

بحث بعنوان

تقدير الأخطاء المرفقية المرتبطة بقرارات الإدارة وأعمالها المادية

(دراسة مقارنة بين القانونين المصري والعماني)

بحث مسئل ضمن متطلبات الحصول على درجة دكتور في الحقوق

إعداد الباحث

محمود بن سالم بن سعيد المزيدي

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور/ وليد الشناوي

أستاذ القانون العام وعميد كلية الحقوق بجامعة المنصورة

المقدمة

إن تقدير القضاء الإداري للخطأ المرفقي يختلف بحسب إذا ما كان الضرر بسبب قرار إداري غير مشروع أو بسبب عمل مادي خاطئ، هذا من ناحية، كذلك فإن تقدير الخطأ الإداري من قبل القضاء لم يتقيد بقاعدة مجردة كما هو الحال في مجال قواعد القانون الخاص، وإنما يقوم بتقديره في حالة المسؤولية عن أعمال الإدارة المادية وفقاً للظروف والعوامل التي يؤدي فيها المرفق العام خدماته، وكذلك حسب الصعوبات المحيطة بالمرفق، وطبيعة المرفق نفسه ومدى أهميته، وحسب موقف المضرور من المرفق ومدى اضطراره للجوء إليه للاستفادة من خدماته. كذلك فإن عدم المشروعية الذي يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري لا يؤدي حتماً إلى الحكم بالتعويض للمضرور، كما أن العمل المادي الخاطئ من قبل الإدارة لا يترتب عليه التعويض دائماً، وذلك نظراً للظروف المختلفة التي قد يكون لها تأثير بدرجات متفاوتة في تقدير القضاء لجسامة الخطأ وذلك في كل حالة على حدة^(١).

ولم يترتب القضاء الإداري في كل من مصر أو سلطنة عمان، فضلاً عن فرنسا، مسؤولية الإدارة عن أي قرارات إدارية غير مشروعة بصورة مطلقة، وإنما يتم تقدير الخطأ المرفقي وفقاً لأوجه عدم المشروعية، بحيث تقوم مسؤولية الإدارة في حال عدم المشروعية الموضوعية، أما عدم المشروعية الشكلية فلا تقيمها إلا بقدر تأثيرها في موضوعية القرار، وفي هذا البحث، سنتناول تقدير الأخطاء المرفقية في حال مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية وحالة المسؤولية عن الأعمال المادية للإدارة، وذلك وفقاً للمحددات الآتية:

أولاً: أهمية الموضوع:

تبرز أهمية هذا البحث من الحاجة إلى فهم أعمق لأسس تقدير الخطأ المرفقي في القضاء الإداري في كل من مصر وسلطنة عمان. يعكس هذا الموضوع تطور الأنظمة القضائية الإدارية

(١) مطيع علي حمود جبير، تقدير الخطأ المرفقي في ضوء أحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الأكاديمية اليمنية للدراسات العليا، العدد الثالث، يونيو، ٢٠٢٢، ص ٦٨.

في البلدين وقدرتها على تحقيق التوازن بين حماية حقوق الأفراد وضمان استمرار أداء المرافق العامة. دراسة كيفية تقدير القضاء الإداري للخطأ في القرارات الإدارية والأعمال المادية تتيح تسليط الضوء على النهج المختلف بين النظامين في معالجة المسؤولية الإدارية، مع استلزام أوجه التشابه والفروق مع النظام الفرنسي كمصدر رئيسي للقضاء الإداري.

من خلال هذا البحث، يمكن تقديم رؤية مقارنة تعزز من فهم الآليات القضائية المستخدمة في البلدين، مما يسهم في تطوير النظام الإداري وتحقيق العدالة الإدارية، كما تُعد هذه الدراسة مرجعاً للمشرعين والباحثين في تطوير القواعد النازمة للمسؤولية الإدارية وتحقيق التوازن بين الصالح العام وحقوق الأفراد.

ثانياً: إشكالية البحث:

تتمحور إشكالية البحث حول كيفية تقدير القضاء الإداري للخطأ المرفقي في مصر وسلطنة عمان، سواء في حالة القرارات الإدارية غير المشروعة أو الأعمال المادية الخاطئة، يثير البحث تساؤلات حول:

- ما هي المعايير التي يعتمد عليها القضاء في البلدين لتحديد جسامه الخطأ المرفقي؟
 - إلى أي مدى تتأثر هذه المعايير بالعوامل المحيطة بالمرفق العام وطبيعته؟
 - كيف تختلف معالجة القضاء لمسؤولية الإدارة في مصر وسلطنة عمان عن النظام الفرنسي؟
- يسعى البحث إلى تقديم تحليل شامل لهذه التساؤلات لتوضيح أوجه الاتفاق والاختلاف بين النظامين المصري والعُماني في هذا السياق.

ثالثاً: منهجية البحث:

يعتمد البحث على المنهج المقارن لدراسة كيفية تقدير الخطأ المرفقي في القضاء الإداري لكل من مصر وسلطنة عمان، مع الإشارة إلى النظام الفرنسي كمصدر رئيسي. يتم استخدام المنهج الوصفي لعرض النصوص القانونية والأحكام القضائية ذات الصلة، بالإضافة إلى المنهج التحليلي لدراسة المعايير والعوامل المؤثرة في تقدير الخطأ المرفقي، يهدف البحث إلى تقديم تحليل معمق للتوجهات القضائية في البلدين، مع تسليط الضوء على الجوانب العملية التي تعكس دور القضاء الإداري في تحقيق التوازن بين حقوق الأفراد وضمان استمرارية المرافق العامة. كما يسعى إلى

تقديم توصيات تسهم في تطوير الأنظمة القضائية في البلدين بما يعزز من عدالة القرارات الإدارية والمسؤولية عن الأعمال المادية.

رابعاً: خطة البحث:

نتناول هذا البحث في مبحثين، نعرض في الأول، لتقدير الأخطاء المرفقية المرتبطة بالقرارات الإدارية، وفي الثاني نعرض لتقدير الأخطاء المرتبطة بالأعمال المادية، على النحو الآتي:

المبحث الأول: تقدير الأخطاء المرفقية المرتبطة بالقرارات الإدارية.

المبحث الثاني: تقدير الأخطاء المرفقية المرتبطة بالأعمال المادية.

المبحث الأول

تقدير الأخطاء المرفقية المرتبطة بالقرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم:

يرتب القرار الإداري - باعتباره تعبير عن إرادة منفردة لسلطة الإدارة - آثاراً قانونية^(١)، بيد أنه إما أن يصدر سليماً غير معيباً، وإما أن يصدر مشوباً بعيب عدم المشروعية، ففي الحالة الأولى لا مجال للإلغاء أو التعويض، وأما الثانية فتثير العديد من التساؤلات، تتعلق بطبيعة العيب ونوعه وما إذا كان عيباً شكلياً أو موضوعياً، وعلى هذا الأساس، يكون الحديث عن المسؤولية المترتبة عليه، وما إذا كانت المسؤولية تمتد للإلغاء والتعويض عنه، أو تقتصر على إلغائه فقط دون التعويض عنه، فقد استقر الفقه والقضاء الإداري في مصر وسلطنة عمان، وفرنسا على التمييز بين أوجه عدم المشروعية الموضوعية وعدم المشروعية الشكلية، فاعترف بمسؤولية الجهات الإدارية بصفة دائمة فيما يتعلق بأوجه عدم المشروعية الموضوعية التي تتمثل في مخالفة القانون أو الانحراف بالسلطة، بينما لم يربط مسؤولية إدارية في جميع أحوال عدم المشروعية الشكلية المتمثلة في مخالفة الشكل أو الاختصاص، بالتالي قد تتعدد المسؤولية للجهة الإدارية أو لا تتعدد وفقاً لمدى تأثير وجه عدم المشروعية الشكلية على موضوع القرار الإداري^(٢).

وعليه، نعرض طرق تقدير الخطأ المرفقي بالنسبة للقرارات الإدارية، في حالتي عدم المشروعية الشكلية وعدم المشروعية الموضوعية على التفصيل الآتي:

المطلب الأول: الأخطاء المرفقية في حالات عدم المشروعية الشكلية.

(١) ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٢، ص ١١.

(٢) فواد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، بدون تاريخ، ص ٧٢١.

المطلب الثاني: الأخطاء المرفقية في حالات عدم المشروعية الموضوعية.

المطلب الأول

الأخطاء المرفقية في حالات عدم المشروعية الشكلية

تتخذ عدم المشروعية للقرارات الإدارية من حيث الشكل صورتين الأولى صدور القرار في غير الشكل الذي قرره القانون، والثانية صدور القرار من غير المختص بإصداره وفقاً للقانون، وقد اختلف موقف الفقه والقضاء في كلا من مصر وسلطنة عمان وفرنسا على أوجه عدم المشروعية الشكلية، واعتبارها سبباً من أسباب قيام مسؤولية الإدارة، فكان الأصل عدم قيام مسؤولية الإدارة عن عدم المشروعية الشكلية، إلا إذا كانت العيوب الواردة في هذه القرارات أدت إلى تأثير واضح على مضمون القرار الإداري من حيث الموضوع^(١)، وعلى ضوء ذلك، سنعرض لأوجه عدم المشروعية الشكلية، وتقدير الخطأ المرفقي ومسؤولية الإدارة في كل حالة من حالاتها على النحو الآتي:

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص.

الفرع الثاني: عيب الشكل والإجراءات.

الفرع الأول

عيب عدم الاختصاص

يمكن القول بأن عيب عدم الاختصاص يعتبر أحد أبرز العيوب التي تشوب القرار الإداري، وتسبب له الإلغاء، بل يعتبر هو أهم هذه الأسباب، لأنه يعتبر عيباً متعلقاً بالنظام العام، ولكن التساؤل هو ما المقصود بعدم الاختصاص، وما معنى ارتباطه بالنظام العام وتأثير ذلك على المسؤولية الإدارية، وهو ما نوضحه على التفصيل الآتي:

أولاً: مفهوم عيب عدم الاختصاص:

(١) فمن المبادئ المسلمة في القانون الإداري والتي استقر عليها قضاء مجلس الدولة في مصر أن مجرد العيب الشكلي وحده لا يرتب حقاً في التعويض، وعلى ذلك متى كانت الأسباب التي قام عليها حكم محكمة القضاء الإداري بالنسبة لبطلان تشكيل لجنة الخبرة الاستثنائية وإن صلت أساساً لإلغاء هذا القرار لمخالفته القانون من حيث الشكل إلا أنها لا تصلح سنداً للمدعي في مطالبته بالتعويض عن مخالفة هذا القرار للقانون. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٥، ص ٥٥٥.

يرى بعض الفقهاء أن الاختصاص هو السلطة أو الصلاحية القانونية الممنوحة لموظف أو هيئة إدارية لاتخاذ القرار من الناحية النوعية، الزمنية، والمكانية في قضية محددة^(١)؛ وعرفه آخر بأنه ولاية إصدار تلك القرارات الإدارية المخولة بموجب القانون أو قواعده العامة لشخص ما أو لجهة إدارية معينة بإصدارها تعبيراً عن إرادة الإدارة^(٢).

بناءً على ذلك، تقوم فكرة عيب عدم الاختصاص على أن القرار قد صدر بشكل مخالف لمبدأ الشرعية إذا صدر عن غير صاحب الاختصاص، وبحيث يتمثل عيب عدم الاختصاص في اتخاذ قرار ممن ليس لديه الصلاحية القانونية لإصداره سواء كان شخص أو جهة، حيث يتجاوز هذا الفعل الإمكانيات القانونية المتاحة له، فيعتبر القرار في هذه الحالة مشوباً بعيب عدم الاختصاص إذا لم يكن ضمن نطاق اختصاصه^(٣).

ونفهم من ذلك، أن عيب عدم الاختصاص يحدث عندما تصدر جهة إدارية قراراً لا تملك قانونياً الصلاحية لإصداره، ويعود هذا العيب إلى عدم توفر الصلاحية المطلوبة، سواء من حيث الشخص الذي أصدر القرار، أو موضوع القرار، أو مكانه، أو توقيت إصداره^(٤)، فحالة عدم الاختصاص تعد نوعاً من حالات عدم المشروعية التي تصيب القرار الإداري نتيجة مخالفته لقواعد توزيع الاختصاص من حيث الجهة المصدرة، ولا يهم مدى قوة هذه القواعد، سواء كانت دستورية، قانونية، أو لائحية^(٥).

ويعتبر ركن الاختصاص ركن أصيل من أركان القرار الإداري، وبحيث إذا فقد هذا الركن فقد أحد مقوماته الأساسية، وهو ما أكد عليه القضاء العماني حيث قضى بأنه إذا افتقر القرار الإداري إلى أحد أركانه الأساسية، يُعد غير صحيح من الناحية القانونية. ويُعتبر ركن الاختصاص

(١) ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١١٧.

(٢) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية القرارات والعقود الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨، ص ١٧٢.

(3) Rachid ZAUAIMIA – Marie Christine ROUAULT, Droit Administratif, Berti édition, Alger, 2009, p 258.

(٤) مرتضى أحمد عبد الرحيم، القضاء الإداري في السودان، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا والبحث العلمي، جامعة شندي، السودان، ٢٠١٨، ص ٨٩.

(٥) سمير عبد الله السماعنة، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٢، العدد الثاني، ٢٠١٥، ص ٧٨١.

أحد هذه الأركان، حيث إن إصدار القرار من جهة غير مختصة قانونياً أو غير مخولة بذلك، حتى في الحالات التي يُسمح فيها بالتفويض، يؤدي إلى بطلان القرار. هذا الخلل يُعد تجاوزاً على حدود السلطة وافتتاً على اختصاص جهة أخرى، مما يُخل بمبدأ احترام توزيع الصلاحيات بين السلطات المختلفة. كما أن عيب الاختصاص هو من العيوب التي يمكن للمحكمة التصدي لها من تلقاء نفسها دون الحاجة إلى أن يُثار من قبل الأطراف المتضررة، نظراً لما يمثله من تأثير مباشر على مشروعية القرار الإداري وصحته، وعليه فإن قيام الأمين العام للجمعية العمانية لهواة اللاسلكي بالدعوة لانعقاد الجمعية في انعقادها الدوري العادي يخالف إرادة المشرع الصريحة الذي عهد بهذه المهمة لرئيس مجلس الإدارة وحده، وهو ما يعيب قراره بعيب عدم الاختصاص، فضلاً عن ذلك فإن تحديد شهر يوليو بدلاً من شهر ديسمبر والذي ضربه المشرع موعداً ثابتاً لعقد الجمعية العمومية في دورتها العادية كل عام، يعد مخالفاً للقانون، إذ إن عدم القيام بالإجراء في الموعد الذي حدده المشرع سلفاً فيه تفويت للمصلحة التي عنى المشرع بتأمينها من خلال حرصه على تحديد موعد ثابت لذلك الاجتماع، وعليه يكون القرار المطعون فيه قد صدر من غير مختص، ومخالفاً للقانون، وهو ما يتعين معه القضاء بعدم صحته، وما ترتب عليه من قرارات أخرى اتخذت في هذا الاجتماع^(١).

