعد في كلية القانون**، وأقر أيضاً بأن هذه الأطروحة لم تقدم من قبل لنيل درجة علمية مماثلة من أي جامعة أخرى، علماً بأن كل المصادر العلمية التي استعنت بها في هذا البحث قد تم توثيقها والاستشهاد بها بالطريقة المتفق عليها، وأقر أيضاً بعدم وجود أي تعارض محتمل مع مصالح المؤسسة التي أعمل فيها بما يتعلق بإجراء البحث وجمع البيانات والتأليف وعرض نتائج و/أو نشر هذه الأطروحة.

توقيع الطالبة: _____ التاريخ: 20-5-2020

حقوق النشر © 2020 عائشة خلف محمد النقبي
حقوق النشر محفوظة

إجازة أطروحة الماجستير

أجيزت أطروحة الماجستير من قبل أعضاء لجنة المناقشة المشار إليهم أدناه:

1) المشرف (رئيس اللجنة): د. طارق الوفا
الدرجة: أستاذ مساعد
قسم القانون العام
كلية القانون
التوقيع: _____ التاريخ: 19/04/2020

2) عضو داخلي: أ.د. مجدي شعيب
الدرجة: أستاذ دكتور
قسم القانون العام
كلية القانون
التوقيع: magdi shouaib التاريخ: 19/04/2020

3) عضو خارجي: أ.د. شعبان أحمد رمضان
الدرجة: أستاذ دكتور
كلية أكاديمية شرطة دبي، الإمارات العربية المتحدة
التوقيع: Shaaban Ramadan التاريخ: 19/04/2020

اعتمدت الأطروحة من قِبل:

عميد كلية القانون: الأستاذ الدكتور محمد القاسمي

التوقيع: _____ التاريخ: 2/6/2020

عميد كلية الدراسات العليا: الأستاذ الدكتور علي المرزوقي

التوقيع: Ali Hassan _____ التاريخ: 2/6/2020

النسخة رقم ___ من ____

الملخص

تهدف هذه الرسالة إلى بيان فكرة الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية الإدارية وكيفية تقدير القضاء لهذا الخطأ، نظراً إلى أن هذه المسؤولية ستقع على عاتق المرفق العام فهو الذي يتحملها ويدفع التعويض المترتب عليها، المحكوم به من طرف القضاء صاحب الاختصاص. ولا يمكن مساءلة الإدارة - سواء في المسؤولية القائمة على أساس الخطأ أو بدون خطأ - إلا إذا ترتب على ذلك الخطأ أو النشاط ضرر معين، فإذا انتفى الضرر انتفى معه حق المطالبة بالتعويض، وإذا تحقق الضرر فإن المسؤولية لا تتحقق إلا بوجود علاقة سببية بين الفعل الضار الصادر من الإدارة وبين الضرر الذي لحق المضرور.

وقد تعددت وتنوعت صور إخلال الإدارة بالتزاماتها التي تشكل خطأً مرفقياً لدرجة يصعب معها حصر تلك الصور أو التعرف عليها، نتيجة وجود اتجاه قضائي بالتوسع في هذه الصور من أجل حماية الأفراد أو الموظفين معاً، لكن الفقه الفرنسي جرى على حصر صور الخطأ المرفقي في ثلاث حالات تتمثل في أن المرفق أدى الخدمة على وجه سيء، أو أنه لم يؤد الخدمة المطلوبة منه، أو أنه أبطأ في أداء الخدمة أكثر من اللازم. وبخصوص كيفية تقدير الخطأ المرفقي نجد أن مذهب مجلس الدولة الفرنسي في التعامل مع القرارات الإدارية تمثل في أنه لم يرتب مسؤولية عنها في جميع الظروف، بل اقتضى أن يكون عدم المشروعية على درجة كافية من الجسامة. أما في مجال تقدير الخطأ في الأعمال المادية فإن القضاء الإداري الفرنسي الذي اقتدى به القضاء الإماراتي، لا يتقيد بقاعدة صماء، بل يقدر كل حالة على حدة، ولا يقضي بقيام المسؤولية إلا في حالة كون الخطأ على درجة معينة من الجسامة.

كلمات البحث الرئيسية: الخطأ، الضرر، العلاقة السببية، المسؤولية الإدارية.

العنوان والملخص باللغة الإنجليزية

The service offence that obliges administrative responsibility in light of the regulations of the French and Emirati judicial

Abstract

The aim of this research is to explain the idea of the service offence as a basis for the administrative responsibility and how the judicial estimates this offence. It also considers that this responsibility will fall on the public facility, as it is the one who endures it and pays the compensation resulting from it, sentenced by the specialist judiciary. The administration cannot be held accountable, whether it is an offence-based or non-offence-based responsibility, unless this offence or activity has resulted in particular damage. If the damage was negated, then the right to claim compensation is negated as well. If the damage occurs, the responsibility only takes place if there are a cause and effect relation between the damage caused by the administration and the damage of the damaged individual.

There are many variations of administrations breaking their commitments that represent a huge service offence to the point where it is difficult to limit or identify these images, as a result of a judicial trend to expand these images to protect individuals or employees together. But the French jurisprudence worked on limiting the images of the service offence in three cases: the facility provided the service in a bad way, or it did not perform the required service, or that it is too slow in performing the service. Regarding how to estimate the service offence, the results showed that the opinion of the French State Council in dealing with administrative decisions is represented in the fact that it did not require responsibility in all circumstances, but rather that the illegality should be of sufficient greatness. As for the field of estimating offences in materialistic business, the French administrative judiciary, which was followed by the Emirati judiciary as well, does not adhere to a restricted rule, but rather assesses each case separately and does not require that responsibility be carried out unless the error was of a certain degree of greatness.

Keywords: Mistake, damage, causation, administrative responsibility.

شكر وتقدير

الحمد لله الذي علم بالقلم، علم الإنسان مالم يعلم، الحمد لله على ما أنعم به على من فضله الكثير الذي أعانني على إنجاز هذا العمل الذي أحتسبه عبادة من العبادات جعلها الله خالصة لوجهه الكريم.

وبعد فإني أتقدم بخالص الشكر وعظيم الامتنان إلى الأستاذ المشرف الفاضل الدكتور طارق الوفا، وإلى جميع أساتذتي الذين تفانوا في إرشادي ومساعدتي على إنجاز هذا البحث، كما أشكر كلًا من صديقتي المخلصة الأستاذة فاطمة الظهوري، وعائلتي على دعمهما المستمر الذي مكّن من إنجاز هذه الرسالة، فقد كان لهما الفضل بعد الله فيما وصلت إليه.

وأُزجي خالص الشكر والتقدير إلى كل من مد لي يد العون، أو أسدى لي معروفاً، أو قدم لي نصيحة، أو كان له إسهام صغير أو كبير في إنجاز هذا العمل.

الإهداء

إلى هبة الرحمن وفيض الحنان وشعلة الإيمان، إلى التي ينبض قلبي باسمها كل يوم

أمي الغالية

إلى الذي أفنى حياته بالكد والتعب من أجل سعادة أبنائه

أبي العزيز

إلى فلذتَي كبدي وقرة عيني

ابني زايد وابنتي هديل

إلى صديقتي المخلصة التي وهبها الله لي

إلى زوجي الذي جسّد معنى العطاء والإخلاص لي

أهدي لهم جميعاً ثمرة جهدي المتواضع

قائمة المحتويات

العنوان i
إقرار أصالة الأطروحة ii
حقوق الملكية والنشر iii
إجازة أطروحة الماجستير iv
الملخص vi
العنوان والملخص باللغة الإنجليزية vii
شكر وتقدير viii
الإهداء ix
قائمة المحتويات x
المقدمة 1
المبحث الأول: مدلول الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية 7
المطلب الأول: ماهية الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية 9
الفرع الأول: تعريف الخطأ المرفقي 9
الفرع الثاني: الخصائص العامة للخطأ المرفقي 12
المطلب الثاني: صور ودرجة الخطأ المرفقي 13
الفرع الأول: صور الخطأ المرفقي 13
الفرع الثاني: درجة الخطأ المرفقي 20
المبحث الثاني: أحكام المسؤولية الإدارية عن الأخطاء المرفقية على ضوء أحكام القضاء 22
المطلب الأول: أركان وأساس المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي 23
الفرع الأول: أركان المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي 23
الفرع الثاني: أساس المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي 30

المطلب الثاني: معيار تقدير الخطأ المرفقي في القضائين الفرنسي والاماراتي..... 33

الفرع الأول: الخطأ المرفقي في حالة القرارات الإدارية غير المشروعة..... 34

الفرع الثاني: الخطأ المرفقي في حالة الأعمال المادية غير المشروعة 44

الخاتمة..... 56

المراجع..... 60

المقدمة

ظل مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها هي القاعدة الراسخة لفترة طويلة من الزمن، ولم تتحقق فكرة المسؤولية مرة واحدة وإنما مرت بمراحل متباينة، ومع ظهور بعض العوامل المختلفة سياسياً واجتماعياً وفكرياً وقانونياً، بدأت فكرة المسؤولية في الظهور تدريجياً إلى أن أصبح مسلماً بها في أغلب الأنظمة القانونية المعاصرة على اختلاف أشكالها، وهو ما أدى إلى شعور الأفراد بحقوقهم وحرياتهم ومراكزهم اتجاه السلطة العامة في الدولة، وتدنى الأخذ بقاعدة مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها الذي أصبح مبدأ استثنائيا، بعد أن أصبح الأصل هو مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها لحماية حقوق الأشخاص من كل اعتداء أو تعسف من جانب السلطة العامة في الدولة.

يعد حكم روتشليد Rotchild الصادر عام 1855 هو البداية الفعلية للأخذ بمبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها، ثم ظهرت بعدها قضية بلانكو (Blanco)[1] الصادر من محكمة التنازع الفرنسية في 8 فبراير عام 1873 بشأن الأخذ بمبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها، حيث تراجع القرار المذكور عن مبدأ عدم مسؤولية الدولة، وقرر مسؤوليتها عن الأضرار الناجمة عن المرافق العامة، فنصّ على أنَّ "مسؤولية الدولة عن الأضرار اللاحقة بالأفراد من قبل الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام، لا يمكن أن تكون مرعية بالمبادئ المقررة في القانون المدني لبت المنازعات بين فرد

(1) تتمثل وقائع قضية بلانكو الشهيرة L'arrét BLANCO في كون طفلة تدعى "إيجنز بلانكو" agnès BLANCO قد صُدمت وجُرحت بفعل عربة تابعة لشركة التبغ التي تستغلها الدولة الفرنسية عن طريق الاستغلال المباشر. وقد رفع السيد بلانكو والد الطفلة دعوى تعويض أمام المحاكم العادية ضد محافظ محافظة لاجيروند le préfet du département de la GIRONDE ممثل الدولة، وذلك على أساس المواد 1382،1383،1384 من القانون المدني الفرنسي، فطرحت إشكالية اختصاص القاضي الإداري وقد حكمت محكمة التنازع الفرنسية le tribunal des conflits بتاريخ 08 فيفري 1873 باختصاص القاضي الإداري للفصل في النزاع؛ وبذلك أقر قرار المحكمة في قضية بلانكو مسؤولية الدولة ووضع حدّا للمفهوم القديم القاضي بعدم مسؤوليتها، غير أنه أخضع هذه المسؤولية لنظام خاص يميزها عن المبادئ الواردة في القانون المدني في باب المسؤولية بين الأفراد وذلك بفعل حاجيات المرفق العام.

وآخر، وإن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، بل لها قواعدها الخاصة بها، التي تختلف باختلاف احتياجات كل مرفق، وضرورة توافق حقوق الدولة مع الحقوق الخاصة للأفراد.

ونظراً للأهمية البالغة لموضوع المسؤولية الإدارية فقد دارت حوله مناقشات فقهية واجتهادات قضائية أنتجت تيارات مختلفة، منها ما يجعل أساس مسؤولية الإدارة قائماً على الخطأ، ولذلك تأسس النظام القضائي الفرنسي على التفرقة بين أخطاء الموظفين التي تؤدي إلى مسؤوليتهم الشخصية ويختص القضاء العادي بنظرها، وبين الأخطاء المرفقية التي تؤدي إلى مسؤولية الإدارة وحدها ويختص القضاء الإداري بنظر دعاوي المسؤولية المترتبة عليها، باعتبار أنها أخطاء من قبيل الأعمال الإدارية التي لا يجوز للقضاء العادي أن يتصدى لنظرها طبقا لمبدأ فصل الهيئات الإدارية عن الهيئات القضائية.

لذا فقد حقق النظام القضائي الفرنسي حماية للموظفين من المساءلة عن الأخطاء التي يرتكبونها أثناء مزاولة أعمالهم والتي لا تبلغ قدراً من جسامة الخطأ يستحيل معه مساءلتهم عنها شخصياً، وسمح بإقامة نظرية للمسؤولية الإدارية غير التعاقدية بناء على "الخطأ المرفقي".

وبما أنه ليس من المصلحة العامة تقرير مسؤولية الإدارة عن جميع الأضرار التي تتعلق بالأفراد جراء أعمالها المشروعة، لذا فقد وضع مجلس الدولة الفرنسي بعض الشروط الواجب توفرها في الضرر لكي تترتب عليه مسؤولية الإدارة، وذلك من أجل تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة. وأهم الصور التي يمكن أن يتخذها الخطأ المرفقي هي عدم أداء المرفق الخدمات الواجب عليه أداؤها، أو سوء قيامه بها، أو تأخره في أدائها؛ فينتج عن أي من تلك الثلاث ضرر لا يمكن تحديد الموظف الذي يكون إهماله أو خطؤه سببا له.

وانطلاقاً من ذلك فإن مسؤولية الإدارة عن الخطأ تتحقق في الحالات التي تمارس فيها أعمالها القانونية والمادية في الحدود التي رسمها لها القانون إذا نشأ عن تلك الممارسة ضرر للأفراد، وذلك وفقا للمعايير التي يحددها القضاء، حيث أن مجلس الدولة الفرنسي قد توسع في كيفية تقدير

القاضي الإداري للخطأ المرفقي والعوامل المؤثرة في ذلك، وبالأخص في قضايا المسؤولية عن الأعمال المادية للإدارة وفي أحكام المسؤولية الإدارية دون خطأ، لأن القضاء الإداري بحكم وظيفته أكثر قدرة من القضاء العادي على تحديد نطاق الخطأ الموجب لمسؤولية الإدارة في مثل هذه الأحوال، وذلك لأن كل شيء يقدره بقدر، بينما يعد النظام القضائي في دولة الامارات العربية المتحدة من أنظمة القضاء الموحد، حيث لا يوجد فيها سوى قضاء واحد وهو القضاء العادي الذي يختص بالفصل في المنازعات القضائية كافة بصرف النظر عن طبيعتها سواء كانت جزائية أم مدنية أو تجارية أم غيرها، ومن ثم فلا توجد في دولة الإمارات جهة قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، وهذا ما سنتطرق له في هذا البحث من خلال كيفية تقدير القضاء للخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية.

مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في معيار الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية، بالرغم من عدم وجود نصوص تشريعية تنظم موضوع مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة على أساس الخطأ، فالمشرع لم يضع أمامنا معياراً مجرداً واحداً يمكن الرجوع إليه لقياس الخطأ المنسوب إلى الإدارة، ولهذا يلجأ القضاء إلى إيجاد الحلول الملائمة لكل حالة على حدة، ليقرر ما إذا كان الخطأ يبرر قيام مسؤولية الإدارة أم لا، ومن هنا تأتي أهمية موقف القضائين الفرنسي والإماراتي من كيفية تقدير الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية.

أهداف البحث

- يهدف هذا البحث إلى دراسة موضوع المسؤولية غير التعاقدية للإدارة عن الخطأ المرفقي، وذلك من خلال استقراء أحكام القضاء في كل من فرنسا ودولة الإمارات العربية المتحدة، بغية الوصول إلى تحديد ماهية هذا الخطأ وصوره وكيفية تقديره.

- كما تهدف الدراسة إلى تحديد مسؤولية الإدارة عن أعمالها الإدارية على أساس الخطأ، وأركان الخطأ الموجِب لقيام مسؤولية الإدارة، وأنه لا يجوز المطالبة بالتعويض إلا إذا قامت المسؤولية على أساس الخطأ واكتملت أركانها.
- بيان الأسس التي تقوم عليها مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ.
- بيان المسلك الذي سلكه القضاء الإماراتي حِيال ثبوت مسؤولية جهة الإدارة على أساس الخطأ.
- التعرف على التطبيقات القضائية المتعلقة بنظرية الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية في القضائين الفرنسي والإماراتي.

أهمية البحث

- تكمن أهمية هذا البحث في كونه يتناول موضوعا اجتهاديا، إذ لا توجد نصوص تشريعية تحكم مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي.
- يعد موضوع البحث من أهم المواضيع التي تمس حياة الأفراد وتشغل بالهم، وذلك ما يعكسه عدد الدعاوى المرفوعة أمام القضاء مطالبة بالتعويض عنه، وسيتم توضيح ذلك من خلال التطبيقات القضائية في كل من فرنسا والإمارات.
- نتيجة لاتساع نطاق النشاط الإداري، فقد تجاوزت مجالات الضرر المعنوي الحدود التقليدية التي كان يقف عندها، فوصلت إلى مجالات قانونية جديدة تهدف إلى تحقيق التوازن بين سلطات الإدارة وبين حقوق الآخرين.
- إبراز ما بذل من جهد قضائي في مجال المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ المرفقي بهدف تحديد أوجه التقارب والتباعد بين النظامين محل المقارنة.
- تحديد قيمة ما يلتزم به كلٌّ من المرفق والموظف في التعويض الواجب أداؤه لجبر الضرر الناجم عن خطئهما المشترك.

منهج البحث

استدعت طبيعة البحث اتباع المنهج التحليلي؛ وذلك من خلال تحليل المبادئ والمعايير التي استقر عليها القضاء الإداري بشأن الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية، عبر إلقاء الضوء على تقييم مفهوم الخطأ المرفقي مع عرض صور المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ المرفقي.

كما حضر فيه المنهج المقارن وذلك من خلال دراسة ومقارنة اتجاهات القضائين الفرنسي والإماراتي بشأن تقدير الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية، من أجل الوقوف على مدى الاختلاف أو التشابه بين التشريعين.

خطة البحث

استناداً على التقسيم الشائع للرسائل العلمية المعتمدة في جامعة الإمارات العربية المتحدة، فقد تمت معالجة هذا البحث من خلال مبحثين، الأول مخصص لبحث ماهية الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية، وسيكون مبحثا من مطلبين، نخصص أولهما لبيان تعريف وخصائص الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية، ونتناول عبر الثاني صور ودرجة الخطأ المرفقي.