ثانياً: درجات عيب عدم الاختصاص وتأثيرها على مسؤولية الإدارة عن الأخطاء المرفقية:

إن عيب عدم الاختصاص في إصدار القرار الإداري، يأخذ أكثر من درجة أو صورة، حيث تتحدد وفقاً لهذه الدرجة والصورة الطبيعة القانونية للقرار، وبحيث يترتب البطلان على القرار الإداري، أو مسؤولية الإدارة بالتعويض، وفي هذا الصدد، فإن هناك صورتين أو درجتين لعدم الاختصاص في القرار الإداري، وهما عدم الاختصاص البسيط، وعدم الاختصاص الجسيم، وسنوضح المقصود بهما ثم مدى تأثيرهما على مسؤولية الإدارة عن الأخطاء المرفقية:

١- عدم الاختصاص البسيط:

يكون عدم الاختصاص عيب بسيط عند تتعدى جهة إدارية أو موظف عام على اختصاص جهة إدارية أو موظف آخر، وذلك في نطاق السلطة الإدارية في مجموعها^(٢)، ويعتبر عيب عدم

(١) حكم محكمة القضاء الإداري العماني في الاستئناف رقم ٧١٩ لسنة ١٥ قضاء استئنافي، جلسة ٢٠١٥/٦/١.

(٢) نواف كنعان، القضاء الإداري الأردني، الطبعة الرابعة، دار الآفاق المشرقة، الإمارات، ٢٠١٢، ص ٢٥٦.

الاختصاص البسيط هو الأكثر شيوعاً بين درجات عيوب عدم الاختصاص، نظراً لأنه يحدث داخل السلطة التنفيذية ذاتها، وبين الإدارات المختلفة والهيئات، وكذلك بين الموظفين أنفسهم^(١).

ويأخذ عدم الاختصاص البسيط عدة صور تتمثل في:

- **عدم الاختصاص المكاني:** يقصد به عدم التقيد من قبل الموظف بالنطاق الإقليمي المحدد له، والذي يسمح له فيه بممارسة اختصاصاته المقررة قانوناً، وبالتالي يكون القرار معيباً من حيث الاختصاص المكاني ويعتبر باطلاً كلما خرج الموظف عن هذا النطاق^(٢).

- **عدم الاختصاص الزمني:** ويقصد به صدور القرار الإداري في وقت لا يكون من أصدره مختصاً بإصداره قانوناً، فالعنصر الزمني يشير إلى تحديد الفترة الزمنية التي يُسمح خلالها لصاحب الاختصاص بإصدار القرار. فلا يجوز له إصدار القرار قبل منحه الاختصاص أو بعد سحبه منه، حيث إن إصدار القرار خارج هذا الإطار الزمني يعني انتهاء تلك الولاية وسحبها من الجهة المعنية^(٣).

- **عدم الاختصاص الموضوعي:** إن الاختصاص الموضوعي يعني عدم تجاوز الموظف لنطاق اختصاص غيره، فالمشرع يقوم بتحديد نطاق الاختصاص الشخصي والموضوعي، بحيث يعين من يحق لهم ممارسة الاختصاصات الإدارية من ناحية، ويحدد الأعمال التي يجوز لهم ممارستها من ناحية أخرى، وعليه يجب على الأفراد مراعاة ما قرره المشرع صراحة، فإذا ما حاولوا

(١) علي مبارك علي، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، دراسة مقارنة بين القانونين البحريني والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٠، ص ٧٤.

(٢) ويلاحظ أن حالات تجاوز الاختصاص المكاني عادة ما تكون نادرة، نظراً لبيان الحدود الجغرافية للوحدات المحلية بصورة واضحة، إذ أن أغلب الحالات التي تمثل خروجاً على هذه القواعد تقع من مأموري الضبط الإداري فهم أكثر عرضة لتجاوز الاختصاص المكاني عن غيرهم. للمزيد يراجع: د. شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة، تصحيح عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام القضاء الإداري المصري، المجلة القانونية، مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، مجلة علمية محكمة، المجلد التاسع، العدد الأول، ٢٠٢١، ص ٢٣٩.

(٣) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦، ص ١٠٦.

الخروج عن هذه القاعدة وصدر قرار مخالف لما يجعله المشرع من اختصاصهم، اعتبر عملهم هذا باطلاً^(١).

ومن صور عيب عدم الاختصاص الموضوعي اعتداء سلطة على اختصاص سلطة أعلى منها، وذلك كأن يصدر وكيل وزارة قرار من اختصاص الوزير، أو إصدار هيئة دنيا قرار تختص به هيئة أعلى منها، مثل صدور قرار من المجلس المحلي للمدينة يختص بإصداره من حيث الأصل المجلس المحلي للمحافظة^(٢).

٢- عدم الاختصاص الجسيم:

يطلق على هذا النوع من العيوب مصطلح "اغتيصاب السلطة"، وهو يُعد من أخطر العيوب التي تصيب القرار الإداري، ويترتب على هذا العيب أن يصبح القرار معدوماً، أي أنه غير قابل للإلغاء فحسب، بل لا يمكن أن تُكسبه الحصانة حتى لو فات ميعاد الطعن عليه^(٣)، وتبرز خطورة عيب عدم الاختصاص الجسيم مقارنة بعيب عدم الاختصاص البسيط، الذي يُعد أقل خطورة، لأنه يعتمد على مخالفة قاعدة توزيع الاختصاصات بين الهيئات الإدارية، فعيب عدم الاختصاص البسيط ينشأ عادةً نتيجة تجاوز صلاحيات الجهة أو الفرد المخول قانونياً، ولكنه لا يفقد القرار صفته القانونية بشكل مطلق، بل يكون قابلاً للطعن عليه ضمن التسلسل الإداري المعترف به، في حين أن صورة عدم الاختصاص الجسيم يكون نتيجة لجوء فرد ليس له سند أو صفة قانونية، ولا ينتمي إلى التسلسل الإداري في إصدار القرار الإداري، مما ينحدر به نحو الانعدام، والتجريد من كل أثر

(١) إسماعيل حباس: مسؤولية الإدارة عن القرارات غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد - حمة لخضر، الجزائر، ٢٠١٤، ٢٠١٥، ص ٥٩.

(٢) وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم قديم بقولها "لا يجوز قانوناً لأية وزارة تعطيل قرار صادر من مجلس الوزراء لأنه صاحب السلطة الإدارية العليا في البلاد، ولا يجوز لأية سلطة أخرى أدنى منه وبغير تفويض خاص بذلك أن توقف تنفيذ قراراته أو تعطيلها" حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الحكم رقم ٢٣٧ لسنة ١ ق، جلسة ١٩٤٩/٦/٩، مجموعة أحكام مجلس الدولة، السنة الثالثة، ص ٥٤٨.

(٣) مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الثاني، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، لبنان، ٢٠١٦، ص ٤٠٤.

وبحيث يمكن اعتباره عملاً مادياً وليس تصرفاً قانونياً، ومن أثره عدم تقييد الطعن عليه بالميعاد القانوني^(١).

ومن صور عيب عدم الاختصاص الجسيم اعتداء سلطة على اختصاص سلطة مماثلة، ففي هذه الحالة، تعتدي سلطة إدارية على اختصاص سلطة أخرى دون وجود أي صلة تبعية أو إشراف بينهما، بمعنى أن المشرع قد وضع كلتا السلطتين على قدم المساواة فيما يتعلق بممارسة اختصاص كل منهما ومثال ذلك اعتداء أحد الوزراء على صلاحيات وزير آخر، وغالباً ما يحدث هذا نتيجة عدم وضوح نطاق الاختصاصات أو تداخلها بين عدة وزارات وسلطات إدارية مختلفة^(٢)، ويترتب على ذلك أن يكون القرار منعماً^(٣). كذلك صدور قرار من شخص ليس له صفة في إصداره أو زوال هذه الصفة قبل إصداره للقرار^(٤)

والتساؤل الذي يثور الآن هو ما مدى تأثير درجة عيب عدم الاختصاص البسيط على قيام مسؤولية الإدارة عن الأخطاء المرفقية؟

وواقع الأمر، فللإجابة على هذا التساؤل، يتعين تناول موقف القضاء في الدول المقارنة، حيث تبني مجلس الدولة الفرنسي نهجاً يعتمد على تقييم معيار جسامه الخطأ في كل حالة بشكل منفرد. وفقاً لهذا النهج، يمكن إبطال القرار الإداري لعيب الاختصاص، دون أن يترتب على ذلك بالضرورة مسؤولية الإدارة، إذا لم يكن الخطأ الصادر عنها من النوع الذي يستوجب هذه المسؤولية.

ومن الأمثلة على ذلك الحكم الصادر في قضية Bour بتاريخ ١ سبتمبر ١٩٤٤، حيث رفض أحد العمد منح إعالة بطالة للمدعي بناءً على اعتقاده بأن الاختصاص يعود لهيئة أخرى. ورغم أن

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٨٩١ لسنة ٤٠ قضائية، جلسة ١٩٩٦/٣/٢، موسوعة قضاء مجلس الدولة، الجزء السابع، ص ٣٨٧.

(٢) نواف طلال فهد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثره القانونية في العمل الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢، ص ٥٨.

(٣) شعبان عبد الحكيم سلام، تصحيح عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري (دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام القضاء الإداري المصري)، المجلة القانونية، المجلد ٩، العدد ١، ٢٠٢١، الصفحة ٢٢٩-٢٨٢.

(٤) محمد الشوبكي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٢٧٠، ٢٧١.

مجلس الدولة قضى بإلغاء قرار الامتناع لعباب الاختصاص، إلا أنه اعتبر أن الخطأ المرتكب من قبل العمدة لم يصل إلى درجة تستدعي تحميل الإدارة مسؤولية التعويض^(١).

في حين أنه قرر في حالات أخرى الحكم بمسؤولية الإدارة وإلزامها بالتعويض ومن ذلك حكمه الصادر بتاريخ ٢٠ مايو ١٩٣٤ في قضية "Verdier" حين قام أحد العمد بتكليف أحد المهندسين ببناء دار العمودية، وإزاء عدم اختصاص الأول رفض المجلس القروي تقدير أتعاب الثاني الذي أقام الدعوى أمام المجلس الذي قضى بأن عدم اختصاص العمدة يتمثل في خطأ من طبيعته قيام مسؤولية الدولة^(٢).

وعليه، يمكن القول إن مجلس الدولة الفرنسي يعتبر أن عيب عدم الاختصاص لا يؤدي بالضرورة إلى مسؤولية الإدارة، ويفرق في هذا السياق بين حالتين^(٣):

الحالة الأولى: إذا كانت الجهة الإدارية تستطيع إعادة إصدار القرار المعيب بنفس النتيجة والمضمون، فلا يُحمّل المجلس الإدارة المسؤولية، لأن القرار في هذه الحالة يقع ضمن اختصاصها، ويمكنها تصحيح الوضع وإصدار القرار بشكل قانوني.

الحالة الثانية: إذا كانت الإدارة غير مخولة بإعادة إصدار القرار لأنه لا يدخل ضمن اختصاصها، كأن تصدر السلطة التنفيذية قراراً يختص بالسلطة القضائية أو التشريعية^(٤)، أو تُصدر جهة إدارية قراراً بفصل موظف دون سند يخول لها ذلك، فإن المجلس في هذه الحالات يقرر مسؤولية الإدارة، لأن عيب عدم الاختصاص يكون هنا جسيماً ويصل إلى حد اغتصاب السلطة.

(١) محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢، ص ٦٠٦.

(٢) قيدر عبد القادر صالح، فكرة الخطأ المرفقي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد العاشر، العدد ٣٨، جامعة الموصل، كلية الحقوق، ٢٠٠٨، ص ٣٣٧.

(٣) وليد فاروق جمعة، التطبيقات القضائية لمسؤولية الجهات الإدارية عن أخطائها المرفقية، دراسة مقارنة في القضاء الإداري الفرنسي والمصري والعُماني، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد ١٣، يوليو، ٢٠١٩، ص ١٠٨.

(٤) يراجع في ذلك أحكام مجلس الدولة الفرنسي:

C.E., 21 Octobre 1949, Min De Travail, D. 1950, p. 76. C.E., 21 Mai 1954, D.1954, p. 518. C.E., 26 Février 1943, Delcourta, R. P. 555.

ويرجع السبب في التفرقة بين الحالتين السابقتين إلى أن الخطأ الذي ترتكبه الإدارة في الحالة الأولى لا يكون في جميع الحالات غير مشروعاً؛ لأن الإدارة تستطيع إصدار القرار المضمون ذاته من قبل صاحب الاختصاص الأصلي فيها؛ في حين أنه في الحالة الثانية فإن الخطأ الذي ترتكبه الإدارة يكون واضح الجسامة، فهو لا يخرج عن اختصاص الموظف فحسب، بل يخرج عن اختصاص الإدارة بأكملها، فهي لا تملك إصدار مثله مطلقاً^(١).

أما عن موقف القضاء المصري، فقد تطور موقفه بشأن التعويض عن عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، حيث كان في البداية مستقراً على أن العيوب الشكلية، بما فيها عيب عدم الاختصاص، قد تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري لكنها لا تؤدي بالضرورة إلى منح تعويض عن الأضرار التي لحقت بالأفراد نتيجة صدور^(٢).

أيضاً، قرر قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري عدم أحقية الموظف الذي صدر قرار بفصله من جهة غير مختصة بالمطالبة بالتعويض، إذ أنه قد أدين بحكم في جريمة سرقة، وهو ما يجعل قرار الفصل صحيحاً حتى وإن صدر من جهة غير مختصة، حيث كان سيفصل في جميع الأحوال، وبالتالي لا يكون له الحق في المطالبة بالتعويض لمجرد صدور قرار فصله من جهة غير مختصة^(٣).

إلا أنه مع مرور الوقت، عدل القضاء الإداري عن هذا المبدأ، فأقر بإمكانية التعويض عن عدم الاختصاص، بشرط أن يكون هذا العيب جسيماً وله تأثير على القرار من ناحية الموضوع، وعند الحكم بالتعويض، ميّز القضاء بين الشكل الجوهرى الذي يؤثر في موضوع القرار وتصلح

(١) مطيع علي حمود جبير، تقدير الخطأ المرفقي في ضوء أحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الأكاديمية اليمنية للدراسات العليا، العدد الثالث، يونيو، ٢٠٢٢، ص ٧٠.