أما المبحث الثاني فسنخصصه لدراسة أحكام المسؤولية الإدارية عن الأخطاء المرفقية وموقف القضاء، وسيكون أيضا مكونا من مطلبين، نخصص أولهما لشروط وأساس المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي، ونتطرق في الثاني إلى كيفية تقدير القضاء للخطأ المرفقي.

ومن ثم نختم البحث بخاتمة نلخص فيها أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها؛ نتيجة التعمق في دراسة الموضوع.

وبناءً على ما تقدم فسوف تكون خطة البحث محددة على النحو التالي:

- المبحث الأول: مدلول الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية.

  المطلب الأول: ماهية الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية.

الفرع الأول: تعريف الخطأ المرفقي.

الفرع الثاني: الخصائص العامة للخطأ المرفقي.

المطلب الثاني: صور ودرجة الخطأ المرفقي.

الفرع الأول: صور الخطأ المرفقي.

الفرع الثاني: درجة الخطأ المرفقي.

- المبحث الثاني: أحكام المسؤولية الإدارية عن الأخطاء المرفقية على ضوء أحكام القضاء.

المطلب الأول: أركان وأساس المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي.

الفرع الأول: أركان المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي.

الفرع الثاني: أساس المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي.

المطلب الثاني: معيار تقدير الخطا المرفقي في القضائين الفرنسي والإماراتي.

الفرع الأول: الخطأ المرفقي في حالة القرارات الإدارية غير المشروعة.

الفرع الثاني: الخطأ المرفقي في حالة الأعمال المادية غير المشروعة.

المبحث الأول: مدلول الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية

تمهيد

الخطأ[1] هو أساس المسؤولية بوجه عام بحيث إذا انتفى الخطأ فلا مسؤولية بالمعنى الدقيق كقاعدة عامة، إلا أن الخطأ في نطاق المسؤولية الإدارية قد يكون شخصياً كما قد يكون مرفقياً، وهذا يقتضي منا أن نتعرض أولا وقبل التطرق إلى الخطأ المرفقي بشكل خاص - لمضمون فكرة الخطأ الذي يمكن بناء تلك المسئولية عليه وجعله أساساً لها.

ولا بدَّ من الإشارة إلى أن القانون الإداري لم يتطرّق لتعريف الخطأ خلافا لما عليه الحال في القانون المدني، ولكن المشرع أقرَّ أن فكرة الخطأ فكرة خاضعة للتبديل والتغيير، تتأثر بتطور المجتمع وما يعتريه من تغييرات سياسية واجتماعية وفكرية، كما أنه لا يمكن حصر حالات الخطأ وتقنينها في نصوص مثلما فعل قانون العقوبات، لذلك تركت مهمة تعريف الخطأ لاجتهاد الفقه وأحكام القضاء، حيث وردت تعريفات عدة للخطأ من جانب فقهاء القانون تدور في مجملها حول الإخلال بالتزام ما.

وقد عرّف الدكتور عبد الرزاق السنهوري الخطأ بأنه إخلال بالتزام قانوني هو الالتزام ببذل عناية[2]، بينما يرى بعض فقهاء القانون العام أن الخطأ هو مخالفة أحكام القانون سواء تمثل ذلك في عمل إيجابي أو تصرف سلبي ينشآن عند عدم القيام بما يوجبه القانون.

---

(1) راجع المعجم الوجيز: الخطأ في اللغة بفتح الخاء والطاء هو فعل ما لم يتعمد من الفعل وهو ضد الصواب، وفي الحديث الشريف: "رُفع عن أمتي الخَطَأُ والنسيان". أما الخِطء بكسر الخاء فهو تعمد ارتكاب الذنب، ومن ذلك ما جاء بقوله تعالى في الآية (31) من سورة الإسراء بشأن قتل الأولاد خشية الفقر: "إن قتلهم كان خِطْأً كبيرا" والفعل منه خطِئ يخطَأ.

(2) عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، دار النهضة العربية القاهرة، ط3، ج1، س1981، ص778.

ولذلك فإن الخطأ في القانون الإداري لا يختلف من حيث الإطار العام عن مفهومه في القانون المدني إلا من حيث العيوب المختلفة لمبدأ المشروعية؛ "كعيب الشكل والاختصاص وإساءة استعمال السلطة ومخالفة القانون" التي يتفرد بها الخطأ في القانون الإداري[1].

وعموماً تتحقق مسؤولية الإدارة المترتبة على الخطأ بتوافر ثلاثة أركان، هي: الخطأ الواقع من الإدارة، والضرر اللاحق بصاحب الشأن، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر المترتب عليها؛ حتى يكون طلب التعويض قائماً على أساس صحيح من القانون[2].

وتأكيداً لذاتية القواعد الإدارية في مجال المسؤولية الإدارية، فقد ابتدع القضاء الإداري الفرنسي في حكمه بقضية (Cadot) الصادر في 1889/12/13، نظرية مستقلة لمسؤولية الإدارة عن الخطأ، لا تستند على نصوص تشريعية، وتسعى إلى توفير العدالة للمواطنين من دون الإخلال بمبدأ دوام سير المرافق العامة، وقد عرفت هذه النظرية بنظرية الخطأ المرفقي[3] الذي ينسب فيه الإهمال والتقصير إلى المرفق العام ذاته، وفي هذه الحالة تقع المسؤولية على عاتق الإدارة وحدها، إلا أن الصعوبة تنحصر في معرفة متى يكون الخطأ مرفقيًا فتُسأل عنه الإدارة.

وترتيباً على ما تقدم سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: بيان ماهية الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية، ويندرج فيه فرعان: تعريفه، وخصائصه.

المطلب الثاني: بيان صور ودرجة الخطأ المرفقي الذي يشترط فيها الخطأ الجسيم، ويندرج فيه فرعان: صور الخطأ المرفقي، والعوامل التي تحدد درجة الخطأ المرفقي.

---

(1) هشام العكرمي البشير الأسود، رسالة ماجستير عن الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، جامعة القاهرة، س2013، ص33.

(2) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ط1، س2004، ص449.

(3) عمر رشيد حسن سالم، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، س2019، ص78.

المطلب الأول: ماهية الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية

يتحقق الخطأ المصلحي أو المرفقي في حال ما إذا وقع من موظف مُعرض للخطأ والصواب بمناسبة تسيير المرفق العام؛ ذلك أن المسؤولية المبنية على الخطأ المرفقي هي المسؤولية الأساسية التي يستند إليها الأفراد لمطالبة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بهم جرّاء الأفعال الصادرة منها. ويمكن أن يتخذ الخطأ المرفقي إحدى صورتين: فإما أن يكون ذا طابع مجهول، وإما أن يكون صادرًا من موظف معلوم. وقد حاول الفقه والقضاء إيجاد تعريف للخطأ المرفقي، وتحديد القواعد الضابطة له في مجال المسؤولية الإدارية التي لا بد من ردها إلى أساس قانوني.

ولذا فسنقسم هذا المطلب فرعين؛ نتناول في أولهما تعريف الخطأ المرفقي وتحديد مفهومه في كل من الفقه والقضاء، ثم نتناول في الفرع الثاني الخصائص العامة للخطأ المرفقي.

الفرع الأول: تعريف الخطأ المرفقي

قبل أن نتطرق إلى تحديد مفهوم الخطأ المرفقي لا بد من الإشارة إلى أن محاولة تعريفه ما تزال محدودة في أغلب التشريعات، وفى دولة الامارات العربية المتحدة لم ينص المشرع الإماراتي على تعريف صريح للخطأ المرفقي، لا في أحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011، ولا في المرسوم بقانون اتحادي رقم (6) لسنة 2016، بل إنها تركت مهمة ذلك للفقه والقضاء، وهو ما ترتب عليه اختلاف التعريفات الفقهية والقضائية له، وذلك على النحو التالي:

أولاً: التعريف الفقهي للخطأ المرفقي

عرّف الفقه الخطأ المرفقي (المصلحي) بأنه الخطأ الذي ينسب إلى المرفق حتى ولو كان الذي قام به أحد الموظفين. ويقوم الخطأ هنا على أساس أن المرفق ذاته هو سبب الضرر؛ لأنه لم يؤدِّ الخدمة وفقا للقواعد التي ينبغي أن تسير عليها[1].

كما عرّفه بأنه "الخطأ الذي يثبت في حق المرفق نفسه بسبب سوء تنظيمه أو إدارته"[2].

ويرى الدكتور سليمان محمد الطماوي أن نشأة اصطلاح الخطأ المرفقي La faute de service في الفقه الإداري الفرنسي ترجع إلى استخدام المصطلح من قِبل مفوضي الحكومة أمام مجلس الدولة الفرنسي "commissaires du government" في مذكراتهم التي يقدمونها بمناسبة قضايا المسؤولية، لاسيما منهم المفوض "Romien" في مذكرته بمناسبة حكم مجلس الدولة الصادر في 21 يونيو 1895 في قضية "Cames"، والمفوض "Teisser" بمناسبة حكم المجلس الصادر في 29 مايو 1903 في قضية "Le berre"، ثم تبنى المصطلحَ مجلسُ الدولة ابتداءً من سنة 1904 ضمن عبارته التي تقول إن: "الخطأ المرفقي في طبيعة جوهره هو خطأ شخصي للموظف العام من الناحية الديناميكية، ولكن نظراً لاتصاله بالوظيفة العامة صيغ بصيغتها، فتحول إلى خطأ وظيفي[3].

ويعرف الدكتور عمار عوايدي الخطأ المصلحي أو الوظيفي بأنه هو الخطأ الذي يشكل إخلالاً بالتزامات وواجبات قانونية سابقة عن طريق التقصير والإهمال الذي ينسب ويسند إلى المرفق ذاته، ويقيم ويعقد المسؤولية الإدارية، ويكون الاختصاص بالفصل والنظر فيه لجهة القضاء الإداري في النظم القانونية ذات النظام القضائي الإداري[4].

---

(1) محمد العواني المنصوري، الجديد في الأخطاء المرفقية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، س2019، ص104.
(2) حامد الشريف، مبادئ الفتاوى الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ج2، س2011، ص845.
(3) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب 2، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، س2003، ص119.
(4) عمار عوايدي، نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية تأصيلية تحليلية ومقارنة، ط2، س2004، ص93.

ثانيا: التعريف القضائي للخطأ المرفقي

استقر كل من القضاء الإداري الفرنسي وقضاء دولة الإمارات العربية المتحدة على الأخذ بمفهوم محدد لركن الخطأ في مجال المسؤولية الإدارية، فجعلاه وفقا لقاعدة التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، حيث يُنظر في كل حالة على حدة فيما يتعلق بموضوع البحث عن الخطأ المرفقي الذي ينسب إلى المرفق ذاته، وبالتالي تقع المسؤولية عنه على عاتق الجهة الإدارية ذاتها[1].

وهكذا نجد المحكمة الاتحادية العليا استدلت بقاعدة التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي بالحكم الصادر منها والتي كان قد أقامها أحد الأفراد أمامها بطلب الحكم بإلزام وزارة الصحة باتخاذ الإجراءات للعثور على طفلة حديث الولادة، الذي جرى تبديله في المستشفى - حسب ادعائه- نتيجة إهمال موظفي المستشفى في المحافظة على الطفل وحراسته طوال فترة بقائه في القسم المخصص للأطفال حديثي الولادة.

وكما نجد من مدونات الحكم الصادر في هذه الدعوى، أن المحكمة قد أقرت مبدأ التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وصولاً إلى الحكم باختصاص المحكمة بنظر الدعوى طبقاً لأحكام المادة 72 من قانون المحكمة الاتحادية العليا، والتي أشارت في حكمها أن محكمة الاستئناف في أبو ظبي في الطعن رقم (279) لسنة 1979، في الحكم الصادر بجلستها المنعقدة بتاريخ 31/7/1980، قد أرسى المبادئ التالية:

أ- أن الموظف لا يُسأل إلا عن خطئه الشخصي، أما خطؤه المرفقي فتُسأل عنه الإدارة.

ب- إذا انتفى الخطأ الشخصي عن فعل التابع فتتحمل الإدارة التعويض.

ت- إذا سبق للتابع أن دفع التعويض عن خطئه غير الشخصي، فيحق له الرجوع به على الإدارة[2].

---

(1) سيد وفا، مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، دار الفكر الجامعي، ط2، س2006، ص7.

(2) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (5) لسنة 1978، الحكم الصادر بتاريخ 20/6/1978 (مدني)، مشار إليه من: عليوة مصطفى فتح الباب، موسوعة الامارات القانونية الإدارية، شرح قانون الخدمة المدنية الجديد ولائحته التنفيذية، ص521.

ومما تقدم تتضح صعوبة وضع تعريف جامع للخطأ المرفقي لكونه مرتبطا بالحالة المدروسة، غير أن من طرق تعريفه التعريفَ السلبي بتمييزه عن الخطأ الشخصي، وهناك أيضا طريقة تحديد مظاهره وصوره الأكثر شيوعاً، ولكن دلالة الأحكام الصادرة من المحاكم القضائية هي دلالة نسبية، لكونها اعتمدت على التوسع في صور الخطأ المرفقي وذلك حماية للمضرور وللموظفين، وهذا ما سيتم توضيحه لاحقا.

الفرع الثاني: الخصائص العامة للخطأ المرفقي

معلوم أن المرفق العام لا يمكن أن يرتكب الخطأ بذاته لأنه شخص معنوي، والشخص المعنوي يتطلب وجود أشخاص طبيعيين يمثلونه ويتصرفون باسمه، ولذا فهناك خصائص عامة للخطأ المرفقي مبنية على طابعين أساسيين، هما:

أولا: طابع الخطأ المجهول

يقصد بالخطأ المجهول ذلك الخطأ الذي يرتكبه موظف أو عدة موظفين لا يمكن تحديدهم، وواضح أن سبب الخطأ في هذه الحالة هو سوء تسيير المرفق.

وعادة ما يكون الخطأ مرتكباً مادياً من قبل أعوان عموميين معلومين، أي أن مرتكب الخطأ يكون معلومًا وحينها يكون الحديث في هذه الصورة عن خطأ المرفق، أما صورة الخطأ المرفقي المجهول فتتمثل في أن يُرتكب الخطأ من طرف شخص واحد لكنه مجهول[1].

ثانيا: طابع الخطأ المعلوم

الخطأ المعلوم هو ذلك الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام مباشرة، وتتحقق هذه الحالة حين يصبح من الممكن نسبة الخطأ الذي ترتب عليه قيام المسؤولية الإدارية إلى موظف معين بالذات أو

(1) محمد العواني المنصوري، الجديد في الأخطاء المرفقية، مرجع سابق، ص104.

موظفين معينين بذواتهم، حيث يعتبر الموظف تابعًا للمرفق العام وفي حالة قيامه بتصرف خاطئ أثناء تأدية وظيفته أو بمناسبتها فإن الخطأ ينسب مباشرة إلى المرفق العام.

ولتقريب مفهوم الخطأ المعلوم علينا أن نتصوّر أحد رجال الشرطة يجري وراء مجرم هارب في الطريق العام من أجل إلقاء القبض عليه، وأثناء جريه يصدم أحد المارة فيحدث له ضررا، فهذا الخطأ يعد مرفقيا حتى وإن كان صادرًا من رجل الشرطة (أي موظف عام معين بالذات) لأن الضرر قد وقع أثناء تأدية هذا الموظف لوظيفته وبسببها[1].

المطلب الثاني: صور ودرجة الخطأ المرفقي

أدى عدم وجود نص تشريعي يُعرّف الخطأ المرفقي إلى صعوبة تحديد مفهوم موحد لهذا الخطأ، فدلالة الأحكام الصادرة من المحاكم القضائية دلالة نسبية، حيث اعتمدت المحاكم على التوسع في صور ودرجة الخطأ المرفقي وذلك حماية للمضرور وللموظفين، كما أن تطور مجال تدخل الدولة وأهمية الوسائل المادية والقانونية التي تمتلكها إعمالاً لدورها في تحقيق الصالح العام يعدُّ عاملا آخر يجعل حصر صور الخطأ المرفقي أمراً يصعب إدراكه.

ولذا فسنتحدث في الفرع الأول من هذا المطلب عن صور الخطأ المرفقي، ثم نتحدث في الفرع الثاني عن درجة الخطأ المرفقي.

الفرع الأول: صور الخطأ المرفقي

استقر الفقه الفرنسي على تقسيم الخطأ المرفقي إلى ثلاثة أقسام، على الرغم من تعدد وتنوع صور الإخلال بالتزامات الإدارة التي تشكل خطأ مرفقياً لدرجة يصعب معها حصر صوره أو التعرف عليها كافة.

---

(1) هشام العكرمي، رسالة ماجستير عن الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص12.

وهكذا نجد الفقيه "دويز" "Pual Duez" قد قسم صور الخطأ المرفقي إلى ثلاثة صور، تتمثل صورتها الأولى في أن المرفق أدى الخدمة على وجه سيء، والثانية في أن المرفق لم يؤد الخدمة المطلوبة منه، والثالثة في أن المرفق أبطأ في أداء الخدمة أكثر من اللازم، وسوف نستعرض تاليا كل صورة على حدة.

أولا: المرفق أدى الخدمة على وجه سيء

تمثل هذه الصورة أولى محاولات مجلس الدولة الفرنسي في تقرير مسؤولية الإدارة عن التعويض عن الأضرار التي ألحقتها بالغير جراء تقديمها لخدماتها بصورة سيئة إعمالاً لفكرة الخطأ المرفقي، باعتبار أن قيام المرفق بتقديم خدماته بصورة سيئة قد يترتب عليه إلحاق ضرر بالمتعاملين مع المرفق، مما يستلزم معه مساءلة الإدارة عن ذلك وإلزامها بالتعويض[1]. ويندرج تحت هذه الصورة الأعمال الإيجابية التي يقوم بها المرفق العام والتي تتصف بالخطأ سواء كانت هذه الأعمال مادية أو قانونية (قرارات إدارية) قام بها الموظفون أو صدرت عن الأشياء أو الحيوانات التي تملكها الإدارة، فينسب الخطأ إلى المرفق ذاته.

وقد تعددت صور حالات المسؤولية عن الخطأ المرفقي التي أقرها القضاء الفرنسي كالتالي:

أ- الخطأ المرفقي الناتج عن عمل مادي صادر عن أحد الموظفين أثناء أدائه لواجباته الوظيفية، كما لو كان أحد الجنود يطارد ثوراً هائجاً في الطريق العام، وأطلق عليه رصاصة جرحت أحد الأفراد داخل منزله، أو أن يلجأ أحد حراس مصانع الذخيرة إلى استعمال مسدس ظنه فارغاً، لإخافة صبي بقصد إبعاده فتنطلق منه رصاصة تؤدي إلى مقتل الصبي[2].