(٢) وقد أكدت أحكام القضاء الإداري المصري سابقاً هذا المبدأ، حيث قضت بأن "من المبادئ المستقرة في القانون الإداري، والتي أكدها قضاء مجلس الدولة، أن مجرد العيب الشكلي وحده لا ينشئ حقاً في التعويض، وبالتالي، إذا كانت الأسباب التي بُني عليها حكم محكمة القضاء الإداري تتعلق ببطلان تشكيل لجنة الخبرة الاستئنافية، فإنها تصلح فقط أساساً لإلغاء هذا القرار لمخالفته الشكلية للقانون، لكنها لا تُعد سنداً للمطالبة بالتعويض. حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٦٥١٤ لسنة ٨ قضائية بتاريخ ١٩٥٨/٣/٩.

(٣) فتوى قسم الفتوى والتشريع الصادرة عن مجلس الدولة المصري بتاريخ ١٩٥٥/١/٦، مجموعة فتاوى مجلس الدولة، السنة الثامنة، ص ٢٧٣.

أساساً للحكم بالتعويض، وبين الشكليات الثانوية التي لا تؤثر في مضمون القرار الإداري، وبالتالي لا تصلح للحكم بالتعويض^(١).

حيث قرر القضاء أنه بشكل عام لا يمكن اعتبار عيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل الذي قد يشوب القرار الإداري، والذي يؤدي إلى إلغائه، أساساً كافياً للتعويض بشكل حتمي وضروري، إلا إذا كان هذا العيب يؤثر في جوهر القرار، فإذا كان القرار صحيحاً من حيث مضمونه ومبنياً على أسباب مبررة، حتى لو خالف قواعد الاختصاص أو الشكل، فلا يكون هناك مجال للحكم بالتعويض، نظراً لأن القرار كان سيصدر بنفس المضمون في جميع الأحوال لو تم الالتزام بتلك القواعد^(٢).

وهو ما أكدته القضاء بأن: "القرار الإداري الصادر بإنهاء خدمة العامل بسبب انقطاعه عن العمل دون إذن بعد انتهاء فترة إعارته، ورفض جهة الإدارة تجديد الإعارة لفترة أخرى، يعتبر قراراً صحيحاً ومطابقاً للقانون من حيث مضمونه، لأنه يستند إلى سبب قانوني يبرره. وبالتالي، لا يستحق العامل تعويضاً لمجرد أن قرار إنهاء خدمته قد شابته عيب شكلي، وهو عدم توجيه الإنذار المنصوص عليه في المادة ٧٣ من نظام العاملين المدنيين بالدولة، الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١".^(٣)

أما بالنسبة للقضاء العماني، فقد تبنى منهجاً مشابهاً لما اتبعه القضاء المصري والفرنسي فيما يتعلق بتقدير الخطأ الموجب للمسؤولية الناشئة عن عدم الاختصاص. فقد ميز القضاء العماني بين الخطأ البسيط والخطأ الجسيم، مستنداً إلى ذات المفاهيم والمبادئ، وقد قضى بأن العيب البسيط الذي يشوب القرار الإداري يؤدي إلى بطلانه، لكنه يتحصن إذا لم يتم الطعن عليه خلال المدة القانونية المنصوص عليها في المادة (٩) من قانون محكمة القضاء الإداري. أما إذا كان العيب بالغ الجسام، بحيث ينحدر القرار إلى درجة الانعدام، فلا يتحصن القرار، ويصبح الطعن عليه

(١) محمد أنس قاسم جعفر، التعويض في المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة في ضوء أحكام مجلس الدول الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٤٥.

(٢) يُراجع في ذلك أحكام المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٠٧ لسنة ٤٣ ق، جلسة ٣ / ١ / ٢٠٠١ - مكتب فني ٤٦، أحكام منشورة، جزء ١، ص ٤٠١؛ والطعن رقم ٤٢١ لسنة ٢٤ ق "إدارية عليا" جلسة ١٥ / ١٢ / ١٩٧٩.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٢٩ لسنة ٣٢ ق "إدارية عليا" جلسة ٢٦ / ١ / ١٩٨٨.

غير مقيد بمدة زمنية محددة، وعلى هذا الأساس قررت المحكمة أن القرار المطعون عليه، رغم صدوره عن وكيل التدريب المهني غير المفوض قانوناً بإصداره، كان مشوباً بعيب اختصاص بسيط وليس عيباً جسيماً يصل إلى حد انعدام القرار. وبالتالي، يجب أن يتم الطعن عليه ضمن المدة المقررة قانوناً^(١).

كما أكد القضاء العماني أن عيب عدم الاختصاص أو الشكل الذي يشوب القرار الإداري، رغم كونه يؤدي إلى عدم صحة القرار، إلا أنه لا يُعد بالضرورة أساساً كافياً للحكم بالتعويض. فإذا كان القرار مستنداً إلى أسباب مبررة وقائمة، فإن مجرد مخالفته لقاعدة الاختصاص أو الشكل لا يعني أن هناك أضراراً تستدعي التعويض، خاصة إذا كان القرار سيصدر بنفس المضمون حتى لو تم الالتزام بالقواعد الشكلية أو الاختصاصية، وهذا النهج يعكس حرص القضاء على تحقيق التوازن بين ضمان احترام القواعد الإجرائية والتأكد من أن أي تعويض يُمنح يكون ناتجاً عن ضرر حقيقي، وليس مجرد خطأ إجرائي لا يؤثر في جوهر القرار الإداري^(٢).

الفرع الثاني

عيب الشكل والإجراءات

يعتبر الشكل هو المظهر الخارجي للقرار، والذي يتم من خلاله التعبير عن إرادة الإدارة وفقاً للقانون، ويمكن تعريفه بأنه الصيغة التي يجب أن يصاغ فيها القرار الإداري عند إصداره، والأصل أن القرار الإداري لا يتطلب شكلاً محدداً، إلا أن القانون في كثير من الأحيان يفرض إجراءات شكلية معينة لإصداره أو تنفيذه، وعند غياب هذه الشكليات المطلوبة قانوناً، يصبح القرار الإداري معيباً بعيب الشكل، مما يتيح إمكانية الطعن فيه بالإلغاء^(٣).

وسنعرض لمفهوم عيب الشكل وتأثيره على إقامة مسؤولية الإدارة عن الأخطاء المرفقية، وذلك على التفصيل الآتي:

أولاً: مفهوم عيب الشكل والإجراءات:

-
- (١) حكم محكمة القضاء الإداري العماني في الاستئناف رقم ٢٩ لسنة ١٥ قضاء استئنافي، جلسة ٢٠١٥/٢/٢.
- (٢) حكم محكمة القضاء الإداري العماني في الاستئناف رقم ٩٢ لسنة ١٠ قضاء استئنافي، جلسة ٢٠١٥/٥/٢٤.
- (٣) جعفر منصور صديق، التعويض الإداري في القانون السوداني، دراسة مقارنة، مجلة العدل، السنة ١٦، العدد ٤٢، السودان، أغسطس ٢٠١٤، ص ١٩٤.

يُعتبر القرار الإداري مشوباً بعيب الشكل إذا صدر مخالفاً للأشكال والإجراءات التي نص عليها القانون لإصداره، والتي قصد المشرع من استيفائها تحقيق المصلحة العامة. والشكلية في القرار الإداري ليست غاية في ذاتها، بل وُضعت غالباً لضمان حقوق الأفراد وحماية المصلحة العامة^(١).

ومع ذلك، فإن الأصل هو أن القرار الإداري لا يتطلب في إصداره الالتزام بشكليات معينة، تجنباً لانتقال الإدارة العامة بالإجراءات الشكلية، مما قد يعوقها عن أداء وظيفتها الأساسية وتحقيق المصلحة العامة والأهداف المرجوة من القرار، بناءً عليه، لا يُعتبر القرار الإداري باطلاً لمجرد تجاهله للشكل أو بالإجراء بشكل عام، إلا إذا كان القانون قد نص صراحة على ضرورة اتباع شكل محدد أو إجراءات خاصة عند إصدار القرار^(٢).

وعليه، فإن الشكل إما يكون جوهرياً أو يكون ثانوياً، ومن ثم فإنه يكون إما مؤثر في القرار أو غير مؤثر فيه، فإذا ما خالف رجل الإدارة مصدر القرار ركن الشكل المؤثر أو الجوهري كان القرار الإداري معيباً بعيب الشكل، ويشكل بالتالي وجهاً من أوجه عدم المشروعية التي تؤدي للإلغاء القرار الإداري، فيشترط القضاء في هذه الحالة أن يكون الشكل أساسياً وجوهرياً^(٣)، أما إذا كان غير جوهري فالإدارة تملك عدم إصدار القرار الإداري في الشكل المطلوب فلا مسؤولية في عيب الشكل ولا تكون الإدارة مسؤولة عن عيب الشكل^(٤).

وعليه، فإن الأصل أن القرار الإداري لا يخضع لشكل معين، سواء كان القرار فردياً أو تنظيمياً. فقد يصدر القرار مكتوباً أو شفهيّاً، مسبباً أو غير مسبب، صريحاً أو ضمناً، ويظل تعبيراً عن إرادة جهة الإدارة متى توافرت بقية أركان القرار الإداري^(٥)، إلا أنه، كاستثناء على هذا الأصل، قد يتطلب المشرع صدور القرار الإداري وفقاً لشكليات معينة. ويُقصد بالقانون هنا بمعناه

(١) عبد المنعم عبد العزيز خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، مرجع سابق، ص ١٦٩.

(٢) علي مبارك علي، مرجع سابق، ص ٨٧.

(٣) عوايدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية - دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، ٢٠١٢، ص ١٥٩.

(٤) إسماعيل لاطرش، الخطأ المرفقي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ٢٠١٥، ص ٢٦.

(٥) برهان زريق، عيب الشكل في القرار الإداري، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، سوريا، ٢٠١٧، ص ٦.

الواسع، أي ما ينص عليه الدستور، أو التشريع العادي، أو حتى اللوائح والأنظمة، وبالتالي، يجب على جهة الإدارة في هذه الحالة مراعاة تلك الشكليات واتباع الإجراءات التي يفرضها القانون، وإلا أصبح القرار مشوباً بعيب الشكل، وقد يؤدي هذا العيب إلى بطلان القرار، وذلك وفقاً لتقدير القضاء الإداري لأهمية الشكل أو الإجراء الذي تم تجاهله ومدى تأثيره في القرار الإداري^(١).

وعليه ننتهي إلى أن، فإن عيب الشكل هو عبارة عن عدم احترام الجهة الإدارية للقواعد الإجرائية والشكلية التي قررها القانون لإصدار القرارات الإدارية، وذلك سواء كان من خلال إهمال تلك القواعد بصورة كلية، أو بمخالفتها بشكل جزئي^(٢).

وبعد أن عرضنا لمفهوم عيب الشكل فإن التساؤل هو ما مدى تأثيره في قيام مسؤولية الإدارة عن الأخطاء المرفقية؟ وهو ما نوضحه في النقاط التالية:

أولاً: تأثير عيب الشكل على مسؤولية الإدارة عن الأخطاء المرفقية:

يقتضي المنطق من اشتراط الشكلية في القرار الإداري، أن يكون النتيجة لمخالفة هذا الشكل هو بطلان القرارات التي تصدر مخالفة لما يقرر القانون، ولعل ذلك كان المبدأ الذي تبناه القضاء الفرنسي في البداية، إذ قرر الحكم بإلغاء القرارات بمجرد ثبوت تخلف الشكل المطلوب قانوناً^(٣)، لكن سرعان ما غير القضاء الفرنسي هذا النهج، وأصبح يُفرق بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية وذلك في قضية Guishe بتاريخ ١٨ يوليو ١٨٨٤، حيث عدل مجلس الدولة الفرنسي عن النهج الصارم الذي كان يتبعه سابقاً في التعامل مع الشكليات في القرارات الإدارية، ففي هذا الحكم التاريخي، اعتمد المجلس على مبدأ التمييز بين الشكليات الجوهرية وغير جوهرية، ووفقاً لهذا النهج، فإن القرار الإداري لن يتم إلغاؤه بمجرد وجود خطأ في الشكل، إلا إذا كان هذا الخطأ يتعلق بإجراء جوهري يمس بصحة القرار بشكل كبير. ^(٤)

(١) شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه، عيب الشكل في القرار الإداري، دراسة تحليلية مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري، مجلة كلية الدراسات العربية والإسلامية للبنات بالإسكندرية، المجلد الأول، العدد ٣١، ص ٦٦٥.

(٢) وليد فاروق جمعة، مرجع سابق، ص ١١٠.

(٣) برهان زريق، عيب الشكل في القرار الإداري، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، سوريا، ٢٠١٧، ص ١٠٩.

(٤) علي مبارك علي، مرجع سابق، ص ٩٦.

وعليه، فإن مجلس الدولة الفرنسي أصبح يفرق بين عيب الشكل الجوهرى والذي يؤدي تجاهلها إلى التأثير على مضمون القرار، وبين الشكليات الثانوية غير المؤثرة على مضمون أو جوهر القرار، إما لأن هذا المضمون كان لابد من تحققه حتى لو روعيت الإجراءات الشكلية، أو لأن سلطة الإدارة في هذا الشأن تقديرية، أو لأن الإدارة لم تخرج عن حدود سلطتها المقيدة، ونتيجة هذا التمييز الذي قرره مجلس الدولة فقد قرر أن مجرد الشكل لا تكفي لانعقاد المسؤولية وأن إلغاء القرار لمجرد عدم اتباع الإجراءات الشكلية لا يؤدي بذاته إلى تقرير مسؤولية الدولة^(١)، كما قرر أيضاً أن مادام جوهر القرار وموضوعه لم يتأثر بعدم اتباع الإجراءات الشكلية فإن عدم اتباعها لا يترتب المسؤولية، أما إذا أثر الشكل على موضوع القرار ففي هذه الحالة تترتب مسؤولية الإدارة نتيجة لمخالفة الشكليات الجوهرية^(٢).

وفيما يتعلق بالتعويض عن مسؤولية الإدارة عن العيوب الشكلية، فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي تعويض مواطن عن قرار استيلاء دون الشكل المقرر قانوناً، وكذلك التعويض عن قرار جهة إدارية لتنفيذ عقد اعترض عليه الوزير المختص^(٣)، كما رفض مجلس الدولة تعويض أحد المواطنين لأن الإدارة في تلك الواقعة تتمتع بسلطة تقديرية وعجز طالب التعويض من إثبات أنه كان سوف يصل إلى ما يريد لو أن الإدارة اتبعت الإجراءات السليمة^(٤).

أما عن موقف القضاء في مصر، فنجد أن الأخير قد قضى بعدم اعتبار كل مخالفة شكلية للقرار سبباً للإلغاء، ولكنه اشترط أن تكون هذه المخالفة جوهرية، ومؤثرة في القرار الإداري، وهو ما يعد نفس النهج الذي اتبعه القضاء الفرنسي، فقضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن قواعد الشكل في إصدار القرارات الإدارية ليست غاية في ذاتها أو إجراءات إلزامية مطلقة، بل هي وسيلة تهدف إلى تحقيق التوازن بين حماية المصلحة العامة ومصالح الأفراد. لذلك، يجب التمييز بين الشكليات الجوهرية، التي يؤدي إغفالها إلى التأثير المباشر على صحة القرار الإداري

(1) C.E., 22 Mai 1942, Leca, R. P. 160. ؛ C.E., 13 Février 1952, Costa, R. P. 104.