ب- الخطأ المرفقي الناتج عن عمل قانوني معيب، كتطبيق القانون أو اللوائح تطبيقا معيباً أدى إلى الحجز على منقولات أحد دافعي الضرائب رغم سبق دفعه للضريبة التي وقع الحجز بسببها[3].

(1) سعيد محمد خميس النيادي، رسالة ماجستير عن البطلان في القرار الإداري، س2015، ص45.
(2) محمد العوامي المنصوري، الجديد في الأخطاء المرفقية، مرجع سابق، ص106.
(3) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، س2003، ص123.

ت- الخطأ المرفقي بسبب سوء تنظيم المرفق نفسه، كما لو أصيب بعض الموظفين بتسمم نتيجة سوء تهوية الأمكنة العمومية التي يعملون بها بعد تدفئتها بالفحم، أو أن يصيب الأفراد ضرر نتيجة استعمال المرفق لمواد تالفة[1].

ث- الخطأ المرفقي الناتج عن أضرار تسببت فيها أشياء وحيوانات تملكها الإدارة، كالحوادث التي تتسبب فيها السيارات الحكومية أو الطائرات الحربية، كما لو سقطت طائرة على بعض المنازل فأتلفتها نتيجة لإهمال الطيار ومخالفته للتعليمات، أو في حال إهمال الإدارة في رعاية وحفظ حيوانات مملوكة لها وتسببت في إلحاق ضرر بالغير[2].

و في دولة الإمارات العربية المتحدة، حكم القضاء في العديد من أحكامه بمسؤولية الإدارة عن سوء تأدية المرفق للخدمة المطالب بأدائها، ومن ذلك ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر في القضية رقم 2 للسنة القضائية الثالثة، حيث نص الحكم على أنه "لما كان الثابت أن مصادرة السيارة تمت بصورة تعسفية وعلى غير سند من واقع أو قانون، فإنها بهذه المثابة تعتبر في حكم الغصب، وهذا الغصب قد ألحق بالمدعى عليه ضرراً بحرمانه من فرصته في استغلال السيارة طيلة هذه المدة، خصوصاً وأن السيارة المستولى عليها كانت سيارة نقل معدة للاستغلال وضاع عليه الكسب الذي يمكن الحصول عليه من هذا الاستغلال – ولا يمنع من ذلك أن يكون هذا الاستغلال محرما عليه في أبوظبي بوصفه أجنبياً كذلك أنه كان في مقدوره أن ينقلها خارج أبوظبي ويستغلها في أية جهة أخرى أو أن يبيعها ويستثمر ثمنها في أي مشروع مالي أو تجاري يدر عليه الكسب، فالمدعي إذن لحقه الضرر بحرمانه من فرصة الانتفاع بالسيارة مدة مصادرتها واحتجازها، وهذا الضرر يعتبر ضرراً محققا ويتعين بالقدر الذي كان يحتمل معه تحقق الكسب في هذه الفرصة المفوتة، وهذا التقدير يقتضي وجوب أن يكون هذا التعويض جابراً لكل ضرر متصل السبب بأصله

(1) عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج، دار الكتب القانونية، س2012، ص135.

(2) محمد بن براك الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية، مكتبة القانون والاقتصاد الرياض، ط2، س2014، ص254.

الضار، وأن يدخل في عناصره ما كان للمدعي من رجحان كسب فوّته عليه وقوع فعل ضار أو تصرف إداري خاطئ ضار كذلك"[1].

وفي حكم آخر من أحكام المحكمة الاتحادية العليا صادر في القضية رقم 20 لسنة 25 القضائية، بشأن إلغاء القرار الصادر من رئيس مجلس إدارة هيئة الإذاعة والتلفزيون بإحالة أحد الموظفين إلى التقاعد دون توافر أحد الأسباب الواردة في لائحة شؤون موظفي هيئة الإذاعة والتلفزيون، نجد المحكمة قد قضت بإلغاء القرار واعتباره كأن لم يكن وإعادة الموظف إلى وظيفته التي كان يشغلها قبل صدور قرار إنهاء خدمته واعتبار مدة خدمته متصلة مع ما يترتب على ذلك من آثار[2].

يتضح مما سبق أن القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة يقر مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي المتمثل في صورة سوء قيام المرفق بالخدمة المطلوبة، أياً كان الشكل الذي اتخذه الخطأ سواء كان عملاً قانونياً أو عملاً مادياً.

ثانيا: المرفق لم يؤد الخدمة المطلوبة منه

هذه الصورة عكس الصورة السابقة، فنحن هنا أمام موقف سلبي من الإدارة، متمثل في عدم قيامها بأداء الأعمال الداخلة ضمن واجباتها، فعندما تتخذ الإدارة أو المرفق هذا الموقف السلبي، فإن الآلام والمعاناة التي تترتب من جراء هذا الموقف تتحمل الإدارة التعويض عنها[3].

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الحكم الصادر بتاريخ 1976/4/7 في القضية رقم (2) للسنة القضائية الثالثة.
(2) المحكمة الاتحادية العليا، الحكم الصادر بتاريخ 2003/03/30 في القضية رقم (20) لسنة 25 القضائية.
(3) عمر رشيد حسن سالم، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص94.

ونجد هنا أن الموقف السلبي يحدث في مجالات عديدة كمجال الأشغال العامة، والمصالح العامة، وميدان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، كذلك تقاعس الإدارة وإهمالها في الأعمال الخاصة بمرفق الشرطة أو مرفق التعليم ومرفق الصحة[1].

وقد تعددت أحكام قضاء مجلس الدولة الفرنسي القاضية بمسؤولية الإدارة على أساس اتخاذها موقفاً سلبياً وامتناعها عن أداء الأعمال والمهام المنوطة بها، واتخذت تلك الأحكام عدة صور وفقاً لتطور قضاء مجلس الدولة، وذلك على النحو التالي:

- الأضرار التي تنجم عن الأشغال العامة، حيث تقوم مسؤولية الإدارة إذا امتنعت عن القيام ببعض الأشغال العامة، كما لو نسيت أن تنشئ حاجزاً يمنع سقوط المارة من فوق طريق مرتفع. وتمتد المسؤولية لتشمل حالة عدم صيانة المشروعات في حالة إصابة الأفراد بضرر نتيجة هذا الإهمال، كما لو تسربت مياه الفيضان إلى منازل بعض الأفراد المجاورة للطريق العام نتيجة لإهمال الإدارة في اتخاذ اللازم لتصريف هذه المياه في القنوات المعدة لذلك، وكما لو أهملت الإدارة في صيانة طريق عام مما أدى إلى تهدمه بشكل فاحش، وترتب على ذلك انقلاب عربة وإصابة ركابها بأضرار[2].
- مجال المسؤولية في حالة إهمال الإدارة في أداء واجباتها المترتبة على مرفق الشرطة، ومثال ذلك أن تهمل السلطات البلدية المكلفة بالقيام على سلطة البوليس في اتخاذ الإجراءات اللازمة لصيانة بعض الألعاب الخطرة التي يمارسها الشعب[3].

وقد أقر القضاء في دولة الامارات العربية المتحدة مسؤولية الإدارة في حالة امتناعها عن القيام بالأعمال المنوطة بها أو الخدمات المطالبة بأدائها، ويتجلى ذلك في الحكم الصادر عن المحكمة

---

(1) محمد ماهر أبو العينين، التعويض عن أعمال السلطات العامة وفقا لقضاء محاكم النقض والدستورية والإدارية العليا، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، ك1، س2013، ص252.
(2) ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، س2014، ص266.
(3) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص127.

الاتحادية العليا القاضي بمسؤولية وزارة الصحة عن الإخلال بالتزامها بعلاج المواطنين في الخارج بالنسبة للحالات التي يتعذر أو لا يتوفر وسائل علاجها بالداخل، على أن يشكل وزير الصحة لجنة طبية أو أكثر لكي توصي بمن ترى ضرورة علاجه بالخارج، وتتلخص وقائع الدعوى في أن أحد مواطني الدولة تقدم للعلاج، إلا أن الوزارة تراخت في تسفير المريض مما اضطره إلى مقاضاة الوزارة، وصدر حكم أول درجة بإلزام الوزارة باتخاذ إجراءات تسفيره للخارج لاستكمال علاجه وفقا للقانون، إلا أن الوزارة استأنفت وتم رفض الاستئناف، فأقامت طعنها وذكرت أن حالة المريض مستقرة، وردت المحكمة الاتحادية العليا على هذا النعي أنه في غير محله حيث إن الوزارة تتولى علاج المواطنين بالخارج وتقوم الجهة الإدارية المختصة في الوزارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك[1].

وفي حكم آخر للمحكمة الاتحادية العليا قضت بمسؤولية وزارة العمل والشؤون الاجتماعية عن امتناعها عن أداء التعويض لأحد الأفراد، وتتلخص وقائع الدعوى في قيام أحد مواطني إمارة أم القيوين بالتقدم إلى وزارة الشؤون الاجتماعية بطلب تعويض عن تصدع منزله وسقوط أجزاء من سقفه بشكل مفاجئ، وقد قررت الوزارة بناء على توصية اللجنة المعنية صرف تعويض للمواطن المضرور، وصدر بذلك قرار من وزير العمل والشؤون الاجتماعية، وعليه صدر سند صرف بمبلغ التعويض من وزارة المالية، وحينما تقدم المضرور لصرف المبلغ امتنعت إدارة التدقيق المالي عن دفع التعويض، وأصدرت المحكمة الاتحادية حكمها بأنه لا يسوغ لإدارة التدقيق المالي الامتناع عن تنفيذ القرار الصادر بخصوص التعويض، حيث يعتبر ذلك سحباً للقرار ممن لا يملكه وهو ما ينطوي على اعتداء منها على اختصاص السلطة الإدارية التي أصدرته والمنوط بها سحبه[2].

---

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (265) لسنة 2000، الحكم الصادر بتاريخ 2000/5/28، الجلسة 21 القضائية.

(2) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (564) لسنة 2003، الحكم الصادر بتاريخ 2003/1/28، الجلسة 22 القضائية.

ويتبين مما سبق أن القضاء في دولة الإمارات متمثلاً في المحكمة الاتحادية العليا قد أقر مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي في حالة امتناع المرفق عن القيام بالخدمة المطالب بأدائها.

ثالثا: المرفق يبطئ في أداء الخدمة أكثر من اللازم

تتعلق الصورة الثالثة من صور الخطأ المرفقي بتباطؤ المرفق عن أداء الخدمة أكثر من اللازم، وهذه الصورة من أحدث المجالات التي سلم فيها مجلس الدولة الفرنسي بتقرير مسئولية الإدارة، وهي تبيّن مدى الحرص الذي يوليه القضاء لحماية مصالح الأفراد[1].

والمقصود بتباطؤ الإدارة هنا ليس أن تكون قد تجاوزت الميعاد الذي حدده القانون لإنجاز عمل معين، لأننا سوف نكون في صورة عدم قيام المرفق بأداء الخدمة، وإنما المقصود بها هو تأخر الإدارة في الحالات التي لا يحدد فيها القانون ميعاداً معيناً لأداء الخدمة، وإنما يترك تحديد الوقت لسلطة الإدارة التقديرية، وهنا نلاحظ أن القضاء قد أخضع استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية في تحديد الوقت لرقابته فيما يتعلق بقضاء التعويض[2].

ومن تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي في هذا الشأن حكمه في قضية "Brunet" والتي تتلخص وقائعها في تقدم والد أحد المتطوعين الشبان في فرقة أجنبية بتظلم للوزير المختص، استناداً إلى عدم سبق الحصول على موافقة الوالد على تطوع نجله الذي لم يستوف الشروط الخاصة بالسن القانونية للتطوع، وهو ما يستلزمه القانون في هذه الحالة، فتأخرت الإدارة في الرد على هذا التظلم لأكثر من ثلاثة أشهر، فقتل المتطوع خلال هذه المدة في إحدى المعارك الحربية، فحكم المجلس بالتعويض لإبطاء المرفق في أداء الخدمة أكثر من اللازم وبغير سند يبرر ذلك التقصير[3].

---

(1) علي محمد عبد الولي، المسؤولية عن الخطأ الشخصي والمرفقي، أكاديمية الشرطة، مصر، س2015، ص49.
(2) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص460.
(3) مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 1919/7/18، مشار إليه من مرجع سابق: عمر رشيد حسن، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، ص99.

ويستخلص مما سبق بيانه بشأن صور الخطأ المرفقي أن القضاء الإداري يقرر مسؤولية الدولة بالتعويض إذا كان الخطأ مرفقياً وذلك عملاً بقاعدة مؤداها أن الخطأ يكون دائما مرفقياً إلا إذا ثبت أنه شخصي، وأن مسؤولية الدولة بتعويض الأضرار المترتبة عن الخطأ المرفقي لم تعد مقصورة على صورة سوء أداء المرفق للخدمة المطلوبة منه بل أصبحت تشمل كذلك صورتي عدم أداء الخدمة أو البطء في أدائها، وهو ما يشكل ضمانة للمواطنين، حيث أدى ذلك إلى الحد من سلطة الإدارة التقديرية في مجال قضاء التعويض.

الفرع الثاني: درجة الخطأ المرفقي

ليس من السهل وضع حدود فاصلة بين الخطأ الجسيم والخطأ البسيط؛ لأن مسألة تحديد درجة جسامة الخطأ نسبية وتختلف حسب جسامة الظروف والنشاط المتواجد في المرفق، وعليه سوف نستعرض درجات الخطأ المرفقي، على النحو التالي:

أولا: الخطأ البسيط

يعد الخطأ البسيط كافياً لقيام مسؤولية الإدارة، إلا أنه في بعض الحالات وبطلب من القاضي يشترط أن يكون الخطأ على درجة معينة من الجسامة، وذلك حسب طبيعة أنشطة المرافق الإدارية، لذا يكفي إثبات الخطأ البسيط في أنشطة المرافق العادية حتى تترتب مسؤوليتها، بينما المرافق التي تتميز أنشطتها بالصعوبة والخطورة يتطلب ترتيب مسؤوليتها أن يكون الخطأ جسيماً[1].

ثانيا: الخطأ الجسيم

لقد اختلفت المفاهيم الفقهية والقضائية لوضع تعريف محدد للخطأ الجسيم، ويرجع ذلك لتطور وتعدد أنشطة الإدارة والدولة والأفراد حول ميثاق حقوقهم.

(1) محمد العوامي المنصوري، الجديد في الأخطاء المرفقية، مرجع سابق، ص651.

وقد يرجع أيضاً عدم اهتمام فقهاء القانون العام بتوضيح مفهوم الخطأ إلى أنهم قد ركزوا جل اهتمامهم على تلك القواعد التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي الذي صور فكرة الخطأ تصويراً مغايراً لما هو سائد في القواعد المدنية، وهذا التصوير يتمثل في تلك التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

ولما كانت مسألة تحديد درجة جسامة الخطأ مسألة نسبية تختلف حسب الظروف، فقد يكون الخطأ الجسيم خطأ غير عمدي والذي يتمثل في أفعال تقوم بها الإدارة في صورة إهمال أو عدم الحيطة غير الإدارية، ومن الوسائل التي قدمت أيضاً للتعرف على جسامة الخطأ الاستعانة بالمعيار الذاتي، وذلك للوقوف على مدى توقع الضرر لدى المسؤول، حيث اتجه رأي حديث في الفقه الفرنسي إلى أن الخيار بين المقياس الموضوعي المجرد والمقياس الشخصي الذاتي لقياس مدى جسامة الخطأ، إنما تحدده الآثار التي يعلقها القانون على مدى جسامة الخطأ، فإذا كانت هذه الآثار اجتماعية وموضوعية، فإننا نلجأ إلى المقياس الشخصي الذاتي، فالخطأ الجسيم يتميز إذن عن الخطأ اليسير بالجسامة التي تفصح عن القصور وعدم الكفاءة من جانب المذنب[1].

وجسامة الخطأ قد تأخذ صوراً متعددة كالإهمال أو الترك أو التأخير أو التبصر، ويترك للقاضي وفقا لكل حالة على حده لتحدد جسامة الخطأ، ووفقاً لاعتبارات عديدة كمراعاة ظرف الزمان والمكان التي يودي فيها المرفق خدماته، ومراعاة أعباء المرفق وموارده لمواجهة التزاماته، ومراعاة طبيعة المرفق وأهميته الاجتماعية، وهذا ما سوف نتناوله في المبحث الثاني.

(1) هشام العكرمي، رسالة ماجستير عن الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص34.

المبحث الثاني: أحكام المسؤولية الإدارية عن الأخطاء المرفقية على ضوء أحكام القضاء

تمهيد

تقوم مسؤولية[1] الإدارة على ثلاثة أركان، هي: الخطأ - الضرر - العلاقة السببية بينهما، وبذلك فإن الأصل العام يتمثل في أن مسؤولية المرافق العامة تقوم على أساس الخطأ المرفقي المنشئ للمسؤولية التي تترتب بمجرد انعقاد أركانها الثلاثة[2]؛ لذا لا يمكن التوصل إلى تحديد أساس المسؤولية الإدارية إلا عبر تحديد العلاقة بين المسؤول والضرر، وعلى هذا الأساس فلا يستطيع المتضرر من الخطأ الحصول على التعويض النهائي إلا إذا أثبت وقوع خطأ أو تقصير من جانب الإدارة، ولا تُسأل الإدارة عن الخطأ المرفقي إلا إذا ارتبط بالعمل الإداري وكان فيه تجرد من النزوات الشخصية والإهمال[3].

وإذا ما استعرضنا مذهب كل من قضاء مجلس الدولة الفرنسي وأحكام المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات بشأن تقدير جسامة الخطأ المرفقي، فسيتبين لنا أن القضاء يستلزم قدراً من الجسامة في العمل الإداري غير المشروع لكي يحكم بمسؤولية الإدارة عنه، ويتضح لنا من خلال ذلك أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، بل لكل من القضائيين مجاله الخاص الذي يقوم عليه، وسندرك أن دعوى التعويض تُعدُّ أهم الوسائل القضائية الفعالة لتجسيد وتطبيق

---

(1) المسؤولية لغة: تعني تحمل التبعة، أي أنها الحالة القانونية أو الأخلاقية التي يكون فيها الإنسان مسؤولاً عن أقوال وأفعال أتاها إخلالاً بقواعد وأحكام أخلاقية وقانونية. أما اصطلاحاً: فالمسؤولية بوصفها نوعاً من أنواع المسؤولية القانونية، تنعقد وتقوم في نطاق النظام القانوني الإداري، وتتعلق بمسؤولية الدولة والإدارة العامة عن أعمالهما الضارة. وتعرف أيضا بأنها: "الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائيا بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي سببت للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة، سواءً كانت هذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أم غير مشروعة. انظر: عمر رشيد حسن سالم، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص18-19.