(2) C.E., 3 Novembre 1943, Soc. Smith Premier, R. P. 114. ؛ C.E., 27 janvier 1967, Sté Frega, A. J. 1967, p. 239.

(٣) مطيع علي حمود جبير، تقدير الخطأ المرفقي في ضوء أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٧١.

(٤) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٦٧.

وسلامته، وبين الشكليات الثانوية التي لا تؤثر جوهرياً على القرار. فلا يُبطل القرار الإداري لمجرد وجود عيب شكلي، ولكن في حال نص القانون صراحةً على البطلان نتيجة إغفال هذا الإجراء أو إذا كان الإجراء جوهرياً بطبيعته، بحيث يؤدي إغفاله إلى الإخلال بالمصلحة التي قصد القانون تحقيقها، فيكون القرار باطلاً، أما إذا كان الإغفال قابلاً للتدارك بطريقة أخرى دون الإضرار بمضمون القرار أو ضمانات الأطراف المعنية أو المصلحة العامة المرتبطة به، فإن الإجراء المُهمل لا يُعتبر جوهرياً، وبالتالي لا يؤدي إلى بطلان القرار^(١).

وقررت المحكمة كذلك أن الإجراءات الاستشارية السابقة على إصدار القرار الإداري، كصدور قرار إزالة بناء بدون ترخيص دون العرض على اللجنة الخاصة التي حددها القانون تعد من الشكليات الأساسية التي تستوجب مسؤولية الإدارة^(٢).

وأما في السلطنة فقد تبني القضاء نهجاً مشابهاً لما اتبعه القضاءان المصري والفرنسي في التعامل مع العيوب الإجرائية في القرارات الإدارية، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن معاقبة الموظف بخصم يوم واحد من راتبه دون إجراء تحقيق فيما نُسب إليه من مخالفات، سواء تم التحقيق شفاهة أو كتابة، يجعل القرار الإداري غير مشروع، وجاء ذلك استناداً إلى أن القرار صدر بالمخالفة لأحكام القانون، الذي يتطلب إجراء تحقيق عادل قبل توقيع العقوبة لضمان حقوق الموظف. يبرز هذا الحكم التزام القضاء العماني بمبدأ سيادة القانون وحماية الحقوق الفردية، مع التأكيد على أن احترام القواعد الإجرائية شرط أساسي لصحة القرارات الإدارية^(٣).

ويتضح من هذه الأحكام أن القضاء يُميز بشكل واضح بين العيوب الشكلية الجوهرية وغير الجوهرية في القرارات الإدارية، فيما يتعلق بمسألة التعويض. إذا كان العيب الشكلي، الذي أدى إلى إلغاء القرار، لا يؤثر على جوهر القرار أو مضمونه، فإنه لا يُعد سبباً كافياً للحكم بالتعويض.

(١) يراجع في هذا المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٤ لسنة ٤٩ ق، جلسة ٢٠٠٨/٤/٥، مكتب فني ٥٣، أحكام منشورة، جزء ٢، ص ١٠١٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٤٠٤) لسنة ٣٢ قضائية، جلسة ١٩٧٩/١٢/١.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في الاستئناف رقم (٣٦٥ و ٣٨٠) لسنة (١٣) ق. س. بجلسته ٢٠١٣/٥/١٣ لعام ١٣ ق.

هذا الموقف القضائي يُبنى على شرط أساسي، وهو أن يكون القرار، من حيث موضوعه، قائماً على مبررات واقعية وأن الوقائع التي استند إليها تُبرر صدوره. وبذلك، يُركز القضاء على أهمية تأثير العيب الشكلي على مضمون القرار ومدى مشروعيته، بدلاً من التعامل مع الشكليات كغايات في ذاتها. هذا التوجه يُعزز من عدالة الأحكام ويسهم في تحقيق التوازن بين احترام القواعد الشكلية وحماية المصالح العامة والخاصة.

ففي هذه الحالة، إذا كانت الإدارة قادرة، أو كان يمكنها إعادة تصحيح القرار من خلال الالتزام بالإجراءات الشكلية المطلوبة، فإن العيب الشكلي لا يستدعي التعويض^(١). كما أن مخالفة الشكل قد لا تؤدي إلى بطلان القرار في حالات استثنائية مثل وجود استحالة مادية تمنع الالتزام بالإجراءات الشكلية، كحالة القوة القاهرة، أو في حال تنازل الشخص المستفيد عن التمسك بهذا الشكل إذا لم يكن مرتبطاً بالنظام العام^(٢).

بالإضافة إلى ذلك، إذا كان صاحب الشأن هو من تسبب في عدم إمكانية اتباع الشكل المطلوب، أو إذا استطاعت الإدارة تصحيح العيب بعد صدور القرار دون التأثير على مضمونه أو ملاءمته، فإن القرار لا يبطل ولا يكون هناك مبرر للحكم بالتعويض.

ومن وجهة نظر الباحث فإن ما توصل إليه القضاء بشأن التفريق بين العيوب الجوهرية وغير الجوهرية في الشكل، والتي يتم بناءً عليها تعويض المتضررين من القرارات الباطلة الصادرة عن جهة الإدارة، هو توجه غير سديد في مجمله، فالمبدأ العام في التعويض عن الضرر ينص على أن كل من يتسبب في إلحاق الضرر بالآخرين يكون ملزماً بالتعويض، حتى وإن كان غير مميز، وهذه قاعدة عامة متفق عليها. وبناءً على ذلك، يجب على الإدارة أن تتحمل مسؤولية الأخطاء التي ترتكبها، حتى وإن كانت تلك الأخطاء بسيطة، طالما أن هذه الأخطاء ألحقت ضرراً بالغير. إذ إن إعفاء الإدارة من المسؤولية لمجرد أنها قامت بتصحيح الخطأ عبر سحب القرار أو تعديله لا يعفيها من تعويض الضرر الذي وقع على المتضررين نتيجة إصدار القرار.

المطلب الثاني

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر بجلسة ٢٤ يونيو ١٩٥٢ مجموعة أحكام السنة السابعة، ص

١٧٥٦، مشار إليه لدى وليد فاروق جمعة، مرجع سابق، ص ١١١.

(٢) علي مبارك علي، مرجع سابق، ص ٩٨.

الأخطاء المرفقية في حالات عدم المشروعية الموضوعية

إن المقصود بعدم المشروعية الموضوعية هو تلك الأسباب التي تتعلق بجوهر القرار الإداري ومضمونه، وذلك دون الارتباط بالشكل أو الإجراءات المتبعة في إصداره، وقد أشار الفقه إلى ثلاث صور رئيسة لعدم المشروعية الموضوعية، وهي: عيب المحل، الذي يتعلق بمضمون القرار ومدى توافقه مع القوانين؛ وعيب السبب، المرتبط بالحقائق التي استند إليها القرار؛ وعيب الانحراف بالسلطة ومخالفة القانون، الذي يحدث عندما يتم استخدام السلطة لأغراض غير التي خصصت لها، وسنستعرض في هذا المطلب، حالات تقدير المسؤولية الإدارية في حالات عدم المشروعية الموضوعية للقرارات الإدارية مع بيان موقف القضاء الإداري من التعويض عن هذه الحالات:

الفرع الأول

عيب مخالفة القانون (عيب المحل)

يقصد بالمحل أنه الموضوع أو الأثر القانوني الذي ينشأ عنه، وذلك وفقاً لطبيعة القرار سواء كان تنظيمياً أو فردياً^(١)، فعلى سبيل المثال، إذا كان القرار الإداري يقضي بفصل موظف، فإن محل القرار هنا هو إنهاء العلاقة بين الموظف والإدارة، أما إذا كان القرار الإداري يقضي بمنع السير في شوارع معينة، فإن محله يكون التزاماً على الأشخاص المعنيين بعدم السير في تلك الشوارع^(٢).

ويعتبر عيب المحل أحد أبرز أوجه انحراف الإدارة عن أحكام القانون، ويعد هذا العيب مرتبطاً بشكل مباشر بمشروعية موضوع القرار الإداري، مما يدرجه ضمن إطار المشروعية الداخلية للقرار. يُمثل المحل الأثر أو النتيجة القانونية التي يترتب عليها القرار الإداري، سواء كان القرار تنظيمياً يمس مراكز قانونية عامة أو فردياً يتعلق بمراكز قانونية خاصة. وبناءً على ذلك، فإن كل قرار إداري يجب أن يكون له محل قانوني معين يتفق مع أحكام القانون. ومع ذلك، قد يفقد هذا المحل مشروعيته إذا خالف القانون، سواء كان ذلك من خلال انتهاك النصوص القانونية، إساءة استخدام السلطة، أو تحقيق نتائج غير قانونية، مما يجعل القرار معيباً وقابلًا للإلغاء^(٣).

وفيما يتعلق بموقف القضاء الفرنسي من عيب مخالفة المحل، فإن المقرر أن مخالفة القرار الإداري للقانون من شأنه أن يترتب مسؤولية الإدارة أيًا كان مصدر القاعدة القانونية التي خالفها

(١) والقاعدة أن كل عمل تقوم به الإدارة له محل معين، فعلى سبيل المثال أعمال الإدارة المادية يكون محلها نتيجة مادية واقعية كبناء المدارس وتعبيد الطرق، دون أن تقصد أي أثر قانوني عليها، أما القرارات الإدارية فهي أعمال قانونية تصدرها الإدارة بإرادتها المنفردة بما لها من امتيازات السلطة العامة يكون محلها هو الآثار القانونية المترتبة عليها أو المتمثلة في إنشاء مراكز قانونية جديدة أو تعديل مراكز قائمة أو إلغائها، والذي يميز التصرف القانوني ويحدد جوهره هو المحل، وهو الأثر القانوني الذي يحدثه التصرف مباشرة وذلك بتحديد الحقوق والالتزامات الناشئة عنه. علي مبارك علي، مرجع سابق، ص ١٠٢.

(٢) حسين محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥٠٦.

(٣) ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٣٦٥.

الإدارة وسواء كانت المخالفة جسيمة أو يسيرة^(٤)، وذهب القضاء المصري في ذات الاتجاه، حيث اعتبر كلا منهما أن مجرد مخالفة القرار الإداري للقانون يعتبر خطأ مرفقي يستوجب تقرير مسؤولية الإدارة والتعويض عن خطأها^(٥)، وأما القضاء العماني فقد أكد هذا النهج هو الآخر حيث قرر أن القرار الإداري الصادر من الجهة الإدارية بالمخالفة للقانون يعتبر من الأخطاء المرفقية التي ترتب مسؤولية الإدارة والتزامها بالتعويض عن الأضرار التي ألحقتها^(٦).

إلا أن مخالفة القرار الإداري للقانون، تأخذ العديد من الصور والتطبيقات، الأمر الذي يثير تساؤل حول مسؤولية الإدارة بالتعويض عن هذه الصور، ولذلك سوف نعرض هذه الصور على النحو الآتي:

أولاً: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:

وذلك بأن تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية بشكل كامل أو جزئي، وتتخذ قرارات تتعارض معها، مثل رفض تعيين الشخص الذي حصل على المركز الأول في مسابقة أجرتها، وتعيين شخص آخر بدلاً منه، أو رفض منح أحد الأفراد ترخيصاً رغم استيفائه لكافة الشروط التي يحددها القانون للحصول على هذا الترخيص^(٧)، وقد تكون المخالفة المباشرة للقانون إما بعمل إيجابي أو سلبي:

(4) C.E., 26 Décembre 1935, Vancleef, R. P. 135.- C.E., 12 Février 1959 commune de presee, R. P. 131.

(٥) وهو ما قرره المحكمة الإدارية العليا المصرية فقضت بأن: يثبت ركن الخطأ في جانب الإدارة بإصدارها ذلك القرار المخالف للقانون، ذلك أن الخطأ واقعة مجردة قائمة بذاتها متى تحققت أوجبت مسؤولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها. حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٠٦٨ لسنة ٣٥ قضائية، جلسة ١٩٩٠/٧/١٥.

(٦) وتأكيداً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري العماني أن مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات التي تصدر منها هو قيام خطأ من جانبها بأن يكون تصرفها غير مشروع لعدم استناده إلى نص يبيحه... الأمر الذي يغدو معه خطأ الجهة الإدارية ثابتاً لقيامها بإصدار قرار بحجز المعدة بدون سند أو مسوغ قانوني...، لذا يتعين بثبوت هذا الخطأ الموجب للتعويض"، حكم محكمة القضاء الإداري العماني في الاستئناف رقم ٥٦٠ لسنة ١٢ قضاء استئنافي، جلسة ٢٠١٣/٢/١٩.

(٧) مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٢٦٧.

- **المخالفة الإيجابية للقانون:** تحدث عندما تصدر الإدارة قراراً إدارياً ينتهك قاعدة قانونية مستقرة، فعلى سبيل المثال، ذهبت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في الجزائر إلى إلغاء قرار إداري يستند إلى تطبيق القرارات الفردية الضارة بأثر رجعي، حيث يجب أن تطبق القرارات من تاريخ تبليغ قرار العقوبة، وليس بأثر رجعي. ويعتبر القرار الذي يصدر بعقوبة تأديبية خلافاً لهذه القاعدة قراراً مخالفاً للقانون. كما قد تحدث المخالفة الإيجابية عندما تتجاوز الإدارة مبدأ تدرج القواعد القانونية، حيث يجب أن يحترم القرار الإداري القواعد القانونية الأعلى منه، مثل إصدار قرار بتسليم لاجئ سياسي في مخالفة للنص الدستوري الذي يحظر ذلك^(٨).

- **المخالفة السلبية للقانون:** تحدث عندما تمتنع الإدارة عن تنفيذ ما تفرضه القوانين من التزامات، أو ترفض اتخاذ الإجراء الواجب عليها القيام به وفقاً للنصوص القانونية. يظهر هذا النوع من المخالفة بشكل خاص عندما تكون الإدارة ملزمة بإصدار قرار أو القيام بعمل محدد، لكنها تتخذ موقفاً سلبياً بالامتناع عن ذلك.

في هذه الحالة، يُعتبر الامتناع عن اتخاذ القرار الواجب بمثابة مخالفة قانونية تجعل القرار الإداري عرضة للإلغاء. وقد أكدت المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة السوري هذا المبدأ، حيث نصت على أن امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان يجب عليها إصداره وفقاً للقوانين واللوائح يُعد بمثابة قرار إداري يمكن الطعن فيه بالإلغاء^(٩).

وتطبيقاً لما سبق، قرر القضاء الفرنسي والمصري مسؤولية الإدارة عن القرارات الصادرة بالمخالفة المباشرة للقانون. من الأمثلة على ذلك، حكم مجلس الدولة بفرنسا الذي قضى بمسؤولية الإدارة عن قرار صادر من وزارة الدفاع يقضي باستبقاء أحد ضباط الصف في الخدمة العسكرية بالمخالفة لأحكام القانون^(١٠). كما قضى بمسؤولية الإدارة لعدم منعها منافسة غير قانونية من قبل

(٨) زهير مصطفى صالح، ركن المحل في القرار الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الباحث للدراسات القانونية، العدد ٢٣، أكتوبر، ٢٠٢٠، ص ٣٨.

(٩) قهار حسين شريف، "الرقابة القضائية على ركن المحل في القرار الإداري: دراسة مقارنة"، بحث مقدم إلى مجلس القضاء في إقليم كردستان العراق كجزء من متطلبات الترقية من الصنف الثالث إلى الصنف الثاني من أصناف الادعاء العام، ٢٠١٧، ص ١٨.

(10) C.E., 30 Juin 1944, Compagnie Anonyme, R. P. 134.

بعض أصحاب المقاهي الذين لم يحصلوا على تراخيص لبيع الخمر، وذلك في مواجهة أصحاب المقاهي الآخرين الذين يملكون تراخيص قانونية^(١).

وكذلك قرر القضاء العماني مسؤولية وزارة الإسكان لامتناعها عن مخاطبة وزارة الزراعة بشأن إعداد تقرير عن نسبة المزروعات في الأرض الزراعية، وكذلك امتناعها عن السير في إجراءات تمليك الأرض واستخراج سند الملكية للشخص الممنوحة له الأرض وذلك بالمخالفة للمادة ١٧ من قانون الأراضي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٨٠/٥^(٢).

ثانياً: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

ويحدث ذلك عند قيام الإدارة بتفسير النصوص القانونية بما يخالف إرادة المشرع، نتيجة للغموض الذي يشوب النص القانوني في بعض الأحيان، ويندرج ضمن هذه الصورة أن تقوم الإدارة بمد نطاق القاعدة القانونية لتشمل حالات لا تدخل فيها أصلاً، أو إضافة حكم جديد لم ينص عليه القانون كأن تضع شرطاً آخر للحصول على رخصة معينة، وبذلك يكون التصرف مخالف للقانون، ولا يشفع لإعفاء الإدارة من المسؤولية وقوعها في خطأ فني أو قانوني في تفسير مدلول مادة قانونية أو أكثر؛ لأن عدم المشروعية الموضوعية تكفي لتبرير الإلغاء والتعويض^(٣).

وفي هذا السياق، فقد ذهب القضاء الإداري في سلطنة عمان إلى عدم اعتبار خطأ الإدارة الناتج عن تفسير القواعد القانونية أو تأويلها سبباً كافياً لتحميلها مسؤولية التعويض. وفي تأكيد لهذا الاتجاه، قضت المحكمة بأن: "إذا تعلق الأمر بخطأ في التأويل القانوني أو اعتماد رأي فني يختلف فيه النظر، فلا يمكن لوم جهة الإدارة إذا كان قرارها مستنداً إلى اجتهاد قضي بعدم صحته. فالحكم بعدم الصحة وحده يكفي لحماية حقوق المتضرر، ولا يجوز له استخدام ذلك كذريعة للمطالبة بتعويضات تظهر رغبة غير مبررة في الإثراء على حساب المال العام"^(٤)، وقد وجه النقد لهذا التوجه القضائي بناءً على القول بأن ترك الجهة الإدارية حرة في تفسير نصوص القانون بشكل

(1) C.E, 10 Décembre 1938, Bohler, 1938, 3, P. 22.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري العماني في الاستئناف رقم ٣٢ لسنة ١١ قضاء استئنافي، جلسة ٢٨/٢/٢٠١١.

(3) مطيع علي حمود جبير، مرجع سابق، ص ٧٤.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري العماني في الاستئناف رقم ٦٠٥ لسنة ١٣ قضاء استئنافي، جلسة ٢٦/١١/٢٠١٣.

٢٠١٣/١١/٢٦

خاطئ، دون استناد إلى أصول علمية وقانونية صحيحة في تفسير القواعد القانونية، ودون تحميلها مسؤولية، قد يؤدي إلى فتح المجال أمام الإدارة لانتهاك حقوق الأفراد والإضرار بمصالحهم تحت ذريعة الخطأ في فهم أو تفسير بعض النصوص القانونية. كما أن الخطأ في تفسير أو فهم القانون يعد خطأ مرفقياً، ويجب أن تكون الجهة الإدارية مسؤولة عنه متى توافرت باقي أركان المسؤولية الإدارية، بما في ذلك الضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر^(١).

ثالثاً: مخالفة حجية الشيء المقضي به:

ويقصد بذلك أن تقوم الإدارة بانتهاك التزامها بتنفيذ الأحكام القضائية، ويعد هذا التصرف من أكبر الأخطاء الجسيمة والخطيرة التي ترتكبها الإدارة، حيث ينتهك بذلك قاعدة أساسية تُعد ضرورية لتحقيق الطمأنينة واستقرار حياة الأفراد في المجتمع. ولهذا السبب، يرى مجلس الدولة الفرنسي أن احترام حجية الأحكام القضائية يفوق حتى احترام القانون ذاته، لأن جوهر حجية الشيء المقضي به يكمن في فرض هذه الأحكام نفسها كعنوان للحقيقة الشرعية، مهما كانت الاعتبارات التي تعارضها^(٢).

وتأخذ مخالفة القرار الإداري لحجية الشيء المقضي به إحدى صورتين:

الصورة الأولى: أن ترفض الإدارة تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، وهنا نكون بصدد مشكلة كبيرة تتمثل في أن الامتناع عن تنفيذ الأحكام سيؤدي إلى إهدار قيمتها، ومن أمثلة هذه الصورة قيام أحد العمد بإيقاف شرطي عن العمل وعند حصول الشرطي على حكم بإلغاء القرار من مجلس الدولة الفرنسي أصدر العمدة قرار آخر بإيقافه، واستمر الوضع كذلك حتى وصل عدد القرارات الصادرة بإيقاف الشرطي بالمخالفة لأحكام القضاء عشرة قرارات^(٣).

الصورة الثانية: تراخي الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لمصلحة أحد الأفراد، وذلك بأن تمتنع الإدارة عن القيام بواجبها في المعاونة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لمصلحة

(١) وليد فاروق جمعه، مرجع سابق، ص ٨٩، ٩٠.

(٢) رمزي الشاعر، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٤٦٧.

(٣) مطيع علي حمود جبير، مرجع سابق، ص ٧٥.

أحد الأفراد، ويحكم مجلس الدولة الفرنسي في هذه الصورة على الإدارة بالتعويض سواء توفر مبرر للإدارة أو لم يتوفر لها مبرر في الامتناع^(١).

رابعاً: الاعتداء على الحريات العامة ومخالفة المبادئ العامة للقانون:

حيث تتمثل مخالفات القرارات الإدارية للقانون في حالة الاعتداء على الحريات العامة في امتناع المسؤولين عن السماح بإقامة معرض تجاري، أو القبض التعسفي على أحد الأفراد أو منع الشركات من استغلال محل التجارة، ففي هذه الحالات التي يشكل فيها تصرف الإدارة بإصدار قرار إداري بمنع الأفراد من ممارسة حرياتهم العامة في التنقل أو التجارة، تمثل اعتداء ومخالفة للقانون^(٢).

الفرع الثاني

عيب الانحراف في السلطة

يعد ركن الغاية من الأركان الجوهرية للقرار الإداري، وهو يعبر عن الهدف النهائي الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه عند إصدار القرار. يتمثل هذا الهدف في تحقيق المصلحة العامة التي تُعتبر المبدأ الأساسي الذي يستند إليه أي قرار إداري.

غير أن سلطة الإدارة في تحديد غاية القرار ليست مطلقة، بل هي سلطة مقيدة بضوابط المصلحة العامة. فإذا تجاوزت الإدارة هذه الضوابط وسعت لتحقيق غايات شخصية أو أهداف لا تخدم الصالح العام، فإن ذلك يُعد انحرافاً بالسلطة أو إساءة في استخدامها. نتيجة لذلك، يُصبح القرار الإداري معيباً وفاقداً لمشروعيته، ما يجعله عرضة للإلغاء^(٣).

ويُعتبر عيب الانحراف بالسلطة من أصعب العيوب التي تصيب القرار الإداري، وذلك لعدة أسباب، أبرزها^(٤):

(١) وليد فاروق جمعه، مرجع سابق، ص ٩١.

(٢) مطيع علي حمود جبير، مرجع سابق، ص ٧٦.

(٣) مؤيد الخوالدة، موقف محكمة العدل الأردنية من التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت، عمادة البحث العلمي، المجلد ٢١، العدد الرابع، ٢٠١٥، ص ٤٣٩.

(٤) عطالله تاج، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري، دفاتر السياسة والقانون، العدد السادس عشر، ٢٠١٧، ص ١٦.

- صعوبة اكتشاف الانحراف، نظراً لأنه يتعلق بنية متخذ القرار، مما يجعل من الصعب تحديده بشكل مباشر.
- تفضيل القاضي لملاحظة انعدام الأساس القانوني لإبطال القرار بدلاً من إلغائه بسبب عيب الانحراف، حيث يكون الأساس القانوني أكثر وضوحاً وأسهل في إثباته.
- ومن أمثلة عيب الانحراف في استعمال السلطة^(١):
- رفض الإدارة منح ترخيص لأحد الأفراد بدافع النكاية.
- قيام الإدارة بالقبض على شخص لمنعه من الالتحاق بوظيفة.
- رفض الإدارة تعيين مواطن في وظيفة عامة لأسباب لا ترتبط بصالح العمل.

الفرع الثالث

عيب السبب

يقصد بالسبب أي الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق إصدار القرار الإداري، وهي التي تدفع الإدارة إلى التدخل واتخاذ القرار، لذلك، من الضروري أن يكون لكل قرار إداري "سبب" يبرر صدوره، وأن يكون هذا السبب مستنداً إلى حقائق واقعية أو قانونية صحيحة، ومتفقاً مع أحكام القانون، إذا كان السبب غير موجود أو غير قانوني، يصبح القرار معيباً بعيب السبب، مما يؤدي إلى بطلانه^(٢).

ويختلف السبب عن التسبب في القرار الإداري، في أن السبب شرطاً لصحة القرار، ولا تملك الإدارة أي سلطة تقديرية في هذا الشأن. فإذا كان القرار يفتقر إلى سبب أو كان سببه غير صحيح، يصبح قابلاً للإلغاء بسبب عيب السبب^(٣).

أما التسبب، فيقصد به ذكر الأسباب في متن القرار نفسه، وللإدارة هنا سلطة تقديرية في ذلك، إذ إنها ليست ملزمة - كقاعدة عامة - بتسبب قراراتها، وبالتالي، يُفترض أن القرار مبني

(١) خالد عمر عبد الله باجنيد، القضاء الإداري، الدعوى الإدارية وخصوصية بنیان الإجراءات القضائية وغير

القضائية، الخصومة الإدارية، دار جامعة عدن، ٢٠١٤، ص ١٨٦.

(٢) عامر بن محمد الحجري، الرقابة القضائية على عيب السبب في دعوى مراجعة القضاء الإداري، محكمة

القضاء الإداري، سلطنة عمان، ٢٠١١، ص ٥.

(٣) د. منى رمضان بطيخ، مسئولية الإدارة عن أوجه بطلان السبب والغاية في القرار الإداري، الطبعة الأولى،

دار النهضة، العربية، مصر، ٢٠١٤، ص ٣٥.

على أسباب صحيحة، ويقع على من يدعي العكس عبء إثبات ذلك، وفقاً للقاعدة العامة في الإثبات في الدعاوى الإدارية، وهي "البينة على من ادعى"، مع مراعاة بعض الخصوصيات في الإجراءات القضائية الإدارية^(١).

وبالتالي، سواء كان التسبب إلزامياً أم لا، فإن القرار يُفترض أنه صادر عن سبب صحيح. وهذا يعني وجود علاقة حتمية بين عدم التسبب وقرينة صحة أسباب القرار، غير أن عدم إلزام الإدارة بالتسبب لا يعني سوى سلامة القرار من الناحية الشكلية، دون أن يؤثر ذلك في رقابة القضاء على الأسباب المادية والقانونية للقرار. ففي حال تمكن المدعي في دعوى الإلغاء من إثبات عدم صحة سبب القرار أو انعدامه أصلاً، أو إذا قدم دليلاً أولياً يمكن القاضي من استخدام سلطته التحقيقية لإلزام الإدارة بكشف أسباب القرار، فإن ذلك يخضع للفحص القضائي.

ويثار التساؤل هنا حول موقف القضاء من مسألة التعويض عن عيب السبب ومدى قيام مسؤولية الإدارة المرفقية استناداً إلى هذا العيب في القرارات الإدارية. وقد استقر القضاء الإداري في كل من مصر وفرنسا وسلطنة عمان على اعتبار عيب السبب من العيوب الموضوعية التي يمكن أن تؤدي إلى قيام مسؤولية الإدارة، وبالتالي يكون التعويض عنها ممكناً.

في هذا السياق، قضى مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة عن التعويض في حالة سحب ترخيص إقامة حفل ديني في إحدى الحدائق العامة، حيث استندت الإدارة إلى خشية حدوث إتلاف للآثار الموجودة في الحديقة. ومع ذلك، تبين لمجلس الدولة أن الوقائع التي اعتمدت عليها الإدارة كانت غير صحيحة، إذ سبق إقامة الحفل نفسه قبل ثلاث سنوات دون أن يحدث أي تلف لتلك الآثار. بناءً على ذلك، اعتُبر القرار معيباً بسبب عدم صحة الأسباب التي استند إليها، مما أدى إلى قيام مسؤولية الإدارة بالتعويض^(٢).

ونشير هنا إلى أن القضاء الفرنسي ليس لديه معيار محدد يمكن بواسطته التعرف على عيب السبب الذي يؤدي إلى تحريك مسؤولية الإدارة، فيقوم المجلس ببحث كل حالة على حدة، آخذاً في الاعتبار الأضرار التي أصابت صاحب الشأن وكذلك طبيعة الخطأ الذي ارتكبه الإدارة، وهل هو

(١) وهيبه بلباقي، علاقة التسبب بركن السبب في القرارات الإدارية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد ١٨، يناير، ٢٠١٨، ص ١-١٠.

(٢) ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ص ٤٨٥.

خطأ في القانون أم خطأ في تقدير الوقائع؟ فالخطأ الأول يكون أشد من الثاني، كما أنه يضع نصب عينيهِ ظروف القضية وطبيعة المصالح المتنازع فيها^(١).

أما القضاء المصري فقد كان في البداية غير واضح في هذه المسألة، لأنه لم يكن يعتبر هذا العيب مستقلاً بذاته، بل كان يدمج عيبي المحل والسبب تحت عبارة مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، وفي مرحلة لاحقة أخذ القضاء الإداري بالتقسيم الخماسي للعيوب التي تصيب القرار الإداري، فأصدر العديد من الأحكام التي تتعلق بعيب السبب، كما قرر مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية المشوبة بهذا العيب^(٢).