(2) ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص307.

(3) المحامي محمد العوامي المنصوري، الجديد في الأخطاء المرفقية، مرجع سابق، ص142.

أحكام النظام القانوني لنظرية مسؤولية الإدارة عن أخطاء المرافق العمومية وحماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة أعمال ونشاطات المرافق العامة الضارة[1].

وانطلاقا مما سبق فسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نستعرض في أولهما أركان وأساس المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي، ونخصص الثاني للحديث عن موقف القضاء من كيفية تقدير الخطأ المرفقي.

المطلب الأول: أركان وأساس المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي

الأساس الذي تتقرر بموجبه مسؤولية شخص ما تجاه آخر هو السبب الذي يبرر تلك المسؤولية، وهذا السبب قد يكون قاعدة قانونية أو مبدأ قانونيًّا عامًّا. وبوجه عام فإن المسؤولية تقوم على أساس الخطأ والضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، كما تقوم على أساس المخاطر، ولذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في أولهما أركان المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي، ونتناول في الثاني أساس المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي.

الفرع الأول: أركان المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي

تتحقق مسؤولية الإدارة المترتبة على الخطأ بتوافر ثلاثة أركان هي الخطأ الواقع من الإدارة، والضرر الذي يلحق بصاحب الشأن، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، وسنعرض هذه الأركان على النحو الآتي:

أولا: ركن الخطأ

المقصود بالخطأ مخالفة أحكام القانون، سواء تجسدت تلك المخالفة في عمل مادي أو في تصرف قانوني، كما أن المخالفة قد تأخذ صورة عمل إيجابي أو تأتي على هيئة تصرف سلبي ينشأ

(1) علي محمد عبد الولي، المسؤولية عن الخطأ الشخصي والمرفقي، مرجع سابق، ص7.

عن عدم القيام بما يوجبه القانون. ويعتبر الخطأ أساس المسؤولية بوجه عام بحيث إذا انتفى انتفت المسؤولية بالمعنى الدقيق كقاعدة عامة، إلا أن الخطأ في نطاق المسؤولية الإدارية قد يكون شخصياً كما قد يكون مرفقياً[1].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن القانون الإداري لم يضع تعريفا للخطأ خلافاً لما عليه الحال في القانون المدني، وذلك لأن المشرع نظر إلى فكرة الخطأ على أنها فكرة خاضعة للتبديل والتغيير، تتأثر بتطور المجتمع وما يعتريه من تغيرات سياسية واجتماعية وفكرية، كما أنه لا يمكن حصر حالات الخطأ وتقنينها في نصوص مثلما فعل قانون العقوبات، لذلك تركت مهمة تعريف الخطأ لاجتهاد الفقه وأحكام القضاء، فتعددت بذلك تعريفات فقهاء القانون للخطأ، غير أنها تعريفات تدور في مجملها حول الإخلال بالتزام ما.

ولذلك فإن الخطأ في القانون الإداري لا يختلف من حيث الإطار العام عن مفهومه في القانون المدني، إلا من حيث العيوب المختلفة لمبدأ المشروعية "كعيب الشكل والاختصاص وإساءة استعمال السلطة ومخالفة القانون" التي يتفرد بها الخطأ في القانون الإداري[2].

ثانيا: ركن الضرر

الضرر[3] هو أحد أركان المسؤولية بصفة عامة إدارية كانت أم مدنية، ويقصد به كل إخلال بحق أو مصلحة مشروعة للمضرور مادية كانت أو معنوية، وتكون المصلحة مشروعة إذا كان القانون يحميها، أما إذا كانت المصلحة غير مشروعة فلا يترتب على المساس بها تعويض لانتفاء الخطأ في المساس بها[4].

---

(1) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص449.

(2) هشام العكرمي البشير الأسود، رسالة ماجستير عن الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص33.

(3) الضرر لغة: هو النقص في الأموال أو الأشياء أو الأعيان، وقد يطلق الضُّر بالضم والفتح على كل مكروه يلحقه الشخص بغيره. انظر: المعجم الوسيط، ص60.

(4) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط1، س2009، ص131.

كما يعرَّف الضرر بأنه كل ما يصيب الشخص نتيجة المساس بحق من حقوقه، أو بمصلحة مشروعة له؛ سواء تعلق ذلك الحق أو تلك المصلحة بسلامة جسمه أو عاطفته أو بماله أو حريته أو شرفه أو غير ذلك. والمصلحة المشروعة هي كل مصلحة يحميها القانون أما ما لا يحميه القانون فيُعدُّ غير مشروع ولا يترتب على المساس به التعويض[1]. ولا يترتب على خطأ الإدارة حق في التعويض لأحد ما لم ينشأ عن هذا الخطأ ضرر تتحقق فيه شروط معينة، سواء كان هذا الضرر مادياً أو أدبياً، ونستعرض تاليا شروط الضرر وأنواعه.

شروط الضرر:

يشترط القضاء الإداري تحقق شرطين أساسيين في الضرر لا يكون موجِبا التعويض إلا بتحققهما، سواء كان الضرر مادياً أو أدبيا. وهذان الشرطان هما:

1- يجب أن يكون الضرر محققا

فهذا الشرط يعني أن يكون الضرر موكداً، أما إذا كان احتمالياً فلا يحكم القضاء بالتعويض عنه، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري بقولها: "ولا اعتداد في تقدير التعويض بقول المدعي بأنه لو بقي في الخدمة لوصل إلى درجة وكيل وزارة في بحر عامين، لأن العبرة في تقديره (أي التعويض) إنما تكون بمقدار الضرر الواقع فعلاً على أساس الواقع الثابت لا على أساس افتراض أمور محتملة قد لا تحصل، إذ يجب لصحة الأحكام أن تبنى على الواقع لا على الفروض والاحتمالات، وما دامت الترقية لدرجة أعلى سلطةً بيد الحكومة تمنحها لمن تراه جديراً بها، وليست حقاً للموظف، فليس للمدعي أن يتمسك بترقيات لم تمنحها له الحكومة"[2].

(1) محمد ماهر أبو العينين، التعويض عن أعمال السلطات العامة التعويض عن أعمال السلطات التنفيذية وفقا لقضاء محاكم النقض والدستورية والإدارية العليا دراسة تحليلية وفقهية، مرجع سابق، ص366.
(2) محكمة القضاء الإداري ، الحكم الصادر في القضية رقم (503) لسنة 3 القضائية، مجموعة المجلس السنة الخامسة ص71. انظر: ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص476.

2- يجب أن يكون المتضرر خاصاً

ويقصد بذلك أنه يجب أن يصيب فرداً معيناً أو أفراداً محددين على وجه الخصوص، أما إذا كان الضرر يصيب عددًا غير محدود من الأفراد فإنه يعتبر من الأعباء أو التكاليف العامة التي يجب على عموم الأفراد تحملها دون تعويض[1]، لذا فالضرر يجب أن يتصف بالخصوصية بالنسبة لفرد أو أفراد محددين بالذات.

3- يجب أن يَلحق الضررُ حقاً يحميه القانون

أي أنه ينبغي للضرر أن يلحق حقاً من الحقوق التي يسبغ عليها القانون حمايته حتى يمكن التعويض عنه، وبمعنى آخر أن يكون الضرر الذي يستوجب التعويض قد وقع على حق مشروع، حيث درجت أحكام القضاء الفرنسي على ذلك للتدليل على أنه إذا لم يكن الضرر قد أخل بمركز قانوني للمضرور فلا يعوض، كعدم أحقية الخليلة للتعويض بوفاة خليلها؛ لأن الضرر الذي أصابها لم يخل بحق مشروع يحميه القانون، خلافاً لذلك فإن الأولاد الطبيعيين لهم الحق في التعويض في حالة وفاة والديهم لأن علاقتهم بهما مشروعة وإن كانت قد نشأت أساساً نتيجة علاقة غير مشروعة[2].

4- يجب أن يكون الضرر ممكن التقدير نقداً

تقدير الضرر نقداً يكون بالنسبة للأضرار المادية، أما الأضرار المعنوية كالآلام النفسية الناشئة عن فقد عزيز أو الاعتداء على كرامة الشخص أو سمعته، فقد ثار الشك حولها إلى أن اتجه القضاء الإداري الفرنسي إلى الإقرار بالتعويض عن الضرر المعنوي.

وقد سلك مجلس الدولة المصري مسلك نظيره الفرنسي، فقضت محكمة القضاء الإداري بأنَّ "صدور قرار باطل من البلدية بالنقل النوعي من وظيفة محامي إلى وظيفة كاتب بقسم الإيرادات

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية - الاسكندرية، س2000، ص216.
(2) محمد بن براك الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية، مرجع سابق، ص398.

يجعل البلدية مسؤولة عن تعويض المدعي أدبياً لما لهذا القرار من مساس بكرامته واعتباره وتأثير في نفسه"[1].

أنواع الضرر:

الضرر نوعان؛ ضرر مادي وضرر معنوي، ونتوقف تاليا عند كل واحد منهما:

1. الضرر المادي

الضرر المادي هو كل ما يصيب الشخص في حق أو مصلحة مالية، وقد يبدو ذلك في الاعتداء على سلامة جسمه أو حقه في الحياة، أو إصابته بجرح تترتب عليه خسارة مالية كبيرة، وأيضا في الإخلال بقدرة الشخص على الارتزاق والكسب المادي أو حتى انعدامها بالكلية، أو يتحمل تكاليف علاج نفسه فيعتبر الضرر هنا ماديا[2]. ويتمثل أيضا في حال ما إذا اعتدى شخص على حق الملكية لآخر كإحراق أو إتلاف المنقولات أو الاستيلاء عليها دون سند قانوني، وكما قد يصاب بالضرر بالتبعية شخص آخر، في حال ما إذا صدمت سيارة مملوكة للإدارة فرد ما فتوفى فإن أولاده سيتضررون بحرمانهم من عائلهم الذي كان يتولى الانفاق عليهم.

وقد درج مجلس الدولة الفرنسي على الحكم بالتعويض عن الضرر الذي يمس حقا ماليا للمضرور، من دون الضرر الذي يمس مصلحة مالية له، ثم وافق لاحقا على التعويض عن الأضرار التي تمس مجرد المصلحة المالية للمضرور، على الرغم من كونها لم تصل إلى درجة الحق.

وعليه فإن الضرر المادي هو إخلال بحق المضرور له قيمة مالية، أو بمصلحة له ذات قيمة مالية، على أن الضرر الجسدي المتمثل في المساس بسلامة الجسم يُعدُّ ضررًا ماديًّا تترتب

(1) محكمة القضاء الإداري، الحكم الصادر في القضية رقم (11) لسنة 44 القضائية، مجموعة مجلس الدولة، السنة الخامسة ص243، انظر: ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص477.
(2) أسامة السيد عبد السميع، التعويض عن الضرر الأدبي، دار الجامعة الجديد، س2007، ص64.

عليه خسارة مادية للمضرور تتمثل في نفقات العلاج، وكسب فائت يتمثل في العجز عن القدرة على العمل[1].

2. الضرر المعنوي

الضرر المعنوي هو ذلك الضرر الذي لا يمس الذمة المالية مباشرة، ومثاله الإضرار بالسمعة أو الشرف أو الاعتبار، أو الشعور بالألم أو الحزن[2]. وقد قسّم الدكتور السنهوري الضرر الأدبي أو المعنوي إلى الحالات الثلاث الآتية[3]:

- ضرر أدبي يصيب الجسم، كالجروح وما تسببه من آلام وما قد تخلفه من تشويه في الأعضاء.
- ضرر أدبي يصيب العرض والشرف والاعتبار، كالسب والقذف وهتك العرض.
- ضرر أدبي يصيب الشخص من مجرد الاعتداء على حق ثابت له، ولو لم يترتب على هذا الاعتداء ضرر مادي.

ويحق لنا هنا أن نتساءل عن مدى مسؤولية الإدارة عن تعويض الضرر المعنوي؟

فنجد أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب فترة طويلة إلى عدم التعويض عن الضرر المعنوي، وكان يستند في ذلك إلى أنَّ:

- تقدير التعويض في حالات الضرر المعنوي متعذر لأن الآلام يصعب تقويمها أن لم يتعذر.
- يصعب إثبات الضرر المعنوي، لأن الآلام مسألة شخصية نسبية تختلف من شخص لآخر.
- صعوبة تحديد الأفراد المضرورين، هل هم أسرته أم أقاربه أم الصديق القريب[4].

---

(1) عمر رشيد حسن سالم، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص170.
(2) محمد صبري الجندي، في المسؤولية التقصيرية المسؤولية عن الفعل الضار، المجلد الأول في شروط المسؤولية عن الفعل الشخصي، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان الأردن، س2015، ص247.
(3) عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص765.
(4) محمد ماهر أبو العيني، التعويض عن أعمال السلطات العامة التعويض عن أعمال السلطات التنفيذية وفقا لقضاء محاكم النقض والدستورية والإدارية العليا دراسة تحليلية وفقهية، مرجع سابق، ص370.

ثم تطورت أحكام قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ عام 1961، فحكم بالتعويض عن الآلام المعنوية نتيجة لكونها تُحدث اضطرابات في ظروف الحياة، وكانت بداية هذا التطور في حكم مجلس الدولة الفرنسي من خلال حكمه الشهير المعروف بحكم "لوتسيرمان" الذي تتلخص وقائعه في حدوث تصادم بين سيارة لوزارة الأشغال العمومية ودراجة يركبها أب وابنه وترتب على الحادث وفاة الأب وابنه، فقامت الزوجة برفع دعوى تعويض على الدولة باعتبارها زوجة وأما، كما رفع والد الأب دعوى تعويض عن فقده ابنه وصغيره. فبالنسبة للزوجة لم تثر أي مشكلة لإصابتها بأضرار مالية ومعنوية واضحة، وتم التعويض عن الضررين المادي والمعنوي. أما بالنسبة لوالد الأب المتوفي فرغم عدم وجود أضرار مادية لحقت به فقد قام المجلس بتعويضه عما أصابه من آلام معنوية لفقده ابنه، وقد عبر المجلس عن ذلك بقوله: وإن لم يثبت أن وفاة السيد "لوتسيرمان" قد سبب ضرراً مادياً لوالده ولا ترتب عليه تغير في ظروف معيشته فإن الألم النفسي الذي تحمله نتيجة لفقد ابنه في وقت مبكر قد سبب له ضرراً معنوياً، وقام المجلس بالتعويض عن ذلك بألف فرنك[1].

ثانيا: ركن علاقة السببية

يشترط لتحقق مسؤولية الإدارة توافر الركن الثالث وهو علاقة السببية بين الخطأ والضرر، ويعني ركن علاقة السببية أن يكون الضرر الذي أصاب المضرور قد نتج مباشرة عن خطأ الإدارة، أو بمعني آخر يجب أن يكون الخطأ الإداري هو السبب المباشر للضرر.

وتنتفي مسؤولية الإدارة إذا انعدمت علاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر، ويكون ذلك بوجود سبب أجنبي. والسبب الأجنبي له صور ثلاث، هي القوة القاهرة وخطأ المضرور نفسه أو خطأ الغير، وفي هذه الحالة تعفى الإدارة من المسؤولية على اعتبار أن هذا السبب الأجنبي في إحدى صوره هو الذي أدى وحده إلى إحداث الضرر[2].

(1) محمد بن براك الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة، مرجع سابق، ص392.
(2) محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص217.

أما في حالة الخطأ المشترك فتلتزم الإدارة بجانب من التعويض يتناسب مع دورها في إحداث الضرر، أما إذا كانت الأسباب الأجنبية هي وحدها المتسببة في وقوع الضرر، فحينئذ تعفى الإدارة من المسؤولية[1]؛ ذلك أن اجتماع المسؤولية لا يعني أن المضرور يمكن له أن يقتضي التعويض مضاعفاً بل كل ما في الأمر أنه يتاح له الرجوع على المرفق لاقتضاء التعويض كاملاً، بينما يعود الموظف على المرفق بمقدار خطئه، ويذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى قبول رجوع المرفق على الموظف إذا ما تحمل المرفق مسؤولية التعويض نتيجة خطأ شخصي للموظف، وأيضاً فإن الموظف له الرجوع على المرفق إذا ما تحمل المسؤولية عن خطأ قدر أنه من جانب المرفق[2].

الفرع الثاني: أساس المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي

الأصل أن قواعد المسؤولية الإدارية تقوم على أساس فكرة الخطأ الإداري، ولكن تلك المسؤولية قد تقوم من دون خطأ إداري بل على أساس المخاطر أو تحمل التبعة، ذلك أن الإدارة تستفيد من أعمال معينة ولكنها تخلق بعض المخاطر، فيجب عليها أن تتحمل تبعة تلك المخاطر انطلاقا من مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، والذي من مقتضاه ألا يتحمل الفرد المضرور وحده ذلك الضرر، بل يجب أن يقسم على الجميع، وذلك عن طريق منح المضرور تعويضاً يدفع من الخزانة العامة، فمبدأ مساواة الجميع أمام الأعباء العامة هو الذي يؤدي إلى الأخذ بفكرة المخاطر أو تحمل التبعة كأساس للمسؤولية الإدارية[3].

(1) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص482.

(2) تتلخص وقائع حكم L'aruelle في أن المضرور اختصم الإدارة عن إصابته في حادث سيارة اختلسها عسكري، وأجاب مجلس الدولة الطلب فقرر أن استخدام سيارة حكومية في أغراض خاصة إن كان خطأ شخصيا إلا أن عدم إحكام الرقابة الذي يسر خروج السيارة في غير المهام الرسمية يعد خطأ مرفقياً يبرر إلزام الإدارة بالتعويض، غير أنه في دعوى الرجوع فإن المجلس يحمل مرتكب الفعل الضار بكل التعويض موضحاً أن الخطأ المرفقي حدث بسبب الخطأ الشخصي. انظر: طارق الزيات، مسؤولية المرفق والموظف العام عن الخطأ المشترك، الأمن العام المجلة العربية لعلوم الشرطة، كتاب العدد 167، س2011.

(3) محمد العوامي المنصوري، الجديد في الأخطاء المرفقية، مرجع سابق، ص264.

ونظرية مسؤولية الإدارة في هذا المجال يرجع أصلها إلى مجلس الدولة الفرنسي الذي استوحاها من المسؤولية التقصيرية في القانون المدني، وقد حدث تطور كبير على مستوى نظرية المسؤولية الإدارية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

وبما أن المسؤولية الإدارية لا تؤدي فيها فكرة الخطأ أي دور، بل تقوم من دون خطأ، وذلك على أساس المخاطر التي قد تنجم عما تقوم به الإدارة من أعمال مثل الأشغال العامة وغيرها[1]؛ لذا سنتناول تاليا كلا النوعين: المسؤولية على أساس الخطأ، والمسؤولية على أساس المخاطر.

أولا: مسؤولية الإدارة المترتبة على الخطأ

الأصل العام لمسؤولية الإدارة هو المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ، وأركان المسؤولية على أساس الخطأ هي نفسها في القانونين المدني والإداري، وتتمثل هذه الأركان في الخطأ والضرر والرابطة السببية بين الخطأ والضرر والتي ورد ذكرها آنفا. والأساس المنطقي لمسؤولية الإدارة عن أخطائها التي تسبب ضرراً للأفراد هو مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة، لكون نشاط الإدارة يمارَس لمصلحة الجماعة[2].

وقد تطورت فكرة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية تبعا لتطور المجتمع وتغير العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فيه، ولعل ما يميز أصالة المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ عن المسؤولية المدنية، هو ركن الخطأ تحديدا، ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي في سعيه الدائم لإيجاد الحلول الملائمة والمناسبة لطبيعة عمل الإدارة، وعدم تقيده بقواعد عامة أو مجردة، قد تبنى ما طرحه مفوضو الدولة في مذكراتهم بمناسبة قضايا المسؤولية المنظورة أمامه، وصاغ مفهوما لركن الخطأ مغايرا للمفهوم المدني، ومبتدعاً فكرة التمييز بين الخطأ الشخصي الذي ينسب إلى أحد موظفي الإدارة ويرتب مسؤوليته الشخصية بتحمله وحده عبء التعويض عن الأضرار التي لحقت

(1) عمر رشيد حسن سالم، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص75.
(2) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص449.

بالغير من جراء تصرفه الخاطئ، وبين الخطأ المرفقي الذي ينسب إلى المرفق العام، مرتبا مسؤولية الإدارة وحدها بتعويض المضرور من جراء ذلك الخطأ المرفقي[1].

وقد أشار المشرع الفرنسي إلى مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية في حال المخاصمة، وذلك في القانون الصادر بتاريخ 1932/2/7 الخاص بمخاصمة رجال القضاء. ثم صدر قانون 18 يناير 1979 الذي أضاف إلى القانون الأساسي الصادر بتنظيم القضاء في 1958/9/22 مادة برقم 11/1 نصّت على أنَّ "قضاة المحاكم العادية لا يسألون إلا عن الخطأ الشخصي المتصل بمرفق القضاء، ولا تتقرر مساءلتهم إلا بدعوى ترفع ضد الدولة، وهذه الدعوى تباشر أمام الدائرة المدنية بمحكمة النقض". كما نصت المادة 11 من قانون المرافعات الفرنسي لسنة 1979، على التزام الدولة بتعويض الضرر الذي ينتج عن سير مرفق القضاء بصور معيبة، ولا تنعقد هذه المسؤولية إلا في حالتي الخطأ الجسيم وإنكار العدالة، ويُسأل القضاة عن أخطائهم الشخصية على أن ينظم قانون السلطة القضائية هذه المسؤولية وأن تضمن الدولة تعويض المضرور من جراء الأخطاء الشخصية للقضاة مع حقها في الرجوع على القاضي الذي تسبب في الضرر[2].

وقد أخذ القضاء الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة بمبدأ المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وذلك طبقا للقواعد العامة للمسؤولية التقصيرية التي تتمثل في عيب التعسف الذي يشوب القرار الإداري ويجعله أساسا للحكم بالتعويض لكونه باطلا. ولم يأخذ القضاء الإماراتي بأحكام المسؤولية الإدارية بغير خطأ[3].

---

(1) عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج، مرجع سابق، ص110.
(2) محمد العوامي المنصوري، الجديد في الأخطاء المرفقية، مرجع سابق، ص265.
(3) محمد عبد الله حمود، النظام القضائي في دولة الامارات العربية المتحدة وضرورة وجود قضاء إداري متخصص، مرجع سابق، ص307.

ثانيا: المسؤولية بدون خطأ

ذكرنا آنفا أن مجلس الدولة الفرنسي بقضائه المتطور المرن لم يقف عند حد تقرير مسؤولية الإدارة في حالة وجود الخطأ، وإنما ابتدع نظرية جديدة في نطاق المسؤولية يمكن من خلالها أن تُسأل الادارة عن تعويض الأضرار التي تصيب الأفراد دون اشتراط وجود الخطأ في جانب الإدارة[1]. وقد رفض القضاء والقانون المدني في دولة الامارات الأخذ بالمسؤولية الإدارية القائمة على غير خطأ من الإدارة، تاركاً تقدير ذلك للمشرع بقوانين خاصة.

والأساس الذي تقوم عليه المسؤولية دون خطأ، إما أن يكون فكرة المخاطر، وإما أن يكون مبدأ المساواة أمام التكاليف والأعباء العامة؛ لذا فسنين كلا منهما على حدة.

- المخاطر: تهدف الإدارة إلى تحقيق الصالح العام، الذي تفيد منه الإدارة وقد يحمل مخاطر الإضرار ببعض الأفراد، ولذا يجب على الإدارة أن تتحمل هذه المخاطر، بتعويض الأفراد المضارين، وذلك بناءً على أن الغُنْم بالغُرْم.
- المساواة أمام التكاليف العامة: تقتضي هذه الفكرة أن النشاط العام المشروع هو في مصلحة الجميع، فإذا ما فرض تضحيات خاصة على أفراد معينين وجب أن يتحمل المواطنون جميعا أعباءها، وذلك بتحمل الخزانة العامة عبء إصلاح هذا الضرر، تحقيقا لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة[2].

المطلب الثاني: معيار تقدير الخطأ المرفقي في القضائين الفرنسي والاماراتي

الخطأ المرفقي كما أسلفنا هو إخلال الإدارة بالالتزامات المقررة عليها قانونا، وقد يتخذ هذا الإخلال صورة سلبية كما في حالة الامتناع عن أداء الخدمة، أو صورة إيجابية عند التأخير أو

(1) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص314.
(2) محمد العوامي المنصوري، الجديد في الأخطاء المرفقية، مرجع سابق، ص269.

التباطؤ في أداء الخدمة أو أدائها بصورة سيئة. وقد يقع الخطأ من جهة الإدارة وهي بصدد ممارسة عمل مادي أو قانوني، والأعمال المادية هي الأعمال التي تقع من الإدارة إما بصفة إرادية تنفيذا لقواعد القانون أو لقرارات وعقود الإدارة دون قصد إنشاء حقوق أو التزامات جديدة، وإما بصفة غير إرادية عن طريق الخطأ أو الإهمال.

ولتحديد مسؤولية الإدارة عن هذه الأعمال تجب معرفة طبيعة ودرجة الخطأ الذي يؤدي إلى هذه المسؤولية، والقضاء هو الذي يقدر جسامة الخطأ المنسوب للإدارة، وذلك في كل حالة على حدة، ويختلف الأمر باختلاف ما إذا كان الضرر بسبب قرار إداري غير مشروع أو بسبب عمل مادي خاطئ. ولكن هل أي خطأ يرتكبه الموظف يرتب مسؤولية الإدارة؟

للإجابة عن هذا التساؤل يجب التفرقة بين نوعين من أعمال الإدارة، ولذا فسنقسم هذا المطلب إلى فرعين؛ نتناول في أولهما الخطأ في حالة القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة، بينما نخصص الفرع الثاني للحديث عن الخطأ في حالة الأعمال المادية غير المشروعة.

الفرع الأول: الخطأ المرفقي في حالة القرارات الإدارية غير المشروعة

القرارات الإدارية الفردية[1] هي التي تُنشأ مراكز قانونية خاصة بحالات فردية تتصل بفرد معين بالذات أو أفراد معنيين بذواتهم، وتستنفد هذه القرارات موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة[2]، ومن هذه القرارات قرار تعيين شخص في وظيفة عامة، وقرار توقيع عقاب تأديبي عليه، والقرار الصادر بإنشاء طريق معين أو بهدم عقار معين[3].

(1) يقتصر البحث على القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة، أما القرارات التنظيمية فإنه - نظراً لكونها تتسم بطابع العمومية والتجريد، وتنطبق على كل من تتحقق فيه شروط هذا المركز القانوني العام، ولا يستنفد موضوعها بمجرد تطبيقها، بل تظل صالحة للتطبيق على كل من يستوفي شروط تطبيقها - لا يمكن تطبيقها على الأفراد إلا من خلال صدور قرارات فردية، ولهذا فإنها لا ترتب بذاتها مسؤولية الدولة، ولكن يكون محل المنازعة المصدر المباشر للضرر وهو القرار الإداري الفردي الصادر تطبيقا لها.

(2) هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الامارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، ط1، س2013، ص380.

(3) حمدي أبو النور السيد، الشامل في القانون الإداري في دولة الامارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، ط1، س2013، ص328.

والخطأ في القرارات الإدارية يكمن في العيوب التي تلحق بالقرار وتجعله غير مشروع، وهي تتمثل في عيب مخالفة القانون؛ وهو مرتبط بمحل القرار أو موضوعه، وعيب الانحراف بالسلطة؛ وهو متصل بالهدف من إصدار القرار، وعيب عدم الاختصاص؛ وهو مرتبط بمصدر القرار، وعيب الشكل؛ وهو متصل بالشكلية والإجراءات المطلوبة في القرار، وعيب السبب؛ وهو مرتبط بالدافع إلى إصدار القرار[1]. وعلى الرغم من أن وجود أي عيب من عيوب القرار الإداري يؤدي إلى إلغائه، إلا أن القضاء اتخذ موقفا متبايناً بالنسبة للتعويض عن القرار الإداري، وذلك بأن لم يجعل جميع أوجه عدم المشروعية مصدراً لقيام مسؤولية الإدارة [2].

وإذا ما استعرضنا تطبيقات القضائين الفرنسي والإماراتي في هذا المجال، فسنجد أنهما اشترطا قدراً من الجسامة في العمل الإداري غير المشروع لكي يُحكم بمسؤولية الإدارة، فالقضاء الإداري الفرنسي يميز بين وجه عدم مشروعية "الغاية" وعدم مشروعية "المحل"، وبين الأوجه الأخرى لعدم المشروعية وهي عدم مشروعية "السبب" و"عدم الاختصاص" و"عيب الشكل". وقد قرر في هذا الشأن أن الغاية والمحل يولدان دائما مسؤولية الإدارة، بينما الخطأ الذي تتصف به الأوجه الأخرى وهي السبب والاختصاص والشكل لا تتضمن دائما الجسامة المطلوبة التي ترتب المسؤولية الإدارية، لذا سوف نستعرض الحالتين على النحو التالي:

الحالة الأولى: أوجه عدم المشروعية التي يترتب عليها دائما مسؤولية الإدارة

1- خرق قاعدة حجية الأحكام

إن القرار الإداري الذي يخالف قاعدة حجية الأحكام، يرتب المسؤولية الإدارية؛ لأن الإدارة تكون قد أخلت بقاعدة أساسية تستلزمها ضرورة استقرار الحياة الاجتماعية، ولهذا فإن مجلس الدولة

(1) هشام العكرمي البشير الأسود، رسالة ماجستير عن الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص77.
(2) علي محمد عبدالمولى، المسؤولية عن الخطأ الشخصي والمرفقي، مرجع سابق، ص105.

الفرنسي يرجح احترام حجية الأحكام على القانون نفسه، "لأن جوهر حجية الشيء المقضي به أن تفرض نفسها كعنوان للحقيقة الشرعية، مهما تكن الاعتبارات التي تقوم ضدها"[1].

وتأخذ مخالفة قاعدة حجية الأحكام صورتين اثنتين:

الصورة الأولى: رفض الإدارة تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها

تصرف الإدارة على هذا النحو يؤدي إلى إهدار كل قيمة لأحكام القضاء، ومن بين القضايا التي حكم فيها مجلس الدولة الفرنسي في هذا الميدان "حكمه بإلغاء قرار إيقاف أحد الموظفين الصادر من العمدة، إلا أن العمدة جدد قرار الوقف مرة أخرى حتى وصل عدد القرارات الملغاة إلى عشرة خلال عام واحد"، وقد علق العميد "هوريو" على هذا الموضوع بأن هذا الأمر اتخذ شكل مبارزة بين مجلس الدولة الفرنسي والإدارة[2]. وقد اضطر مجلس الدولة الفرنسي بعد ذلك إلى تقرير مسؤولية الموظف الشخصية، مع مسؤولية الإدارة عن الامتناع لمواجهة حالة عدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة.

الصورة الثانية: امتناع الإدارة عن القيام بواجبها في المعاونة في تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحة بعض الأفراد

توجد أحكام عديدة لمجلس الدولة الفرنسي قضى فيها بإمكان مساءلة الإدارة عن الضرر الواقع من جراء التراخي في تنفيذ الأحكام، ومنها حكمه الصادر في قضية تتلخص وقائعها في أن "أحد الأشخاص حصل على أمر من رئيس المحكمة يقضي فيه بطرد أحد مستأجري عقاره إلا أن الإدارة تباطأت في تنفيذ أمر هذا الإخلاء لعدة شهور، مما جعل مجلس الدولة الفرنسي يقرر أن الإدارة تباطأت في تنفيذها لهذا الأمر، وبالتالي تكون قد ارتكبت خطأ جسيماً تترتب عنه مسؤولية

(1) علي صادق القطان، رسالة ماجستير مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها – دراسة مقارنة، س2015، ص98.
(2) مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادرة في 23 يوليو 1909، 23 يوليو 1960 في قضية (Fabrague) منشور في مجموعة سيرى سنة 1911 القسم الثالث ص121 تعليق هوريو، مشار إلية: سليمان الطماوي، القضاء الإداري، ص135.

الإدارة. وبذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي وإن كان يقرر مسؤولية الإدارة في تلك الحالة إلا أنه يتطلب الخطأ الجسيم لإقرارها[1].

2- عيب الانحراف بالسلطة

الانحراف بالسلطة هو أحد عيوب القرار الإداري الخفية التي يصعب إثباتها لاتصاله بركن الغاية منه[2]، والمستقر في الفقه الإداري أن القرار الإداري المعيب بالانحراف بالسلطة يعد دائما مصدراً للمسؤولية، ويستوجب بطبيعته التعويض إذا ترتب عنه ضرر ثابت، ذلك أن رجل الإدارة في هذه الحالة سعى إلى غرض بعيد عن الصالح العام. فعيب الانحراف بالسلطة يعد من الأخطاء الجسيمة التي توجب المسؤولية في جانب الإدارة[3].

ويتحقق الانحراف بالسلطة في صورتين، هما:

أ- مجانبة المصلحة العامة، وتمثل هذه الصورة أخطر صور الانحراف بالسلطة الموجبة للتعويض، فالقرار المعيب في هذه الحالة يتسم بالجسامة لصدوره لأغراض ليست للمصلحة العامة[4]، ويكون الموظف فيها قائما باستعمال سلطته لتحقيق غرض لا يتعلق بالمصلحة العامة، أي أن يكون بدافع شخصي كأن يصدر الموظف قراراً إداريا لتحقيق أهداف وغايات شخصية تتمثل في الانتقام؛ كما لو قامت الإدارة بفصل أحد العاملين للتخلص منه بعد أن استصدر من القضاء حكما بإلغاء قراراتها، أو النفع الشخصي أو تحقيق أغراض سياسية أو حزبية كإصدار أحد الوزراء قرارا بفصل موظف لأنه ينتمي إلى حزب سياسي معارض[5].

(1) عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج، مرجع سابق، ص146.
(2) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف- الإسكندرية، س2008، ص183.
(3) ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مرجع سابق، ص330.
(4) علي محمد عبد المولى، المسؤولية عن الخطأ الشخصي والمرفقي، مرجع سابق، ص133.
(5) عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها- دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج، مرجع سابق، ص148.

ب- عدم احترام قاعدة تخصيص الأهداف، ويتحقق هذا العيب في حال ما إذا خصص المشرع هدفاً معيناً لموظف يجعله نطاقا لعمل إداري معين، ويحيد مصدر القرار عن الهدف الذي حدده المشرع لإصدار ذلك النوع من القرارات، فيكون القرار بذلك قد خرج عن هذه الغاية، ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها كان القرار مشوباً بعيب الانحراف[1].

يتبين مما سبق أن القضاء الإداري يحكم باستمرار بمسؤولية الإدارة عندما يشوب قراراتها عيب الانحراف بالسلطة لخطورة هذا العيب في مجال أعمال الإدارة.

ومن تطبيقات ذلك في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حكمه الصادر في قضية تتلخص وقائعها في صدور قرار بتعديل المرسوم الخاص بوضع المفتشين بوزارة الداخلية، فقضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء القرار، وأقر بمسؤولية الإدارة وذلك لكون تعديل المرسوم كان الغرض منه هو وصول شخص بعينه كمدير لمكتب وزير الداخلية، الأمر الذي اعتبره المجلس انحرافا بالسلطة[2].

ومن تطبيقات قضاء دولة الامارات العربية المتحدة بشأن عيب التعسف أو الانحراف، الحكم الصادر من المحكمة الاتحادية العليا، المتمثلة بواقعة إنهاء خدمة العامل بوظيفة سائق حافلة ثقيلة قبل صدور قرار من اللجنة الطبية عن حالته الصحية ورغم تقدمه بتظلمين لإعادته إلى عمله فلم تستجب الطاعنة لهما، وختمت المحكمة حكمها بالآتي: "أنه لما كان قرار إنهاء خدمة العامل في وقت ما يزال معروضا على اللجنة الطبية ... فيكون القرار مشوبا بعيب عدم المشروعية لعدم احترام الشكليات المتطلبة لاستصداره كما هو منصوص عليه في نظام المؤسسة وإنهاء خدماته استندت فيه إلى ذلك النظام، وعليه ارتأت المحكمة في حدود سلطتها التقديرية خلصت بأسباب سائغة لها مأخذها من الأوراق أن قرار إنهاء خدمة العامل باطل لأن المؤسسة لم تلتزم القواعد القانونية التي تضمنها نظامها الأساسي ورتب على ذلك إعادته إلى عمله كأثر لبطلان القرار[3].