أما فيما يتعلق بالقضاء العماني، فقد تناول مفهوم عيب السبب ومعايير تحديده بوضوح. فقد أكد أن القرارات الإدارية التي تصدرها الجهات الإدارية تخضع لرقابة القضاء للتحقق من مدى توافقها مع مبدأ المشروعية. وأوضح القضاء العماني أن الأساس الطبيعي لرقابة القضاء على هذه القرارات هو نظرية مشروعية السبب، التي تُعنى بالحالة القانونية السابقة على إصدار القرار، والتي دفعت الجهة الإدارية إلى استخدام سلطتها لإصداره. وفيما يتعلق بقرارات إنهاء خدمة الموظف بسبب الانقطاع عن العمل، فقد قرر القضاء العماني أن هذا النوع من القرارات يُعد قراراً

(١) مطيع علي حمود جبير، مرجع سابق، ص ٧٢.

(٢) ومن ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بأن: "بجواز التعويض عن قرار التوقيف الإداري غير المشروع لانعدام سببه، فقضت المحكمة الإدارية العليا بأن -" المطالبة بالتعويض عن الأضرار المادية والأدبية من قرار الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية لمدة خمس سنوات - قضاء محكمة القضاء الإداري بتعويض ورثة المدعى عن الأضرار الأدبية التي أصابت مورثهم من جراء الاعتقال - قرار حرمان المدعى من مباشرة حقوقه السياسية يستند إلى سابقة اعتقاله على سند من أن قرار الاعتقال صدر فاقد سببه - الطعن على الحكم - حقيقة طلبات مورث المطعون ضدهم بدعواه التي أقامها أمام محكمة القضاء الإداري التي صدر عنها الحكم محل الطعن هي طلب التعويض عن الأضرار الأدبية التي أصابته من جراء حرمانه من مباشرة حقوقه السياسية كأثر مستقل بذاته ترتب على قرار اعتقاله غير المشروع - القرار تطاول مساساً بحريتين وانتقاصاً من حقين دستوريين يتساميان قدرأ باعتبارهما من الحريات والحقوق الدستورية العامة وإن تمايزا - قرار الاعتقال يرتب واقعاً مادياً يتحصل في تقييد حرية المواطن كما أنه يرتب بالإضافة إلى ما سبق مساساً وافتئاتاً على حق دستوري آخر يتمثل في حق الاشتراك والإسهام في الحياة العامة سواء بممارسة حقوق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء أو الاشتراك في تأسيس أو الانضمام إلى الأحزاب السياسية - كل من الحقين الدستوريين الذين تطاول عليهما القرار غير المشروع بالاعتقال يقتضى تعويضاً منفرداً لاختلاف حقيقة طبيعة الأضرار المترتبة على التعدي على كل منها.

إدارياً كاشفاً وليس منشئاً، بمعنى أنه يُظهر الوضع القانوني القائم بالفعل نتيجة الانقطاع، ولا يُنشئ وضعاً قانونياً جديداً. وبالتالي، يجب أن يكون القرار مستنداً إلى أسباب قانونية صحيحة تتوافق مع الحالة الواقعية والقانونية التي استندت إليها الجهة الإدارية عند اتخاذها^(١).

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الاستئناف رقم ١٦ لسنة ٥ قضاء استئنافي، جلسة ٢٤/١٢/٢٠٠٥.

المبحث الثاني

تقدير الأخطاء المرفقية المرتبطة بالأعمال المادية

تمهيد وتقسيم:

من المعلوم أن الإدارة لا تقوم فقط بالتصرفات الإدارية، بل إنها تقوم بأعمال مادية، والتي تشمل جميع تصرفاتها التي لا تتدرج ضمن القرارات الإدارية، فعلى سبيل المثال، إذا اصطدمت سيارة حكومية بأحد الأفراد وأصيب بجراح، أو إذا اعتدى أحد الموظفين على شخص ما، أو إذا قامت الإدارة بحفر في الطريق العام وأهملت إضاءته ليلاً، مما تسبب في إصابة المارة بسقوطهم في الحفرة، فكل هذه الأعمال تعتبر أعمالاً مادية للإدارة، كما يمكن أن يتضمن هذا التقصير عندما يفشل أحد الموظفين في التأكد من خلو المكان من المفرقات، أو يهمل في حفظ أوراق الامتحانات مما يؤدي إلى ضياعها^(١).

ويميز القضاء بين الأعمال المادية والأعمال القانونية بالقول إنه إذا كان أصل الحق مقررًا في قاعدة تنظيمية مثل القانون أو اللائحة، فإن العمل المادي يكون مجرد إجراء تنفيذي يهدف إلى تطبيق تلك القاعدة القانونية، وبالتالي لا يُعد قراراً إدارياً. ومع ذلك، فإن عدم اعتبار العمل المادي قراراً إدارياً لا يمنع من أن يكون محلًا لمنازعة أمام المحاكم العادية، حيث يمكن أن تتناول هذه المنازعات الأضرار التي تلحق الأفراد نتيجة هذا العمل المادي. بالإضافة إلى ذلك، قد تكون هذه المنازعة موضوعاً للمحاكم الإدارية عندما يكون هناك مطالبة بتعويض عن الأضرار الناتجة عن هذا العمل المادي، مما قد يترتب عليه تقرير مسؤولية الدولة^(٢).

(١) حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٨.

(٢) وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن: "جمع مكتب حماية الآداب الأوراق الخاصة بأحد الأفراد في ملف خاص يسجل فيه كل ما يتصل بهذه الناحية من سلوكه لا يعدوا أن يكون عملاً مادياً بحتاً" يراجع: حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر بجلسته ١٩٥٥/١/٢٥، مجموعة أحكام المحكمة، السنة ٩ قضائية، ص ٢٦٠.

والخطأ المرفقي في حالة الأعمال المادية للإدارة يأخذ حالات عدة كعدم التبصر أو التأخير أو الترك أو الإهمال وغيرها من الحالات، في حالة قيام المرفق أو المشرفين عليه بعمل مادي، وفي هذه الحالة لا يتقيد القضاء الإداري بقاعدة ثابتة، وإنما يقدر كل حالة على حدة.

ونشير هنا إلى أن القضاء الإداري العماني لم يكن يختص بنظر المنازعات المتعلقة بالأضرار الناتجة عن الأعمال المادية^(١)، ثم عادت محكمة القضاء الإداري لتؤكد اختصاصها بأعمال الإدارة المادية فيما بعد^(٢)، وذلك قبل أن يتم إلغاء محكمة القضاء الإداري، والعودة لنظام القضاء الموحد العادي والذي ينظر ضمن دوائره الدعاوى الإدارية^(٣).

في الواقع، تتعدد وتتوغل صور الأخطاء المرفقية الناتجة عن الأعمال المادية، ومنها حالات تعذيب أحد المواطنين على يد رجال الأمن في أقسام الشرطة، أو إصابة أحد التلاميذ بعاهة مستديمة نتيجة اعتداء أحد المدرسين عليه بالضرب. كما يمكن أن تشمل هذه الأخطاء إجراء طبيب لعملية جراحية بطريقة خاطئة، مما يتسبب في إصابة المريض بالشلل. بالإضافة إلى ذلك، قد يقع إهمال من جانب موظف في المحكمة في حفظ ملف إحدى القضايا، مما يؤدي إلى ضياعه. هذه الأمثلة تعكس تنوع الأخطاء المرفقية التي تنشأ عن الأعمال المادية للإدارة^(٤).

(١) فقضت محكمة القضاء الإداري بأن: متى كان المدعي يطالب بتعويضه عن الأضرار المادية والمعنوية التي أصابته من جراء حبسه بدون وجه حق، ومتى استبان أن المدعى عليها لم تقم بحبس المدعي بموجب قرار إداري، بل اتخذت هذا الإجراء إكراهاً للمدعي على مغادرة البلاد، فإن ما قامت به لا يعدو أن يكون عملاً مادياً، مما لا يدخل ضمن اختصاصات محكمة القضاء الإداري". حكم محكمة القضاء الإداري الاستئنافي بجلسة ٢٨/٦/٢٠٠٤، مجموعة أحكام المحكمة في العام القضائي الثالث والرابع، سلطنة عمان، ص ٨٤٣.

(٢) حيث قضت المحكمة بأن: "لئن كان اختصاص محكمة القضاء الإداري وفقاً لأحكام قانون المحكمة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٩/٩١ في مجال التعويض قد جاء قاصراً على التعويض عن القرارات الإدارية، وفي مجال العقود الإدارية إلا أنه بموجب تعديل قانون المحكمة بالمرسوم السلطاني رقم ٩٩/٣ فقد أصبحت المحكمة مختصة بالطعن على أعمال الإدارة المادية استناداً إلى نص الفقرة الخامسة من المادة السادسة من قانون المحكمة" يراجع حكم المحكمة في الاستئناف رقم ٧٥ لسنة ١٠ قضاء استئنافي، جلسة ٢٩/٣/٢٠١٠، ص ٢٥٨.

(٣) حيث تم إلغاء محكمة القضاء الإداري بموجب المرسوم السلطاني رقم ٣٥ / ٢٠٢٢ بشأن تنظيم إدارة شؤون القضاء.

(٤) وليد فاروق جمعة، مرجع سابق، ص ٦٦.

وهنا يثور التساؤل حول آلية تقدير الخطأ المرفقي عند مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية، والواقع أنه يمكن تقسيم العوامل التي تؤثر في تقدير الخطأ المرفقي ودرجة جسامته إلى نوعين، الأول، العوامل المتعلقة بالمرفق ذاته، والثاني العوامل المتعلقة بعلاقة المضرور بالمرفق، وبناء على ما سبق، سنعرض لمفهوم الأعمال المادية وخصائصها، وذلك في المطلب الأول، ثم نعرض في المطلب الثاني للعوامل المؤثرة في تقدير الخطأ المرفقي الناتج عن العمل المادي، وذلك على التفصيل الآتي:

المطلب الأول: مفهوم وخصائص الأعمال المادية.

المطلب الثاني: العوامل المؤثرة في تقدير الأخطاء المرفقية عن العمل المادي.

المطلب الأول

مفهوم وخصائص الأعمال المادية

حظيت نظرية الفعل المادي الضار، أو ما يُعرف بمفهوم "الغصب"، باهتمام واسع من قبل الفقه والقضاء والتشريع في مصر وفرنسا، باعتبارها إحدى الأسس الرئيسية لقيام المسؤولية الإدارية عن الأضرار التي قد تُصيب الأفراد نتيجة تصرفات الإدارة. وتُعد هذه النظرية وسيلة فعالة للحد من تجاوزات الإدارة واعتدائها على الحقوق والحريات الفردية، خاصة في ظل ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة التي تتيح لها اتخاذ إجراءات استثنائية عند تنفيذ أعمالها. في هذا الإطار، تُبرز نظرية الفعل المادي الضار دورها في تحقيق التوازن بين حماية الحقوق الفردية وضمان استمرار المرافق العامة. ونتناول في هذا المطلب تحليل مفهوم الأعمال المادية للإدارة، مع بيان شروط تحقق المسؤولية الإدارية عنها، واستعراض خصائص هذه الأعمال، خاصة تلك التي قد تؤدي إلى الإضرار بالأفراد وترتب التزام الإدارة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عنها، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

تعريف الأعمال المادية للإدارة

لا شك أن هناك اختلافاً بين مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية، مثل القرارات الإدارية، ومسؤوليتها عن الأعمال المادية، حيث يعود هذا الاختلاف إلى التباين في طبيعة كل نوع من الأعمال، وإن كان كلاهما يصدر عن الإدارة، بالإضافة إلى ذلك، تختلف الإجراءات المتعلقة بالتعويض عن هذه الأعمال وإزالة الآثار المترتبة عليها، إذ تطبق أحكام قانونية مختلفة عند نظر

القضاء الإداري في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية أو الأعمال المادية، ومن هنا يثور التساؤل حول الفارق بينهما، ومن ثم المقصود بالعمل المادي؟

وواقع الأمر فقد عرف البعض العمل المادي بأنه "العمل الصادر عن الإدارة الذي يصل إلى حد كبير من الجسامة، بحيث يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المشروعية ويمس الحقوق والحريات الفردية"^(١). في حين يرى بعض الفقهاء أن العمل المادي هو "كل تصرف صادر عن الإدارة، خارج نطاق القرارات الإدارية"^(٢). وهناك رأي آخر يرى أن الأفضل هو تحديد مفهوم شامل للعمل المادي الضار، بحيث يشمل جميع الحالات التي يصدر فيها تصرف غير مشروع عن الإدارة، ويمس بشكل خطير حق الملكية، سواء كانت عقارية أو منقولة، أو يمس إحدى الحريات العامة أو الفردية، مما يجعل هذه المنازعات من اختصاص القضاء العادي للفصل فيها^(٣).

وعلى الصعيد القضائي، فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا بأنها: "الأعمال أو الأفعال المادية التي تقع من الجهة الإدارية دون أن تستهدف من ورائها ترتيب أي أثر قانوني. وتعد هذه الأعمال من قبيل الأعمال المادية الضارة التي تقوم بها الجهة الإدارية أو أحد موظفيها أثناء تأدية وظائفهم. وعلى الرغم من أن هذه الأعمال تُنسب إلى الجهة الإدارية التي تتحمل مسؤوليتها قانوناً إذا توفرت شروط المسؤولية، إلا أنها لا تعتبر أعمالاً إدارية، بل هي أعمال مادية بحتة."^(٤)

ويطلق على العمل المادي تسمية بديلة هي عمل الغصب وهي عبارة عن تصرفات صادرة من جهة الإدارة ومتسمة بالجسامة البالغة في إخلالها بمبدأ المشروعية وبحقوق الأفراد في الملكية وحرياتهم الأساسية ويمكن تعريفه في عبارة مختصرة بأنه كل تصرف صادر عن جهة الإدارة خارجاً عن نطاق القرارات الإدارية.

(١) عزيزة الشريف، ومحمد العتيبي، القانون الإداري، الدعاوى الإدارية، مطبوعات، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ٣٥.

(٢) وفاء سيد، مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون رقم طبعة، ٢٠٠٥، ص ١٣.

(٣) سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار النهضة العربية، بدون طبعة، القاهرة، ١٩٩١، ص ٣٣١.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في التاسع من فبراير ١٩٨٠، مجموعة أحكام المحكمة السنة الثالثة عشر قضائية عليا، ص ٥٧٣.