---

(1) ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مرجع سابق، ص331.
(2) مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 1995/01/13. انظر: علي صادق القطان، رسالة ماجستير مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، مرجع سابق، ص100.
(3) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 8 لسنة 2009، الحكم الصادر بتاريخ 2009/03/19 (إداري).

3- عدم مشروعية محل القرار

يقصد بعيب المحل مخالفة محل القرار الإداري إحدى القواعد القانونية سواء كانت مكتوبة كالدستور أو التشريع أو غير مكتوبة بل مستنبطة من العرف، فيجب أن تكون القرارات الإدارية مطابقة للتشريعات النافذة وللعرف الإداري ومبادئ القانون العام وللأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي فيه[1].

وتتخذ هذه المخالفة صورتين مختلفين، هما: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادر بحقها، وإصدار قرارات إدارية تتعارض وتتناقض مع حجية الأمر المقضي به[2]. وفي هذا الصدد أقر مجلس الدولة مسؤولية أحد رؤساء المجالس البلدية لإصداره قرار وقف أحد أفراد الشرطة عن العمل رغم صدور عدة أحكام قضائية بإلغاء قرار الوقف، إضافة إلى إقرار القضاء مسؤوليته الإدارية عن تعويض الأضرار الناجمة عن امتناعه عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لصالح الغير أو اتخاذه قرارا يعدل من مقصود الحكم إذا تبين أن هذا الامتناع غير مبرر.

وتضاف إلى الصورتين السابقتين صور أخرى لعدم المشروعية تتمثل في الامتناع المستمر عن تطبيق القوانين والأنظمة، الأمر الذي يشكل خطأ مرفقياً، خصوصا إذا تضمن هذا الإخلال ضررا أصاب فردا أو مجموعة من الأفراد، كما أن هنالك صورة أخرى هي المخالفة المباشرة التي تُعدُّ الأكثر شيوعا في عيب مخالفة القانون كالقبض التعسفي على أحد الأفراد[3].

ومن تطبيقات ذلك في القضاء الفرنسي:

- حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي أقر فيه بأن "أي قرار يصدر من جهة الإدارة يخالف القانون بمفهومه الواسع، يشكل خطأ ويرتب مسؤولية الدولة".

(1) أحمد محمود جمعة، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، ج1، س2015، ص323.
(2) ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، س2009، ص214.
(3) محمد العوامي المنصوري، الجديد في الأخطاء المرفقية، مرجع سابق، ص157.

- حكم مجلس الدولة في قضية "GARDEDIEU" الذي أقر فيه بمسؤولية الدولة عن مخالفة القرار الصادر من الإدارة لاتفاقية دولية[1].

- أوجه عدم المشروعية التي لا يترتب عليها دائما مسؤولية الإدارة

هناك أوجه لعدم المشروعية (عدم مشروعية السبب، عدم الاختصاص، عيب الشكل)، لا يتولد عنها دائما مسؤولية الإدارة، بل يحدد القضاء الإداري الفرنسي موقفه من عدم المشروعية في كل حالة على حدة وتبعا لمعيار جسامة الخطأ الذي تحتويه أوجه عدم المشروعية، فإذا كان الخطأ جسيماً قامت المسؤولية الإدارية، أما إذا اعتبر غير ذلك فلا تتحقق المسؤولية الإدارية على الرغم من إلغاء القرار الإداري.

ونعرض فيما يلي التطبيقات القضائية الفرنسية والإماراتية المتعلقة بهذا الموضوع:

1- عدم مشروعية سبب القرار الإداري

عرّف قضاء دولة الإمارات العربية المتحدة عدم مشروعية السبب في القرار الإداري بأنه يتمثل في كون الوقائع التي يقوم عليها القرار إما غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني. ورتّب على ذلك خضوع القرار لرقابة القضاء ليتحقق من صحة قيام تلك الوقائع وصحة تكييفها القانوني، ومؤدى ذلك وجوب التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار في هذا الشأن مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول موجودة، أم أنها مستخلصة من أصول لا تنتجها، أو أن تكييف الوقائع لا يؤدي إلى النتيجة وفقاً لما يطلبه القانون.

ويرتب القضاء الإماراتي بطلان القرار الإداري المفتقر لركن السبب ويعدّه مخالفا للقانون، ففي حكم متعلق بإنهاء خدمة موظف بقطاع الكهرباء أثناء إجازته الاعتيادية بزعم أنه اشترك في إخراج مواد من مقر تابع للهيئة الطاعنة إلى مقر عمل شركة أخرى دون اتباع الإجراءات المقررة،

(1) مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 13 يناير 1995. انظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1، س2008، ص197.

قضت المحكمة الاتحادية العليا بإلغاء قرار إنهاء الخدمة تأسيسا على أن محضر التحقيق الذي استند إليه القرار جاء غامضا تكتنفه الجهالة ويفتقر إلى الدقة والوضوح فضلا عن افتقاره إلى اسم وصفة من أجرى التحقيق أو حتى توقيعه[1].

ونجد قضاء مجلس الدولة الفرنسي - ويتبعه في ذلك قضاء دولة الإمارات العربية المتحدة - يقرر في بعض أحكامه مسؤولية الإدارة عن عيب السبب في القرار الإداري، بينما يرفض التعويض في أحكام أخرى، فموافقه إزاء هذا العيب يشوبها الغموض، إلا أن الرأي الراجح في الفقه الفرنسي يؤيد أن غياب السبب لا يولد دائما مسؤولية الإدارة، وأن كان يعمل على إلغاء القرار، حيث إن مجلس الدولة الفرنسي يعتمد درجة جسامة الخطأ الكامن في عدم مشروعية السبب ليقرر التعويض عنه[2].

2- عدم مشروعية شكل القرار الإداري

يقصد بشكل القرار المعنى الواسع الذي يشمل المظهر أو الشكل الخارجي للقرار الإداري، ويشمل أيضا الإجراءات التي يجب أن يتبعها القرار قبل صدوره، وبناء على ذلك فإن عيب الشكل في القرار يعني صدور القرار الإداري دون مراعاة الإدارة للشكليات أو الإجراءات التي نص عليها القانون، سواء أن الإدارة تجاهلت تماما تلك الشكليات أو الإجراءات أو أنها نفذتها بطريقة ناقصة وغير مكتملة[3].

وقد عبرت المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات عن ذلك في حكمها الصادر بتاريخ 2014/03/19 والذي جاء فيه أنَّه "لما كان من المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري، أن مجرد العيب الشكلي غير الجوهري وحده الذي قد يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى إلغائه لا يصلح حتما

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (585) لسنة 2004، الحكم الصادر بتاريخ 22 يونيو 2004 (مدني).
(2) عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها- دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج، مرجع سابق، ص154.
(3) محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص123.

وبالضرورة أساسا للتعويض، إذ يشترط في هذا العيب أن يبلغ مبلغ الخطأ الجسيم بحيث يؤثر في موضوع القرار وجوهره"[1].

3- عدم مشروعية الاختصاص

عرّف الفقيه (بونار) عيب عدم الاختصاص بأنه "عدم القدرة قانونا على اتخاذ قرار معين وذلك لضرورة صدوره من عضو أو هيئة أخرى". أما الدكتور سليمان الطماوي فقد عرّفه بأنه "عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من اختصاص وسلطة هيئة أو فرد آخر"[2].

ولا يعتبر عيب الاختصاص دائما مصدراً لمسؤولية الإدارة، إذ يجب التفرقة بين العيب الجسيم والعيب البسيط، فعيب عدم الاختصاص الجسيم تُسأل عنه الإدارة؛ كأن يصدر الموظف قرارا لا يدخل في اختصاص الإدارة أصلا، أما عيب عدم الاختصاص البسيط فإنه لا يكفي لمساءلة الإدارة لأنه في إمكانها التوصل إلى نفس النتيجة بإصدار قرار صحيح المضمون، كما لو صدر قرار بشأن موظف سليم موضوعاً ولكنه صدر من جهة إدارية غير مختصة[3].

والقاعدة العامة هي عدم مسؤولية الدولة بالتعويض إلا إذا ترتب على مخالفة قواعد الاختصاص أو الشكل تأثير مباشر على موضوع القرار الإداري، بحيث يؤدي اتباع القواعد الصحيحة للاختصاص أو الشكل إلى تغيير في مضمون القرار، وبالتالي في مركز الأفراد المخاطبين بأحكامه. ووفقا لما استقر عليه القضاء الإداري الفرنسي، فإن مسؤولية الإدارة عن القرار المعدوم - حال اختصام المضرور لها - ليست إلا مسؤولية مؤقتة أملتها قواعد العدالة في مواجهة المضرور دون المسؤول عن إصدار القرار المنعدم.

---

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (528) لسنة 2013 ، الحكم الصادر بتاريخ 19 مارس 2014 (إداري).
(2) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص140.
(3) هشام العكرمي البشير الأسود، رسالة ماجستير عن الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص78.

ووفقا لما استقر عليه قضاء المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات بشأن عيب عدم الاختصاص في إصدار القرار الإداري، فإن "عيب عدم الاختصاص أو الشكل الذي يشوب القرار الإداري، لا يصلح حتما وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يؤثر في موضوع القرار، متى كان سيصدر بذات المضمون لو روعيت الإجراءات، ومن المقرر في فقه القانون الإداري أن عيب عدم الاختصاص في جميع صوره يتصل بالنظام العام باعتباره أحد مقومات الإرادة التي هي ركن من أركان صدور القرار الإداري ويتحقق ذلك في حالة صدور قرار من جهة غير منوط بها إصداره قانونا لما في ذلك من إفتاء سلطة على سلطة أخرى أو جهة على جهة إدارية أخرى، ولما كان ذلك وكان قانون قوة الشرطة والأمن رقم 12 لسنة 1976 وتعديلاته (وهو قانون خاص) ينص في مادته (89) على ما يلي: (مع مراعاة أحكام المواد 16، 68، 88 يكون إنهاء خدمة أي من منتسبي القوة بقرار من الوزير....) ولم تجز هذه المادة ولا باقي المواد الأخرى تفويض غيره في هذا الاختصاص، وكان الثابت بالأوراق أن قرار إنهاء خدمة الطاعنين صدر عن نائب القائد العام للشرطة رقم 981/2008/661 بتاريخ 2009/4/13 حسب الثابت من كتاب القيادة العامة لشرطة أبو ظبي رقم 9057/5/11 بتاريخ 2009/5/11 الموجه إلى مدير إدارة الشؤون المالية وهو ما يضحى معه القرار المطعون فيه مشوبا بعيب عدم الاختصاص، وهو ما خالفه الحكم المطعون فيه باعتباره ركنا من أركان القرار الإداري متعلق بالنظام العام مما يعيبه ويوجب نقضه"[1].

وخلاصة ما تقدم أن القضاء الإداري الفرنسي قد فرق بين أوجه عدم المشروعية في (عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة) مشترطا تضمنهما خطأ له صفة الجسامة، وهي صفة تكفي لقيام المسؤولية عنها، في حين أن الأوجه الأخرى لعدم المشروعية لا تتضمن من الجسامة ما يكون كافيا لثبوت مسؤولية الإدارة عنها دائما، لذا اختلف تعامل مجلس الدولة الفرنسي في تقرير المسؤولية عنها تبعا لكل حالة على حدة وفقا لدرجة جسامة الخطأ المتحقق في كل حالة.

(1) المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (64) لسنة 2013 ، الحكم الصادر بتاريخ 2013/05/01 (إداري).

أما بالنسبة لقضاء دولة الإمارات العربية المتحدة فإن مسلكه يقترب كثيراً من مجلس الدولة الفرنسي، لأنه يفرق بين أوجه عدم المشروعية بخصوص التعويض عن الأضرار التي تلحق بالأفراد بسبب القرار الإداري، فهو يقضي بالتعويض تارة ويرفضه تارة أخرى وفقا لجسامة الخطأ في كل حالة، لأن القاعدة العامة أمام القضاء الاتحادي أن مسؤولية الإدارة تقوم على أساس الخطأ طبقا للقواعد العامة للمسؤولية التقصيرية، وأن عيب التعسف الذي يشوب القرار الإداري يجعله أساسا للحكم بالتعويض لكونه باطلا، ولم يأخذ القضاء الإماراتي بأحكام المسؤولية الإدارية دون خطأ الذي أخذ به القضاء الإداري الفرنسي بعد استحداثه قاعدة أحكام المسؤولية الإدارية دون خطأ.

الفرع الثاني: الخطأ المرفقي في حالة الأعمال المادية غير المشروعة

الأعمال المادية هي جميع أعمال الإدارة التي لا تندرج تحت مدلول القرارات الإدارية، فهي تلك الأعمال التي تحدث نتيجة خطأ، ويتخذ الخطأ الإداري فيها عدة صور أبرزها صورة الإهمال أو التأخير، أو عدم التبصر، أو عدم الحيطة والحذر أثناء تنفيذ العمل الذي ينتج آثارًا ضارة لا تزول إلا عن طريق طلب تعويض من الإدارة[1].

ولا تُعدُّ الأعمال المادية من قبيل الأعمال القانونية الإدارية لأنها لا ترتب آثارًا قانونية مباشرة، وبذلك تخرج هذه الأعمال عن نطاق الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري[2]. ومن أمثلة الأعمال المادية: هدم المنازل الآلية للسقوط تنفيذاً لقرار الإدارة بالهدم، وقد تكون أفعالاً غير إرادية تقع بطريق الخطأ والإهمال مثل حوادث السير التي يسببها أحد موظفي الإدارة[3].

وجدير بالذكر أنه ليست هناك قاعدة عامة في تقدير الخطأ ودرجة جسامته في حالة الفعل المادي، لذا فالقضاء قد يأخذ في اعتباره عدة أسس لهذا التقدير أو الظروف التي تؤثر في تقدير

(1) محمد العوامي المنصوري، الجديد في الأخطاء المرفقية، مرجع سابق، ص158.
(2) هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص348.
(3) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، مشورات الحلبي الحقوقية، ط1، س2006، ص475.

الخطأ كالظروف الزمانية أو المكانية أو المتعلقة بأعباء المرفق[1]. وبناء على هذا يتخذ الخطأ المرفقي في الأعمال المادية صوراً مختلفة تشمل الأخطاء التي يرتكبها موظفو الإدارة أثناء أدائهم وتقديمهم لخدمات المرفق أو بسببها أو بمناسبتها، وهو ما يجعل مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار اللاحقة بالأفراد من جراء تلك الأخطاء أمرا بالغ التعقيد، إلا أنه يفترض في ذلك أن تكون هذه الأخطاء على قدر معين من الجسامة حيث لابد من مراعاة عنصر الزمان، والمكان الذي وقع فيه الخطأ، إضافة إلى مراعاة أعباء المرفق وعلاقة المضرور بالمرفق[2].

- ما موقف القضاء من تقدير الخطأ المرفقي في الأعمال المادية غير المشروعة

لا يتقيد مجلس الدولة الفرنسي بمعيار أو مبدأ معين[3] عند تقديره للخطأ الناشئ عن أعمال الإدارة المادية، بل يفحص كل حالة على حدة، ولا يقضي بمسؤولية الإدارة عن التعويض إلا إذا كان الخطأ جسيما. وعند تقديره لجسامة الخطأ المرفقي يضع في حسبانه عوامل عدة، أهمها:

1) مراعاة ظروف الزمان التي يؤدي فيها المرفق الخدمة

يقصد بمراعاة الزمان الظرف الذي وقع فيه الخطأ، وبمعنى آخر إذا ما كان الخطأ وقع أثناء ظروف عادية أو ظروف استثنائية[4]، وقد لجأ مجلس الدولة الفرنسي إلى قاعدة مفادها النظر إلى زمن قيام الإدارة بالعمل المادي الذي يمكن أن يؤدي إلى تقرير مسؤوليتها.

---

(1) محمد بن براك الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية، مرجع سابق، ص266.
(2) هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص349.
(3) يقول الأستاذ فالين في مطوله في القانون الإداري: "إن مجلس الدولة لا يقدر الخطأ وفقا لقاعدة مسبقة، مثل سلوك رب الاسرة حسن الإدارة، ولكنه يفحص كل حالة على حدة، واضعا في اعتباره كافة ظروف الحال"، واستشهد على قوله بحكم المجلس الصادر في 22 أكتوبر سنة 1945 في قضية (Bartholozzi) المجموعة ص201. انظر: سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص144.
(4) ملخص نظرية الظروف الاستثنائية أن بعض القرارات الإدارية غير المشروعة في الظروف العادية يمكن اعتبارها مشروعة في الظروف الاستثنائية إذا ثبت لزومها للمحافظة على النظام العام أو دوام سير المرافق العامة، وتقوم هذه النظرية على أساس أن الإدارة ملزمة بحفظ النظام العام في كافة الظروف، واستخدام الإدارة لسلطات الظروف الاستثنائية لا يعفيها من رقابة المشروعية بخلاف أعمال السيادة التي تفلت من كل رقابة قضائية، كما أن الإدارة قد تلتزم بتعويض المضرور من جراء الإجراءات الاستثنائية حتى ولو حكم القضاء بمشروعيتها، وذلك على أساس المخاطر وتحمل التبعية. انظر: ماجد راغب الحلو، مبادئ القانون الإداري في الإمارات، دار القلم للنشر والتوزيع، ط1، س1990، ص100.

ولهذا فرَّق مجلس الدولة الفرنسي بين الخطأ المرفقي الذي يقع في الظروف العادية وبين الخطأ المرفقي الذي يقع في الظروف الاستثنائية كحالة قيام حرب أو اندلاع ثورة أو انتشار وباء، إذ ليس من السهل في هذه الظروف أن يسير المرفق بنفس الدرجة من الدقة واحترام قواعد العمل.

إذ لا تستطيع الدولة مواجهة هذه الظروف بقواعد المشروعية العادية، وإنما تلجأ لمواجهتها بما يناسبها من إجراءات، ففي الحالات الاستثنائية يحق للإدارة أن تتصرف وتستخدم سلطاتها بما يمليه عليها حفظ النظام وحماية المصلحة العامة، وتعتبر تصرفاتها سليمة رغم تجاوزها لحدود المشروعية وذلك مراعاة لظرف الزمان الذي أدى فيه المرفق خدماته[1].