الفرع الثاني

شروط الأعمال المادية الضارة للإدارة

يمكن تحديد الفكرة الأساسية للعمل المادي الضار بأنها لا تختلف باختلاف التطبيقات، فالفكرة الجوهرية تتمثل في أن أي عمل مادي ضار صادر عن الجهة الإدارية في سياق سعيها لتحقيق مهامها، يكون مشوباً بعدم المشروعية الجسيمة، ويمس بحقوق الملكية الخاصة للأفراد، سواء كانت عقارية أو منقولة، ويتم النظر في منازعات هذا النوع من الأعمال من قبل القضاء، حيث يفترض الفعل المادي الضار أن الإدارة قامت بتصرف فعلي غير مشروع يمس بالمصالح القانونية.

ولكي يتحقق العمل المادي الضار، يجب توافر ثلاثة شروط أساسية:

- ألا يمكن تدارك ما ترتب عليه من آثار.
- عدم المشروعية الجسيمة.
- الاعتداء على حقوق الملكية الخاصة أو الحريات الأساسية.

وذلك على النحو الذي سنوضحه:

أولاً: عدم إمكان تدارك الآثار المترتبة عليه:

عدم إمكان تدارك آثار العمل المادي الذي قامت به الإدارة تتبع من استحالة أو صعوبة إعادة الوضع إلى حالته الأصلية قبل تنفيذ العمل المادي الضار، فعلى سبيل المثال، إذا قامت الجهة الإدارية بحفر حفرة في الشارع العام وأغفلت إضاءتها أو تحذير المارة، مما أدى إلى إصابة شخص وفقدانه إحدى قدميه، أو إذا نفذت الإدارة جبرياً قرار هدم منزل دون اتباع البدائل الممكنة، أو إذا اصطدمت سيارة حكومية بأحد المارة وأدى الحادث إلى فقدانه بصره، فإن إعادة الأوضاع إلى حالتها الأصلية تصبح شبه مستحيلة^(٥).

ففي مثل هذه الحالات، يصعب على الإدارة أو الأفراد المتضررين تدارك الأضرار أو استعادة الوضع السابق، وفي بعض الأحيان قد يكون ذلك مستحيلًا تمامًا. لهذا، يُوصف تصرف الإدارة في هذه الحالات بأنه عمل مادي ضار، حيث ترتبط الأضرار الناتجة عن هذا العمل بصعوبة التعويض

(٥) فتحي فكري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥،

أو إرجاع الأمور إلى حالتها الطبيعية، مما يستوجب تحميل الإدارة المسؤولية القانونية عن الأضرار التي تسببت بها^(٦).

ثانياً: الاعتداء على حقوق الملكية الخاصة أو الحريات الفردية:

يجب أن يترتب على العمل الذي قامت به الإدارة ضرر جسيم يمس الحقوق أو الحريات الفردية حتى يمكن وصفه بأنه عمل مادي ضار يستوجب المسؤولية الإدارية للإدارة، فالعمل المادي الصادر عن جهة الإدارة، أو أحد العاملين فيها، يجب أن يتضمن اعتداءً جسيماً على أحد الحقوق الفردية مثل حق الملكية أو حق الانتفاع أو الارتفاق، سواء كان الحق متعلقاً بعقار أو منقول، فعلى سبيل المثال، إذا استولت الإدارة على هذه الحقوق دون مراعاة الحماية القانونية والقضائية المكفولة لها، يؤدي ذلك إلى إهدار الحق وعدم القدرة على الانتفاع به أو فقده بالكامل^(٧).

ففي مثل هذه الحالات، يكون من الصعب تدارك هذا الضرر أو إعادة الوضع إلى حالته السابقة، مما يجعل الضرر جسيماً ويستدعي تحميل الإدارة المسؤولية القانونية عن هذا العمل المادي الضار^(٨).

الشرط الثالث: عدم المشروعية الجسيمة:

يشترط لكي يُعتبر العمل الصادر عن الإدارة عملاً ماديّاً، يجب أن يصل إلى درجة من عدم المشروعية تكون بالغة الجسامة، بحيث لا يمكن الشك في أنه عمل يخرج عن نطاق القانون بشكل كامل^(٩). بمعنى آخر، لا بد أن يكون الفعل المادي الضار الذي قامت به الإدارة منعدم المشروعية بشكل واضح، دون أن يترك مجالاً للجدل أو المنازعة في كونه تجاوزاً خطيراً لأحكام القانون. ومع ذلك، إذا كانت عدم المشروعية بسيطة ولا تصل إلى حد الجسامة، فلا يُعد العمل ماديّاً وفقاً

(٦) مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، ١٩٩٧، ص ١٦٩.

(٧) محمد عبد الباسط، نشاط الإدارة ووسائلها، دار زمزم، الإسكندرية، بدون تاريخ، ص ١٣٨.

(٨) فتحي فكري، مرجع سابق، ص ١٠٠.

(٩) أحمد عدنان الشمري، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، "دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١١، ص ٢٠.

لهذا المعيار، بالرغم من أن القضاء العادي قد يقبل الاختصاص بنظر هذه المنازعة والتعويض عنها^(١٠).

ويشير هذا التمييز سؤالاً حول المعيار الذي يمكن من خلاله تحديد ما إذا كان العمل بسيطاً أم جسيماً في عدم مشروعيته؟ وواقع الأمر، فإن هذا المعيار يتمثل في الأساس القانوني الذي استندت إليه الإدارة في القيام بالعمل. فإذا اتخذت الإدارة إجراءً مادياً دون سند أو أساس قانوني يدعمه، كما هو الحال عندما لا يوجد نص تشريعي يبرر هذا الإجراء أو عندما يُتخذ بناءً على قرار قضائي سابق تم إلغاؤه أو بطلانه، يُعتبر هذا العمل مشوباً بعدم المشروعية الجسيمة، فمثل هذه الأعمال تعد غير مشروعة بشكل صارخ لأنها تتم دون اتباع الإجراءات القانونية المطلوبة أو دون مراعاة الحماية القانونية والقضائية لحقوق الأفراد^(١١).

إضافةً إلى ذلك، إذا استند العمل المادي إلى قرار مشوب بالبطلان أو عدم المشروعية الجسيمة، وخاصة في حالات عدم الاختصاص التام، حيث تتدخل الإدارة في اختصاص جهة أخرى، يُعد العمل المادي هنا غير مشروع بدرجة جسيمة، لأن القرار الذي استندت إليه الإدارة يتجاوز سلطتها القانونية وينتهك حقوق الأفراد بشكل خطير^(١٢).

أما في الحالات التي تستند فيها الإدارة إلى امتيازات السلطة العامة، مثل التنفيذ الجبري للقرارات أو توقيع الحجز القضائي، ولكنها تتخذ هذه التدابير خارج إطار الظروف التي تستدعيها، فإن العمل المادي يكون غير مشروع، ولكنه لا يصل إلى حد الجسامة المطلقة، فعلى سبيل المثال، إذا اتخذت الإدارة قراراً بالتنفيذ الجبري دون الالتزام بالضمانات القانونية اللازمة لحماية حقوق الأفراد، فإن العمل المادي يعتبر غير مشروع، ولكن لا يصل إلى مستوى عدم المشروعية الجسيمة إذا لم يتسبب في أضرار جسيمة أو لم يكن القرار معدوم الاختصاص بالكامل^(١٣).

(١٠) مقدم العبد، التعويض عن الضرر في المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة، دار الحداثة، الطبعة الأولى، بيروت، بدون تاريخ، ص ٥٤.

(١١) أحمد حمد الفارسي، وداد الباز، مبدأ المشروعية وقضاء المسؤولية الإدارية، جامعة الكويت، كلية الحقوق، بدون طبعة، ٢٠٠٩، ص ٣٦.

(١٢) عبد الله حنفي، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٩٧.

(١٣) مجدي النهري، مرجع سابق، ص ١٣٨.

المطلب الثاني

العوامل المؤثرة في تقدير الأخطاء المرفقية عن العمل المادي

يتخذ الخطأ حالات متعددة وصورة مختلفة، مثل عدم التبصر أو التأخير أو الترك أو الإهمال وغيرها، وفي حالة قيام المرفق أو المشرفين عليه بعمل مادي ففي هذه الحالة لا يتقيد القضاء الإداري بقاعدة صماء بل يقدر ظروف كل حالة بشكل مستقل، ولا يوجب المسؤولية إلا في حالة كون الخطأ على درجة معينة من الجسامة يحددها وفقاً لعوامل واعتبارات مختلفة نعرض لها على النحو الآتي:

الفرع الأول: العوامل المتعلقة بالمرفق في تقدير الخطأ المرفقي الناتج عن العمل المادي.

الفرع الثاني: العوامل المتعلقة بالمضروور في تقدير الخطأ المرفقي الناتج عن العمل المادي.

الفرع الأول

العوامل المتعلقة بالمرفق في تقدير الخطأ المرفقي الناتج عن العمل المادي

تختلف درجة جسامة الخطأ المرفقي الذي يرتب مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية حسب الظروف المحيطة بالمرفق، والتي يؤدي فيها الأخير خدماته، وبناء على ذلك، فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الجهات الإدارية عن الأخطاء المرفقية البسيطة في حالة سهولة أداء المرفق للخدمة، بينما لم يقرر مسؤوليتها في حالة صعوبة أداء الخدمة المطلوبة منه واشترط في هذه الحالة أن يكون الخطأ المرفقي على درجة معينة من الجسامة، وذلك حتى يمكن تقرير المسؤولية الإدارية وتحمل الإدارة لعبء التعويض^(١٤).

وتختلف العوامل المتعلقة بالمرفق والتي تختلف في تحديد الخطأ المرفقي، بحسب ظروف الزمان والمكان الذي يؤدي فيه المرفق الخدمة، وكذلك بحسب الصعوبات والأعباء التي يواجهها المرفق، وأخيراً الصعوبات والأعباء التي يواجهها المرفق، وهو ما نوضحه على النحو الآتي:

أولاً: ظرف الزمان الذي يؤدي فيه المرفق خدماته

(١٤) يراجع: في ذلك أحكام مجلس الدولة الفرنسي:

C.E., 20 Septembre 1924, Finidori, R. P. 254. ؛ C.E., 22 Juillet 1936, Dame Lievrint, R. P. 78.

وضع مجلس الدولة الفرنسي، عند تقديره للخطأ المرفقي الناتج عن الأعمال المادية للإدارة والذي يستوجب أن يكون على درجة من الجسامة، ظرف الزمان الذي يؤدي فيه المرفق خدماته والذي وقع فيه الخطأ المرفقي، وما إذا كان قد حدث هذا الخطأ في ظروف عادية أو في ظروف استثنائية، حيث فرق مجلس الدولة بين الخطأ المرفقي الذي يقع في الظروف العادية وذلك الذي يقع في ظروف استثنائية، وبحيث يكون الأول مختلفاً في حكمه عن الخطأ الذي يحدث في الظروف الاستثنائية، مثل حالة الحرب أو انتشار الأوبئة أو حدوث اضطرابات اجتماعية. ففي هذه الحالات، يختلف الإشراف على المرافق العامة مقارنة بالظروف العادية، حيث يصبح من الصعب على العاملين في تلك المرافق الالتزام بالقواعد التي يتم اتباعها عادةً في الظروف العادية. وبالتالي، يجب أن يكون الخطأ في هذه الظروف على درجة معينة من الجسامة تتناسب مع طبيعة هذه الظروف الاستثنائية، والتي قد تدعو إلى تخفيف المسؤولية، أو في بعض الأحيان رفعها تماماً عن المرفق^(١٥).

لذلك، في الظروف الاستثنائية، يشترط تحقق الخطأ الجسيم من جانب الإدارة لتقرير مسؤوليتها. ويجب التمييز هنا بين الخطأ العادي الذي لا تتحمل الإدارة مسؤوليته في ظل الظروف الاستثنائية لأن الإدارة في مثل هذه الظروف لا يمكن أن تؤدي خدماتها بنفس الدرجة من الدقة في الظروف العادية، ويمكن تفسير ذلك بأن إدارة المرفق في زمن الحرب والصراعات الداخلية أصعب بكثير في زمن السلم والاستقرار السياسي والاجتماعي، وبين الخطأ الجسيم الذي يلزم الإدارة بتحمل المسؤولية وحدها، حيث يكون الخطأ وقتها على درجة كبيرة من الجسامة تتناسب مع خطورة الظروف المحيطة بالمرفق^(١٦).

وتأكيداً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم قديم له بمسؤولية وزارة الدفاع عن حبس جندي أجنبي يعمل في الجيش الفرنسي أثناء الحرب، حيث قضى بأهمية الأخذ بطبيعة المصالح

(١٥) سليمان الطماوي، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ٤٣٨.

(١٦) طارق فتح الله خضر، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٢٦؛ منصور محمد أحمد، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، جامعة المنوفية، دار نشر، ٢٠٠٠، ص ٢٤٨.

التي يقوم عليها المرفق، الصعوبات الخاصة التي تلازمه، والظروف الاستثنائية التي يعمل فيها، عند تقرير مسؤولية الدولة، ومن ذلك الإجراءات التي يتولاها أثناء زمن الحرب^(١٧).

بالإضافة إلى ما سبق، فإن مجلس الدولة الفرنسي قد راعى ظروفًا أخرى أخف مما سبق، ومن ذلك مراعاة الساعة التي وقع فيها الفعل الضار، وما إذا كان بالليل أم بالنهار، وما إذا كان في أول الليل أو في ساعة متأخرة حيث تطلب درجة معينة من الجسامة في الخطأ بالنسبة للحالة الأخيرة^(١٨)، ونتفق مع البعض الذي يرى في هذا الصدد أن الخطأ الموجب للمسؤولية الإدارية في حالة الظروف الاستثنائية هو الخطأ الذي ينجم عن عدم قيام الإدارة باستعمال إمكانياتها التي كان بمقدورها أن تستخدمها لغرض تفادي الوقوع في الحادث وبالتالي تفادي أضراره^(١٩).

وقد اعتمد القضاء الإداري في مصر نهج يأخذ في الاعتبار الظروف الاستثنائية التي تؤدي فيها المرافق العامة خدماتها، واعتبر هذه الظروف سبباً لتخفيف المسؤولية أو حتى إعفاء الإدارة منها تماماً في بعض الحالات، في هذا السياق، قررت محكمة القضاء الإداري رفض تحميل مرفق الأمن المسؤولية في حالة معينة، واشترطت وجود درجة معينة من الجسامة في الخطأ المرفقي نظراً للظروف الزمنية التي أدى فيها المرفق خدماته^(٢٠).

(17) C.E., 5 Novembre 1920, Wannieck, R. P. 923.

(١٨) وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بتقرير مسؤولية الإدارة لقيامها ببعض الإصلاحات في الطريق العام، وترك كومة من الحصى، ولم تكن الإضاءة كافية فاصطدم بها طبيب استدعى لانقاذ حالة مستعجلة في الساعة الثالثة صباحاً، وقد استند المجلس في رفضه دعوى التعويض التي رفعها الطبيب إلى أن الحادث قد وقع في وقت متأخر من الليل، ومن ثم فإن خطأ الإدارة في هذه الحالة بسيط ولا يرقى إلى درجة الخطأ الجسيم الذي يوجب مسؤوليتها عن أعمالها المادية.