ويُتطلب لقيام مسؤولية الإدارة في ظروف غير عادية أن يكون الخطأ على درجة عالية من الجسامة لم يكن لتقتضيها مسؤولية الإدارة في الظروف العادية. وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي عند تقديره للخطأ المنسوب للإدارة أبعد من ذلك فأخذ في الاعتبار الساعة التي وقع فيها العمل المادي الخاطئ من نهار أو ليل[2]، وعلى هذا الأساس فقد رفض الحكم بمسؤولية الإدارة عن خطئها في عمل مادي متمثل في تركها - أثناء قيامها ببعض الإصلاحات في إحدى الطرق العامة - كومة من الحصى وسط هذه الطريق، علاوة عن أن الإضاءة في تلك الطريق لم تكن كافية، وهو ما أدى إلى اصطدام أحد الأطباء بهذه الكومة مما أدى إلى إصابته بجروح، أثناء تلبيته استدعاء عاجلا لإنقاذ مريض في الساعة الثالثة صباحا؛ واستنج المجلس في حكمه ذلك على أن هذا الحادث قد وقع في ساعة متأخرة من الليل، ولهذا لا يمكن عدّه خطأ مرفقياً تسأل عنه الإدارة[3]. وهذا يعني أن هذا الخطأ لو وقع في ساعات النهار، لكان مجلس الدولة الفرنسي قد حمل الإدارة المسؤولية المترتبة عن ذلك؛ لإهمالها في اتخاذ الاحتياطات اللازمة لحماية الأفراد في هذا الوقت، وهذا ما يجعل الحكم المذكور

(1) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص461.
(2) عمر رشيد حسن سالم، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص120.
(3) مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر في 31 كانون الثاني- يناير- عام 1917. انظر: سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سابق، ص170.

محل نظر وذلك لأن الإضاءة الكافية سواء كانت في أول الليل أم آخره، هي واجب يتحتم على الإدارة القيام به لحماية المارة.

ومن أحكام قضاء مجلس الدولة الفرنسي بشأن ظرف الزمان في قضية wannieck، والتي تتمثل وقائعه في حبس جندي يعمل في الجيش الفرنسي أثناء الحرب حيث قرر مجلس الدولة ضرورة مراعاة المصالح التي يقوم عليها المرفق، والصعوبات الخاصة التي تواجهه في ظل ظروف الحرب[1].

2) مراعاة ظروف المكان التي يؤدي فيها المرفق الخدمة

يعدُّ ظرف المكان ذا تأثير كبير في تقدير الخطأ المنسوب إلى الإدارة، الذي يؤدي دوراً مهما في تقدير الخطأ الذي يعقد مسؤولية المرفق، حيث إن الإدارة تقوم بأداء خدماتها على امتداد إقليم الدولة، سواء على اليابسة أم في البحار، وهذا ما يفسر تشدد مجلس الدولة في جسامة الخطأ الذي يؤدي إلى مسؤولية الإدارة عن إشرافها على السجون الموجودة في المستعمرات[2].

ويراعي القضاء عند تقدير درجة جسامة الخطأ للمكان الذي أدى فيه المرفق الخدمة، حيث يفرق القضاء في تقدير درجة الجسامة بين ما إذا كان المرفق يؤدي خدماته في العاصمة أو ضواحيها وبين ما إذا كان يؤديها في أحد الأقاليم النائية أو القرى[3].

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي المتعلقة بأخذ ظروف مكان المرفق في الاعتبار عند تقرير الخطأ المرفقي ذلك الحكم الذي ذهب فيه إلى أنه إذا كان المرفق يؤدي خدماته في مكان بعيد في أطراف المدن أو في الصحراء أو في أماكن غير مأهولة فإن المجلس يتشدد في الخطأ ليتطلب

(1) مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاديخ 5 نوفمبر 1920، انظر: حاتم علي لبيب جبر، نظرية الخطأ المرفقي دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، س1968، ص180.
(2) ماجد راغب حلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص461.
(3) سعيد محمد النيادي، رسالة ماجستير، البطلان في القرار الإداري، مرجع سابق، ص68.

الخطأ الجسيم، أما إذا كان المرفق يزاول نشاطه داخل المدينة أو العاصمة فإنه يكتفي بالخطأ اليسير[1]؛ لأن المشقة والصعوبات التي يحتمل مواجهتها في المناطق النائية ليست على نفس الدرجة في المناطق السكانية، فالقضاء الإداري الفرنسي عند تقدير درجة الخطأ المرفقي يقوم بعملية موازنة بخصوص الظروف المكانية، فيتشدد في جسامة الخطأ المؤدي إلى مسؤولية الدولة في إشرافها على السجون في المستعمرات، بينما إذا تعلق الأمر بالسجون الموجودة في فرنسا فإن المجلس لا يشترط حينها الخطأ الجسيم[2].

3) وسائل وإمكانيات المرفق ومقارنتها بالأعباء والمهام الملزم بأدائها

حين يرد ذكر إمكانيات المرفق وموارده الموضوعة تحت تصرفه لمواجهة التزاماته الموكلة إليه، فإن الأمر يتعلق بمسؤولية الإدارة عن الإهمال في صيانة منشآتها العامة، وأيضاً مسؤوليتها عن الحوادث الناجمة عن قمع المظاهرات[3]، فكلما كانت أعباء المرفق جسيمة، وكانت موارده ووسائله قليلة تطلب المجلس درجة من الخطأ كبيرة تتناسب مع هذه الأعباء.

وقد ردد هذه الاعتبارات مفوض الحكومة Rivet فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة عن الإهمال في صيانة المنشآت العامة، ومسؤوليتها عن الحوادث الناجمة عن قمع المظاهرات واعتقال الأفراد، فالمجلس قد لا يقضي بمسؤولية الإدارة إذا كان المقبوض عليه متهما بارتكاب أفعال يعاقب عليها قانون العقوبات، وإذا كانت الضرورات تبيح المحظورات فإن كل ضرورة تقدر بقدرها، ولا يسمح الخروج عن هذا القدر من الضرورة، وهو ما يعني أنه يشترط ألا تدوم فترة القبض غير المشروع

(1) محمد بن براك الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة، مرجع سابق، ص268.
(2) مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 1918/1/4 في قضية Zulimaro، دالوز 1920، القسم الثالث، وحكمه في قضية Finidori في 1924/9/20 في المجموعة ص254، مجلة القانون العام، س1961، الذي قضى بأنه "نظراً لظروف المكان التي ضاع فيها العفش، فإن ذلك لا يمكن أن يؤدي إلى مسؤولية الإدارة إلا إذا ثبت خطأ بالغ الجسامة من جانب المرفق" انظر: ياسين بن بريح، مرجع سابق، ص308.
(3) ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مرجع سابق، ص311.

سوى المدة الضرورية لإظهار الحقيقة سواء أكانت نتيجة ذلك الإفراج عن المتهم أو استصدار قرار مشروع بالقبض عليه[1].

وفي حكم آخر للمجلس فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة عن الإهمال الصادر بتاريخ 1926/03/20 الذي تتلخص وقائعه في أن شجرة مغروسة على جانب طريق عام سقطت على سيارة خاصة وأدت إلى جرح بعض ركابها، فرفعوا دعوى مطالبين الإدارة بالتعويض لإهمال هذه الأخيرة في صيانة الأشجار العامة، وفي هذا الشأن يذكر مفوض الحكومة في تقريره "أن سلطة القاضي في تقدير درجة الصيانة التي يجب على الإدارة أن تتعهد بها الأشغال العامة واسعة إلى حد كبير، فله أن يقدر الصعوبات التي تعانيها الإدارة لكي تواجه جميع الأخطاء المنسوبة إليها، وأن يراعي ما لديها من وسائل فعلية تستعين بها على ذلك، ودرجة نقص هذه الوسائل عن تلك التي كانت تؤدي إلى أداء المهمة على أتم وجه، ويجب عليه فوق ذلك أن يبحث طبيعة المرفق، وعدد المستفيدين منه، وما إذا كان عددهم يسمح ببذل كل التضحيات المطلوبة لكي تكون الصيانة على أتم وجه. فإذا كان الأمر يتعلق بشجرة ضخمة، تقوم في قلب الريف، ويرجع سبب سقوطها إلى عيب داخلي في مكان من جذعها يقع على ارتفاع خمسة أمتار ونصف من سطح الأرض، فإن الادعاء بأن الإدارة الملزمة بالإشراف على صيانة الطريق العام، قد أهملت في أداء واجبها إذ لم تفحص هذه الشجرة، يكون بمثابة تحميلها بعبء ثقيل والتزامات في غاية من الصرامة لا يسمح بها ما بين يديها من وسائل لأداء واجباتها"[2].

---

(1) مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 1948/07/30 في قضية Lambert الذي قضى بأن القبض غير المشروع على مواطن في زمن الحرب لاتهامه بجريمة يعاقب عليها قانون العقوبات لا يؤدي إلى مسؤولية الإدارة مادامت الإجراءات السريعة سمحت بالإفراج عنه في زمن قصير، وعلى العكس من ذلك نجده في قضية Dejoie في J.C.P 1951، قد قضى بمسؤولية الإدارة بناء على الخطأ الجسيم عن اعتقال مواطن دون استصدار قرار بذلك وإبقائه في المعتقل عدة أشهر قبل إصدار هذا القرار حتى وإن كان القبض تبرره أصلا اعتبارات النظام العام، وهو ما قضى به المجلس في قضية Pignot في 1950/12/8 مشيرا إلى أن المضرور اعتقل دون استصدار أي قرار بذلك ودون أي مقتضى من النظام العام، ولذلك فإن امتداد الاعتقال في هذه الظروف يعتبر خطأ جسيما يؤدي إلى مسؤولية الإدارة. انظر: ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مرجع سابق، ص312.

(2) مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 1926/3/20، في قضية Grimaud، منشور في مجلة القانون العام، س1936، ص259 وما بعدها.

أما فيما يتعلق بمدى مسؤولية الإدارة عن الحوادث الناجمة عن قمع المظاهرات واعتقال الأفراد، فإن المجلس قد لا يقضي بمسؤولية الإدارة إذا كان المقبوض عليه متهما بارتكاب أفعال يعاقب عليها قانون العقوبات، وإذا كانت الضرورات تبيح المحظورات فإن كل ضرورة تقدر بقدرها، ولا يسمح الخروج عن هذا القدر من الضرورة، بمعنى أنه يشترط ألا تدوم فترة القبض غير المشروع سوى المدة الضرورية لإظهار الحقيقة سواء أكانت نتيجة ذلك هي الإفراج عن المتهم أو استصدار قرار مشروع بالقبض عليه[1].

4) مراعاة طبيعة المرفق وأهميته الاجتماعية

نظراً لأهمية بعض المرافق اجتماعيا وطبيعة واجباتها فقد يتشدد القضاء الإداري عند تقديره لدرجة الخطأ، وهذا بحسب طبيعة النشاط الذي يقوم به، فإذا كان هذا النشاط الذي يقوم به المرفق على درجة كبيرة من الأهمية فإن المجلس يتشدد في درجة الخطأ الذي يرتب المسؤولية وذلك رغبة منه في عدم تعطيل نشاط هذه المرافق خوفا من المسؤولية[2].

وقد أثار مجلس الدولة تطبيقات بصدد مسؤولية بعض المرافق العامة التي يشترط أن يكون الخطأ المسند إليها واضحًا وعلى درجة خاصة من الجسامة، نظراً لطبيعة الواجبات التي تقوم بتقديمها، ومن أمثلتها مرفق الشرطة الذي يسهر على المحافظة على النظام العام، وهي مهمة من أصعب المهام وأكثرها مشقة، فيتطلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن هذا المرفق الخطأ الجسيم دون الخطأ البسيط، ولا يختلف الأمر فيها يتعلق بمرفق الصحة والخدمات التي تقدمها المستشفيات

(1) مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 1948/07/30، في قضية Lambert ص360، الذي قضى بأن "القبض غير المشروع على مواطن في زمن الحرب لاتهامه بجريمة يعاقب عليها قانون العقوبات لا يؤدي إلى مسؤولية الإدارة ما دامت الإجراءات السريعة سمحت بالإفراج عنه في زمن قصير، وعلى العكس في قضية Dejolie في .J.C.P 1951، والذي قضى بمسؤولية الإدارة بناء على الخطأ الجسيم عن اعتقال مواطن دون استصدار قرار بذلك وإبقائه في المعتقل عدة أشهر قبل إصدار هذا القرار حتى وإن كان القبض تبرره أصلا اعتبارات النظام العام، وهو ما قضى به المجلس في قضية Pignot في 1950/12/8 مشيرا إلى أن المضرور اعتقل دون استصدار أي قرار بذلك ودون أي مقتضى من النظام العام، ولذلك فإن امتداد الاعتقال في هذه الظروف يعتبر خطأ جسيماً يؤدي إلى مسؤولية الإدارة.

(2) ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مرجع سابق، ص313.

إذ يتطلب مجلس الدولة خطأ جسيما لتقرير مسؤولية المرفق الصحية نظراً لكثرة الأعباء التي تقع على عاتقها والتي تعد ضرورة بالنسبة للمجتمع، خاصة مستشفى الأمراض العقلية لما يناط به من مهام حماية الأشخاص الخطرين كالمجانين، أما بشأن مرفق تحصيل الضرائب ومرفق مكافحة الحرائق فتعتمد هي الأخرى على الخطأ الجسيم ولا تكتفي بالخطأ البسيط لإقرار مسؤوليتها نظرا لصعوبة الواجبات التي تقدمها[1].

والظاهر أن من الأفضل عدم الاستناد إلى التمييز بين المرافق العامة وفقاً لأهمية كل منها[2]، وخصوصا في عصرنا الحاضر الذي يشهد فيه المجتمع تطورات سريعة في كل المجالات وما ينتج عنها من ظهور حاجات عامة جديدة يتوجب على الدولة مواجهتها وإشباعها عن طريق إنشاء مرافق جديدة أو تطوير المرافق القائمة، وعليه يكون من غير المنطقي التفرقة بين مرفق وآخر تبعا للأهمية الاجتماعية لكل منها.

ولكن هذا لا يعني أن التفرقة التي أقامها مجلس الدولة الفرنسي تعتبر غير صحيحة لكن ما يتعلق منها بالمهام التي تقوم بها المرافق ودرجة جسامة الخطأ اللازمة لقيام مسؤوليتها يجب عدم إثارتها إلا في الظروف غير العادية أو عند الأزمات التي تجعل القضاء ملزما باشتراط درجة أكبر من الجسامة في خطأ المرفق ليرتب عنه مسؤوليته[3].

5) علاقة المضرور بالمرفق

ويميز مجلس الدولة الفرنسي - وفقا للاعتبارات السابقة المتعلقة بمطالبة الشخص المتضرر الإدارة بالتعويض لجبر الضرر المعنوي الذي أصابه من جراء خطئها - بين ما إذا كان الشخص قد

(1) عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها- دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج، مرجع سابق، ص168.

(2) يعترض الأستاذ Chapus فكرة التمييز بين المرفق العامة وفقاً لأهمية كل منها بالنسبة إلى المجتمع، فهو يقول إنه من المستحسن عدم الاستناد إلى تلك الفكرة لتبرير الحلول القضائية التي يلجأ إليها مجلس الدولة لوجود مرافق كثيرة الأهمية - كمرفق التموين في ظروف الحرب - ورغم ذلك لم يشترط الخطأ الجسيم لتقرير مسؤوليته. انظر: ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص491، والدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، ص178 وص181.

(3) ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مرجع سابق، ص314.

استفاد من خدمات المرفق، أو أنه لم يستفد منه، فدراسة علاقة مركز المضرور في مواجهة المرفق وقت حدوث الضرر هي ما يتوقف عليه مدى حقه في التعويض، ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي يتشدد في خطأ الإدارة، ولا يحكم عليها بالتعويض إلا إذا كان خطؤها جسيما، تأسيسا على مبدأ الغنم بالغرم[1]؛ فما دام المضرور قد عاد عليه الخير من رواء نشاط المرفق، كما أنه قد يعرض نفسه للضرر عندما يسعى إلى الحصول على خدمات المرفق العام، فيجب عليه أن يتحمل بعض مخاطره[2].

أما إذا كان الشخص المتضرر لا علاقة له بالمرفق، وغير مستفيد من خدماته، أو أن الظروف اضطرته إلى اللجوء إلى المرفق، فإن المجلس يتساهل في تقدير الخطأ المنسوب إلى الإدارة، ولا يتطلب فيه أن يكون جسيما؛ وذلك لأنه لم يعد عليه أي نفع مقابل الضرر الذي أصابه نتيجة لخطأ الإدارة، الأمر الذي يجعل القاضي الإداري يتخذ موقفا إزاء خطأ الإدارة، فيكتفي بالخطأ البسيط من دون الجسيم، للحكم بمسؤولية الإدارة عن التعويض[3].

كما ميز مجلس الدولة بين المنتفعين من خدمات المرفق، حيث فرق بين من يلجأ مختاراً للاستفادة من خدمات المرفق، وبين من يلجأ إلى المرفق مضطرا، حيث يتشدد المجلس في تقدير درجة الجسامة في حالة من يلجأ مختاراً إلى المرفق، ويتساهل في الحالة الأخرى ويتطلب مجرد الخطأ البسيط حتى يقرر مسؤولية الإدارة؛ فمن يسير في الطرقات العامة لا يقصد قضاء مصالح معينة، وإنما ليشبع رغبته في حب الاستطلاع، ويعرض نفسه للخطر الذي يصيب المتظاهرين فإن ذلك لا يرتب مسؤولية الإدارة.

وقد ميز مجلس الدولة الفرنسي بين من يحصل على خدمات المرفق مجاناً ومن يحصل على هذه الخدمات بمقابل، حيث يتطلب درجة جسامة أكبر في حالة تقديم المرفق لخدماته مجاناً عما إذا كان يقدمها بمقابل[4]؛ وتطبيقا لذلك رفض مجلس الدولة الفرنسي تعويض سيدة استغلت سيارة

(1) عمر رشيد حسن سالم، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص123.
(2) سليمان الطماوي، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص169.
(3) محمد بن براك الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة، مرجع سابق، ص268.
(4) محمد العوامي المنصوري، الجديد في الأخطاء المرفقية، مرجع سابق، ص162.

عسكرية لتوصيلها مجاناً إلى منزلها وأثناء السير وقعت حادثة للسيارة أدت إلى إصابة السيدة بجراح، وقد استند المجلس في قضائه إلى عدم ثبوت الخطأ الجسيم من جانب الإدارة[1].

وخلاصة ما تقدم هي أن القضاء الإداري لم يضع أية قاعدة عامة يمكن من خلالها تقدير الخطأ المرفقي المرتب للمسؤولية بل يبحث كل حالة على حدة، وذلك لكون الخطأ المرفقي يختلف باختلاف الظروف والزمان والمكان، كما يختلف باختلاف درجة جسامته للعمل الضار المنسوب للإدارة. فالخطأ المرفقي أو المصلحي في القرارات الإدارية ليس هو الخطأ المرفقي في الأعمال الإدارية المادية، لأن الخطأ في القرارات الإدارية الصادرة بإرادة الإدارة المنفردة لا ترتب مسؤولية الإدارة إلا إذا كان القرار الإداري غير مشروع، يشوبه عيب من العيوب المنصوص عليها قانوناً، كأن يصدر عن الإدارة قرارٌ إداريٌ مخالفٌ لمجموعة من القواعد القانونية وهو ما يجعله عرضة للطعن فيه والمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي سببها. أما الخطأ في الأعمال المادية فيكون نتيجة لإهمال أو تقصير في عمل مادي يأتيه الموظف أثناء قيامه بواجباتهم الوظيفية، حيث يشترط القضاء الإداري لمساءلة الإدارة عن هذه الأخطاء درجة معينة من الجسامة تسبب ضررا للغير في أنفسهم أو ممتلكاتهم.

وهكذا نلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد توسع في كيفية تقدير القاضي الإداري للخطأ المرفقي والعوامل المؤثرة في ذلك، وبالأخص في قضايا المسؤولية عن أعمال الإدارة المادية وفي أحكام المسؤولية الإدارية دون خطأ، لأن القضاء الإداري بحكم وظيفته أكثر قدرة من القضاء العادي على تحديد نطاق الخطأ الموجب لمسؤولية الإدارة في مثل هذه الأحوال؛ وذلك لأن كل شيء يقدره بقدر.

أما النظام القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة فيعد من أنظمة القضاء الموحد، حيث لا يوجد فيه سوى قضاء واحد هو القضاء العادي الذي يختص بالفصل في المنازعات القضائية كافة

(1) ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مرجع سابق، ص315.

بصرف النظر عن طبيعتها سواء كانت جزائية أم مدنية أو تجارية أم غيرها، ومن ثم فلا توجد في الدولة جهة قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي. وقد اعترف الدستور الإماراتي بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فاسندت المادة (99/5) من الدستور الاتحادي لسنة 1971 إلى المحكمة الاتحادية العليا، اختصاص النظر في مساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم عمَّا يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناء على طلب المجلس الأعلى ووفقا للقانون الخاص بذلك، كما نصت المادة (102) من الدستور على أن يكون للاتحاد محكمة ابتدائية أو أكثر، تنعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة، أو في بعض عواصم الإمارات، لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا المتعلقة بالمنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد، سواء كان الاتحاد مدعيا أو مدعى عليه فيها، ونص الدستور على أنه يجوز بموجب قانون خاص نقل كل أو بعض اختصاصات القضاء المحلي المحدد في المادة (104) ومنها المنازعات الإدارية، بناء على طلب الإمارة المعنية إلى المحاكم الاتحادية لنظرها الفصل فيها، وصدرت عدة قوانين اتحادية لتنظيم القضاء الاتحادي وتحديد اختصاصاته القضائية، وتضمنت هذه القوانين نصوصًا كثيرة تتعلق بإسناد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وتحديد المنازعات الإدارية التي تخضع لتلك الرقابة، ومنها القانون رقم (10) لسنة 1973 بإنشاء المحكمة الاتحادية العليا وتعديلاته وفيها دوائر إدارية تختص بالفصل في المنازعات الإدارية (م1/9)، وكذا قانون الخدمة المدنية الاتحادية رقم (21) لسنة 2001، وتواترت أحكام القضاء الاتحادي في دولة الإمارات على التأكيد على مبدأ الشرعية ووجوب خضوع الإدارة في تصرفاتها كافة للقوانين، وعلى استقلالية المنازعات الإدارية بأنواعها المختلفة، سواء تلك المتعلقة بالإلغاء أو التعويض أو القضاء الكامل الذي يشمل الإلغاء والتعويض في الوقت ذاته، والتزم القضاء الاتحادي في دولة الإمارات بتطبيق موجبات المشروعية في أحكامه الصادرة في المنازعات الإدارية كافة من خلال تطبيق أحكام وقواعد القانون الإداري عليها، مسترشدا بما قرره القضاء الإداري في دول القضاء المزدوج من مبادئ قضائية بشأن تلك

المنازعات، وذلك في مجالات القرارات الإدارية والعقود الإدارية والمسؤولية الإدارية والوظيفة العامة[1].

(1) محمد عبد الله حمود، النظام القضائي في دولة الامارات العربية المتحدة وضرورة قضاء إداري متخصص، مجلة الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، دولة الامارات: العدد الرابع والعشرون رجب (1426 للهجرة) سبتمبر س2005، ص277 وما بعدها.

الخاتمة

تناول هذا البحث موضوع الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية في ضوء أحكام القضائين الفرنسي والإماراتي، من خلال مبحثين، وتعرضت فيه بقدر الإمكان الى ايضاح ماهية الخطأ المرفقي الموجب للمسؤولية الإدارية، وذلك من خلال بيان تعريفه وخصائصه، وصور الإخلال بالتزامات الإدارة التي تشكل خطأ مرفقيا، حيث جرى الفقه الإداري على حصر بحث صور الخطأ المرفقي بثلاث حالات وهي التي تناولناها في هذا البحث.

وكما استعرضت في هذا البحث أحكام المسؤولية الإدارية عن الأخطاء المرفقية وموقف القضاء في هذا الشأن، وبينت فيه أساس المسؤولية الإدارية الموجبة للخطأ، وكيفية تقدير الخطأ المرفقي، حيث لاحظنا أن مجلس الدولة الفرنسي في مجال القرارات الإدارية لم يرتب مسؤولية الإدارة في جميع الظروف، بل اقتضى أن يكون عدم المشروعية على درجة كافية من الجسامة، أما في مجال تقدير الخطأ في الأعمال المادية فقد اتضح لنا أن القضاء الإداري لا يتقيد بقاعدة صماء بل يقدر كل حالة على حده ولا يقضي بقيام المسؤولية إلا في حالة كون الخطأ على درجة معينة من الجسامة.

وأخيراً لقد توصلنا في هذا البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات الهامة التي يتعين الالتفات إليها والاهتمام بها على النحو الآتي:

أولا: النتائج

1. توجد صعوبة في وضع تعريف جامع للخطأ المرفقي، وذلك لكونه مرتبطا بالحالات المدروسة كلٌ على حدة، غير أن من طرق تعريفه، التعريف السلبي بتمييزه عن الخطأ الشخصي، وكذلك طريقة تحديد مظاهره وصوره الأكثر شيوعاً، وتبقى دلالة الأحكام الصادرة من المحاكم القضائية دلالة نسبية عليه، لكون القضاء قد اعتمد على التوسع في صور الخطأ المرفقي وذلك حماية للمضرور وللموظفين.

2. تتحقق إمكانية مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي إذا ما كانت نتيجة لأي نوع من الأخطاء فضلا عن الضرر المادي.
3. نلاحظ أن موقف التشريع والقضاء المقارن من نظرية المخاطر كأساس للمسؤولية الإدارية هو نظره إليها باعتبارها (لا تتطلب من المضرور إثبات خطأ الإدارة للحصول على التعويض في حال وقوع ضرر عليه، وإنما عليه فقط إثبات ذلك الضرر الذي يتطلب أن يكون على درجة معينة من الجسامة وعلاقة السببية بينه وبين نشاط الإدارة لتقوم مسؤولية الإدارة)، فالقضاء الفرنسي الإداري والعادي يعتبر هذه الفكرة أساساً ثانيا للمسؤولية، يقوم إلى جانب الأساس التقليدي أي الخطأ، أما القضاء الإماراتي فيعتبر الخطأ أساساً عاماً لمسؤولية الإدارة، أي أن فكرة المخاطر وردت كاستثناء لا يجوز التوسع فيه، واستقر على أنه لا تقوم مسؤولية الإدارة إلا على أساس الخطأ.
4. وأيضا نلاحظ أنه على الرغم من وجود أي عيب من عيوب القرار الإداري يؤدي إلى إلغائه، في حين نرى القضاء لم يجعل جميع أوجه عدم المشروعية مصدراً لقيام مسؤولية الإدارة إلا في حالتي عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف بالسلطة.
5. قضاء دولة الإمارات العربية المتحدة يحكم بتعويض الضرر وفقا لجسامة الخطأ في كل حالة، لأن القاعدة العامة أمام القضاء الاتحادي أن مسؤولية الإدارة تقوم على أساس الخطأ طبقا للقواعد العامة للمسؤولية التقصيرية، أي أن عيب التعسف الذي يشوب القرار الإداري يجعله أساسا للحكم بالتعويض لكونه باطلاً.
6. لم يلتزم قضاء مجلس الدولة الفرنسي بقاعدة عامة ومجردة عند تقديره لدرجة جسامة الخطأ الذي يمكن أن يرتب مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المنسوبة إليها، بل إنه يقدر الخطأ وجسامته وفقا لكل حالة على حدة، وقد تبعه في ذلك القضاء الإماراتي.

7. توسع مجلس الدولة الفرنسي في معيار تقدير الخطأ المرفقي وبالأخص في قضايا المسؤولية عن الأعمال المادية غير المشروعة حيث تبين أنه ليس هناك قاعدة عامة في تقدير الخطأ ودرجة جسامه وتقدر كل حالة على حدة.

ثانيا: التوصيات

قادت معطيات البحث إلى التوصل إلى مجموعة من التوصيات التي أرى أنه بالإمكان تطبيقها في دولة الإمارات العربية المتحدة، وهي كما يلي:

1. ضرورة وجود قضاء إداري متخصص في دولة الإمارات العربية المتحدة.

- حيث وجدنا أن هناك دولًا توسعت في قواعد المسؤولية الإدارية لوجود قضاء إداري متخصص يستطيع ابتداع المسائل الإدارية وتطويرها، وتعدُّ فرنسا أبرز مثال في هذا الصدد حيث أدت دوراً هاماً وتوسعت في كيفية تقدير القاضي الإداري للخطأ المرفقي والعوامل المؤثرة في ذلك، وبالأخص في قضايا المسؤولية عن أعمال الإدارة المادية وفي أحكام المسؤولية الإدارية دون خطأ. وهناك جمهورية مصر العربية التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج (القضاء الإداري والقضاء العادي).
- أما في دولة الإمارات فإن كونها متقدمة في ميدان التشريع الإداري ولديها العديد من القوانين الإدارية، إضافة إلى أن اتجاه المشرع والقضاء فيها مشابه للاتجاهين الفرنسي والمصري في العديد من الحالات، فإن ذلك يستدعي ضرورة وجود قضاء إداري متخصص، بدلا من النظام القضائي الموحد، إذ إن الأخذ بالنظام المزدوج من شأنه التركيز على القضايا الإدارية كما هو الحال في الدول المتقدمة في مجال القانون الإداري، فكون دعاوى المسؤولية الإدارية - كسائر المسائل الإدارية - تنظرها دائرة إدارية مشكلة ضمن دوائر المحاكم الكلية، يجعلنا ندرك الفرق الشاسع بين نظامنا القضائي وما وصل إليه مجلس الدولة الفرنسي والتشريع المصري من توسع في المسائل الإدارية.

2. ضرورة أن تكون قضايا المسؤولية عن أعمال الإدارة المادية من اختصاص القضاء الإداري وليس القضاء العادي.
3. تأمل الباحثة أن يأخذ القضاء الإماراتي بمسؤولية الإدارة دون خطأ، وذلك تحقيقاً لاعتبارات العدالة؛ إذْ ليس من العدل ولا الإنصاف أن يعاقب شخص بسبب ضرر جسيم نتيجة عمل مشروع للإدارة ويترك دون تعويض عادل.

المراجع

أولا: المعاجم

1. المعجم الوجيز.
2. المعجم الوسيط.

ثانيا: الرسائل والبحوث الجامعية

1. حاتم علي لبيب جبر، رسالة دكتوراه عن نظرية الخطأ المرفقي دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، سنة 1968.
2. سعيد محمد خميس النيادي، رسالة ماجستير عن البطلان في القرار الإداري، سنة 2015.
3. علي صادق القطان، رسالة ماجستير مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها – دراسة مقارنة، سنة 2015.
4. هشام العكرمي البشير الأسود، رسالة ماجستير عن الخطأ كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، جامعة القاهرة، سنة 2013.

ثالثا: المؤلفات العامة والمتخصصة

1. أحمد محمود جمعة، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، ج1، سنة 2015.
2. أسامة السيد عبد السميع، التعويض عن الضرر الأدبي، دار الجامعة الجديد، سنة 2007.
3. حامد الشريف، مبادئ الفتاوى الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ج2، سنة 2011.
4. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، مشورات الحلبي الحقوقية، ط1، سنة 2006.
5. حمدي أبو النور السيد، الشامل في القانون الإداري في دولة الامارات العربية المتحدة، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، ط1، سنة 2013.
6. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب 2، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، سنة 2003.
7. سيد وفا، مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، دار الفكر الجامعي، سنة 2005.
8. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، دار النهضة العربية القاهرة، ط3، ج1، سنة 1981.

9. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، سنة 2009.

10. عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج، دار الكتب القانونية، سنة 2012.

11. علي محمد عبد الولي، المسؤولية عن الخطأ الشخصي والمرفقي، أكاديمية الشرطة، مصر، سنة 2015.

12. عمار عوايدي، نظرية المسؤولية الإدارية، نظرية تأصيلية تحليلية ومقارنة، ط2، سنة 2004.

13. عمر رشيد حسن سالم، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، سنة 2019.

14. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، سنة 2009.

15. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، ط1، سنة 2004.

16. محمد العواني المنصوري، الجديد في الأخطاء المرفقية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، سنة 2019.

17. محمد بن براك الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية، مكتبة القانون والاقتصاد الرياض، ط2، سنة 2014.

18. محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندري، سنة 2000.

19. محمد صبري الجندي، في المسؤولية التقصيرية المسؤولية عن الفعل الضار، المجلد الأول في شروط المسؤولية عن الفعل الشخصي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، سنة 2015.

20. محمد عبد الله حمود، النظام القضائي في دولة الامارات العربية المتحدة وضرورة قضاء إداري متخصص، مجلة الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، دولة الامارات: العدد الرابع والعشرون رجب (1426 للهجرة) سبتمبر سنة 2005.

21. محمد ماهر أبو العينين، التعويض عن أعمال السلطات العامة وفقا لقضاء محاكم النقض والدستورية والإدارية العليا، المركز القومي للإصدارات القانونية- القاهرة، ط1، ك 1، سنة 2013.

22. هالة عبد الحميد شعت، أصول القانون الإداري في دولة الامارات العربية المتحدة، دار حنين للنشر والتوزيع، الاردن، ط1، سنة 2013.

23. ياسين بن بريح، أحكام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط1، سنة 2014.

رابعا: المقالات

1. طارق الزيات، مسؤولية المرفق والموظف العام عن الخطأ المشترك، من كتاب الأمن العام المجلة العربية لعلوم الشرطة، كتاب العدد 167، سنة 2011.
2. محمد عبد الله حمود، النظام القضائي في دولة الامارات العربية المتحدة وضرورة قضاء إداري متخصص، مجلة الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، دولة الامارات: العدد الرابع والعشرون رجب (1426 للهجرة) سبتمبر سنة 2005.

خامسا: التشريعات

1. دستور دولة الامارات العربية المتحدة، سنة 1971.
2. القانون رقم (10) لسنة 1973 بشأن إنشاء المحكمة الاتحادية العليا وتعديلاته.
3. القانون رقم (1) لسنة 2006 في شأن الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي.
4. المرسوم بقانون اتحادي رقم (11) لسنة 2008 بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (9) لسنة 2011 المرسوم بقانون اتحادي رقم (17) لسنة 2016.

سادسا: الأحكام والمحاكم

- **أحكام المحكمة الاتحادية العليا بدولة الامارات العربية المتحدة**

1. المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (5) لسنة 1978، الحكم الصادر بتاريخ 1978/6/20 (مدني).
2. المحكمة الاتحادية العليا، الحكم الصادر بتاريخ 1976/4/7 في القضية رقم (2) للسنة القضائية الثالثة.
3. المحكمة الاتحادية العليا، الحكم الصادر بتاريخ 2003/03/30، في القضية رقم (20) لسنة 25 القضائية.
4. المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (265) لسنة 2000، الحكم الصادر بتاريخ 2000/5/28، الجلسة 21 القضائية.
5. المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (564) لسنة 2003، الحكم الصادر بتاريخ 2003/1/28، الجلسة 22 القضائية.
6. المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم 8 لسنة 2009، الحكم الصادر بتاريخ 2009/03/19 (إداري).

7. المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (585) لسنة 2004، الحكم الصادر بتاريخ 22 يونيو سنة 2004 (مدني).

8. المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (528) لسنة 2013 ، الحكم الصادر بتاريخ 19 مارس سنة 2014 (إداري).

9. المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم (64) لسنة 2013، الحكم الصادر بتاريخ 2013/05/01 (إداري).

- **أحكام محكمة القضاء الإداري مصر**

1. محكمة القضاء الإداري- في القضية رقم (503) لسنة 3 القضائية، مجموعة المجلس السنة الخامسة ص 71.

2. حكم محكمة القضاء الإداري- في القضية رقم (11) لسنة 44 القضائية، مجموعة مجلس الدولة، السنة الخامسة ص 243.

- **أحكام مجلس الدولة الفرنسي**

1. مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 1919/7/18.

2. المجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 1948/07/30 في قضية Lambert في المجموعة ص 360.

3. مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادرة بتاريخ 23 يوليو سنة 1909، 23 يوليو سنة 1960 في قضية (Fabrague).

4. مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 13 يناير 1995.

5. مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 13 يناير 1995.

6. مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 31 يناير 1917.

7. مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 1918/1/4 في قضية Zulimaro، دالوز سنة 1920، القسم الثالث، وحكمه في قضية Finidori الصادر بتاريخ 1924/9/20 في المجموعة ص254، مجلة القانون العام، سنة 1961.

8. مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 1926/3/20، في قضية Grimaud.

9. مجلس الدولة الفرنسي، الحكم الصادر بتاريخ 1948/07/30، في قضية Lambert في المجموعة ص 360.

جامعة الإمارات العربية المتحدة
United Arab Emirates University
UAEU
Shrieen Al Waleed
UAEU Libraries
DigitizationDepatment
United Arab Emirates

Digitally signed by Shrieen
DN: cn=Shrieen, o=United Arab Emirates University, ou=UAEU Library Digitizatio, email=shrieen@uaeu.ac.ae, c=AE
Date: 2021.06.15 13:56:56 +04'00'