C.E., 13 Janvier 1917, Champagne, R. P. 106.

(١٩) قيدر عبد القادر صالح، فكرة الخطأ المرفقي، مرجع سابق، ص ٣٣٩.

(٢٠) وقد جاء هذا القرار في قضية تتعلق باعتقال أحد رجال الشرطة لشخص مشتبّه به عقب أحداث حريق القاهرة في ٢٦ يناير ١٩٥٢، عندما طالب الشخص المعتقل بتعويض، قررت المحكمة ضرورة التمييز بين الأوامر والتصرفات الصادرة عن السلطة العامة في الظروف العادية، وبين ما قد تضطر الإدارة لاتخاذها من قرارات وإجراءات عاجلة تفرضها ظروف استثنائية وملحة. ففي الحالة الأولى، تقوم المسؤولية إذا وقع خطأ من جانب الإدارة ترتب عليه ضرر للغير. أما في الظروف الاستثنائية، فإن تقييم الخطأ والمسؤولية يختلف، فما قد يعتبر خطأ في الأوقات العادية قد يكون سلوكاً مبرراً في أوقات الضرورة، حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بجلسة ١٤/١٢/١٩٥٤، السنة التاسعة قضائية، ص ١٣٤.

ثانياً: ظرف المكان الذي يؤدي فيه المرفق خدماته:

يفرق مجلس الدولة الفرنسي بين ما إذا كان العمل المطلوب تأديته داخل المناطق العمرانية أو في الأماكن البعيدة منها، ففي حين يتطلب خطأ على درجة عالية من الجسامة إذا كان العمل بعيداً عن العاصمة أو في أحد المستعمرات الفرنسية، فإن العكس هو الصحيح إذا كان العمل المطلوب تأديته داخل العاصمة والمناطق العمرانية، فإن المجلس يتطلب خطأ بسيطاً لكي يستطيع مساءلة المرفق نتيجة الأضرار التي تصيب الأفراد من خطئه^(١).

وتطبيقاً لذلك رفض مجلس الدولة الفرنسي تقرير مسؤولية وزارة الدفاع في إشرافها على السجون الموجودة في المستعمرات، وعلى العكس من ذلك اكتفى مجلس الدولة بالأخطاء البسيطة التي تقع من الإدارة حتى تتعد مسؤوليتها إذا كان المرفق يؤدي خدماته في العاصمة أو في الأماكن القريبة منها، لأن المرفق في ظل هذه الظروف لا يعاني من نقص في الإمكانيات البشرية أو المادية^(٢).

وفي مصر، كان القضاء العادي هو المختص بالنظر في دعاوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، حتى صدور دستور ١٩٧١ والقانون رقم ٤٧ لعام ١٩٧٢ المتعلق بمجلس الدولة، الذي منح مجلس الدولة المصري الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات الإدارية. ونتيجة لذلك، لم يعتمد المجلس على المبادئ التي انتهى إليها مجلس الدولة الفرنسي، بل بدأ في تبني حلول ومبادئ جديدة للمسؤولية الإدارية، مستنداً في كثير من الأحيان إلى التشريعات والآراء السائدة في فرنسا^(٣).

ثالثاً: الصعوبات التي يواجهها المرفق في تأدية خدماته:

يتشدد مجلس الدولة الفرنسي في درجة جسامة الخطأ المنسوب إلى الإدارة لتقرير مسؤوليتها كلما زادت أعباء المرفق والواجبات الملقاة على عاتقه، وقلت الإمكانيات المتاحة له، وهو ما يمثل أمراً طبيعياً حيث يجب أن تتناسب مسؤوليات المرفق مع أعبائه، ولذلك رفض مجلس الدولة تقرير

(١) محمود عمر معتوق، المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي في القانون الليبي والمقارن، دراسة تطبيقية، رسالة ماجستير، جامعة قارونس، ليبيا، ١٩٩٣، ص ١١٣.

(٢) وليد فاروق جمعه، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٣) أنور رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٦٨٥؛ أحمد محمود جمعة، منازعات التعويض في مجال القانون العام، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٢٧.

مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن سقوط الشجرة راجعاً إلى سبق اصطدام سيارة أخرى بها قبل سقوطها بفترة بسيطة، كما أن الإدارة لم تكن تعلم بحدوث الاصطدام الأول إلا بعد وقوع الحادث وسقوط الشجرة على السيارة^(١).

وينتهي الباحث بذلك إلى أنه كلما كانت أعباء المرفق جسيمة أو كانت موارده ووسائله قليلة كلما تطلب المجلس درجة عالية من الجسامة تتناسب مع هذه الأعباء وقلة الموارد، كما نشير هنا إلى أن مجلس الدولة قد ميز في طبيعة الأعباء والصعوبات التي تواجه المرفق لتقرير مسؤولية الإدارة، حيث تطلب ضرورة توافر الخطأ الجسيم في كل ما يصدر من أعمال مادية لبعض المرافق، وذلك نظراً لطبيعة الصعوبات التي تواجهها أثناء تأدية خدماتها والأعباء الجسيمة التي تقع عليها، ومن ذلك مرفق الضرائب حيث رفض المجلس مسؤولية الإدارة لعدم جسامة الخطأ الصادر عن المرفق في العديد من أحكامه، وكذلك كان الحال بالنسبة للمرفق الصحي، لاسيما مستشفيات الأمراض العقلية التي تؤدي دورها في ظروف بالغة الصعوبة^(٢)، وقد نهج القضاء المصري نفس النهج الذي انتهجه القضاء في فرنسا، فيما يتعلق بتقدير الخطأ المرفقي عن الأعمال المادية للإدارة، حيث اعتد في تقدير الخطأ المرفقي الموجب لمسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية بالعوامل والظروف المتعلقة بالمرفق ذاته، وكذلك العوامل المتعلقة بعلاقة المضرور بالمرفق^(٣).

رابعاً: طبيعة المرفق وأهميته الاجتماعية:

القضاء يميز في تحديد مسؤولية الإدارة عن أفعالها المادية الخاطئة بناءً على طبيعة المرافق العامة وأهميتها الاجتماعية. ففي حالة المرافق التي يكون نشاطها معقداً أو ينطوي على صعوبة

(1) C.E., 29 Novembre 1933, R. P. 116.

(2) فقد رفض المجلس مسائلة الإدارة في حالة ارتكاب أخطاء بسيطة من هذه المستشفيات، وقرر أن مستشفى الأمراض العقلية لا تسأل عن انتحار المريض إلا إذا ثبت أن هناك خطأ جسيم من قبل إدارة المرفق. يراجع:

C.E., 16 Novembre 1965, R.D.P. 1966, P. 1017.-C.E., 6 Mai 1988, Assistance

.Publique a pairs, R. P. 168

(3) وتأكيداً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا، بأن: "إنما هي دعوى تعويض عن عمل مادي مدارها مدى

مسؤولية الدولة عن أعمالها المادية في نطاق القانون العام ومجالاته، إذ لا غنى في مجالها عن وجوب

استظهار ظروف المرفق وأعباءه، وما يتقل به من الواجبات، والصعاب وظروف الزمان والمكان، ووجه

العلاقة بين مدعي الضرر والمرفق" حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٤ لسنة ٢٤ قضائية،

جلسة ٢٥/٤/١٩٨١، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الثاني، السنة ٢٤، ص ١٨٧.

معينة، يُشترط وقوع خطأ جسيم لتحميل الإدارة المسؤولية. بينما في المرافق التي تقوم بأعمال بسيطة وسهلة التنفيذ، تُقرر المسؤولية الإدارية بناءً على الخطأ البسيط. بمعنى أن المسؤولية تُفرض بسهولة أكبر في الحالات التي تتعلق بأعمال عادية، أما في المرافق التي تتطلب نشاطاً صعباً أو خطراً، فلا تتحمل الإدارة المسؤولية إلا إذا كان الخطأ جسيماً، هذا التمييز لا ينطبق بالضرورة على جميع المرافق والهيئات، بل يرتبط بطبيعة الأنشطة التي تؤديها^(١).

وتبرز هذه الطبيعة الخاصة بوضوح فيما يتعلق بمرفق الأمن، الذي يهدف إلى حماية النظام العام بعناصره التقليدية، مثل الأمن العام، السكينة، والصحة العامة. ينطبق ذلك أيضاً على المرافق المسؤولة عن حماية أو مراقبة بعض الأشخاص الخطرين، مثل المجانين أو المحكوم عليهم بالسجن، نظراً للطبيعة غير العادية لهذه المرافق التي تتطلب تشديداً في تحديد درجة الخطأ، ومع ذلك، يجب الإشارة إلى أن درجة الخطأ اللازمة لتحميل الإدارة المسؤولية تُحدد بناءً على كل حالة على حدة، ولا توجد درجة ثابتة يمكن تطبيقها بشكل عام على جميع الحالات^(٢).

الفرع الثاني

العوامل المتعلقة بالمضرور في تقدير الخطأ المرفقي الناتج عن العمل المادي

يضع القضاء في فرنسا ومصر في تقديره للخطأ المرفقي اعتبارات فيما يتعلق بعلاقة المضرور بالمرفق الذي ارتكب الخطأ، وهو في هذا الصدد يفرق بين كون المضرور مستفيداً من المرفق أو غير مستفيد منه، وذلك حتى يمكن تقرير مسؤولية الإدارة عن الخطأ المرفقي، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، ميز القضاء بين من يضطر للجوء إلى المرفق وبين من يلجأ إليه مختاراً، وهو ما نوضحه على النحو الآتي:

أولاً: مدى استفادة المضرور بالمرفق:

وفقاً لهذا الاعتبار يفرق القضاء الفرنسي بين كون المضرور بالمرفق بين ما إذا كان المضرور مستفيداً من المرفق الذي تسبب في الضرر وبين غير المستفيد منه، فإذا كان المضرور مستفيداً من المرفق الذي تسبب في الضرر، فإن القضاء يتطلب بصفة عامة في قضائه درجة من الخطأ أكبر فيما لو كان المضرور مستفيداً من المرفق، إلا أنه يتساهل إذا كان المضرور لا علاقة

(١) مطيع علي جبير، مرجع سابق، ص ٨٢.

(٢) محسن خلل، قضاء الإلغاء والتعويض، مطبعة التوني، الإسكندرية، ١٩٩٢، ص ٢٨٣.

له بالمرفق لكون القضاء يقدر أن المضرور في الحالة الأخيرة لم يستفد مباشرة من أي شيء في مقابل الضرر الذي ناله من نشاط المرفق^(١).

على أن أهمية مركز المضرور من شأنها أن تخفف مسؤولية الإدارة في بعض الحالات فعلى سبيل المثال اقتراب أحد الأفراد من الأماكن المخصصة لإطلاق الصواريخ فيعرض نفسه للخطر، كما قد يكون سبباً في استبعاد المسؤولية عن الإدارة بشكل نهائي فيما لو خالف المضرور تعليمات رجال الشرطة بل وهاجمهم كذلك مما أدى لمقتله^(٢).

ثانياً: مدى اضطراب المضرور اللجوء إلى المرفق:

وفقاً لهذا المعيار فإن القضاء في فرنسا لا يسوي بين المنفعين من المرفق لكنه يفرق بين ما إذا كان المستفيد يلجأ مختاراً للاستفادة من خدمات المرفق أو كان مضطراً للجوء إلى المرفق، كما أن القضاء يفرق في بعض أحكامه بين ما إذا كان المستفيد يحصل على خدمة المرفق مجاناً أو بمقابل ويفرق بيد درجة الخطأ في الحالتين:

فبالنسبة للجوء اختياريًا للمرفق فإن القضاء يشترط أن يكون الخطأ جسيماً حتى يقرر المسؤولية بخلاف ما إذا كان لجوئه إلى المرفق اضطراريًا إذ اكتفى بالخطأ البسيط، وتطبيقاً لذلك رفض مجلس الدولة في فرنسا الاعتراف بمسؤولية الإدارة نتيجة إصابة أحد الأفراد أثناء مروره في الطريق العام بالقرب من مظاهرة، وذلك لأن مروره لم يكن بقصد قضاء مصلحة معينة، وإنما ليشبع رغبته في حب لاستطلاع ومشاهدة المظاهرة^(٣).

أما فيما يتعلق بمدى الحصول على خدمات المرفق مجاناً أو بمقابل، فقد تشدد المجلس في درجة جسامه الخطأ المرفقي لمسؤولية الإدارة في حالة ما إذا كان المضرور يستفيد من خدمات المرفق العام دون مقابل، وتطبيقاً لذلك قرر القضاء الفرنسي رفض تعويض سيدة استقلت سيارة عسكرية لتوصيلها مجاناً إلى منزلها لعدم وجود سيارات أجرة، وأثناء السير وقعت حادثة للسيارة العسكرية أدت لإصابة السيدة بجراح، حيث استقر القضاء على عدم ثبوت الخطأ المرفقي الجسيم

(١) قيدر عبد القادر صالح، مرجع سابق، ص ٣٤١.

(٢) محمود عمر معنوق، مرجع سابق، ص ١١٢.

(3) C.E., 25 Octobre 1917, Turquis. R. P. 780

في جانب المرفق^(١)، وعلى العكس من ذلك يتساهل القضاء في حالة انتفاع الشخص بخدمات المرفق بمقابل، حيث يكتفي في تلك الحالة بمجرد ثبوت الخطأ البسيط لتقرير مسؤولية الجهة الإدارية^(٢).

وفي سلطنة عمان، تبنى القضاء العماني نفس النهج الذي اتبعه كل من القضاء الفرنسي والمصري في تقدير الأخطاء المرفقية التي تستوجب مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، وقد اعتمد القضاء على العوامل والظروف المتعلقة بالمرفق العام نفسه، بالإضافة إلى العوامل المتعلقة بالمضرور. ففي أحد أحكامه، قرر القضاء الإداري أن التعويض لا يتم عن مجرد الخطأ الصادر من الإدارة، بل يستوجب توافر درجة معينة من الجسامة في الخطأ المنسوب للإدارة، وذلك بناءً على طبيعة وظروف كل دعوى، وأوضح القضاء أن المسؤولية تختلف بحسب خطأ جهة الإدارة في كل حالة، والذي يتحدد وفق العوامل المرتبطة بالمضرور، مثل مدى استفادته من المرفق أو عدمها، وكذلك مدى ضرورة لجوء المضرور إلى المرفق. بناءً على هذه العوامل، يتم تحديد درجة الخطأ ومدى جسامته^(٣).

ويخلص الباحث مما سبق، إلى أن القضاء في فرنسا ومصر وسلطنة عمان عند تقديرهم للخطأ المرفقي الناتج عن مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية، لا يعتد بمسؤولية الإدارة في جميع الظروف، بل يفرق في كل حالة على حدة، ويأخذوا في الحسبان العديد من العوامل المتعلقة بالمرفق من ناحية والمتعلقة بالمضرور وعلاقته بالمرفق من ناحية أخرى، وعلى أساس من هذه العوامل يتم تحديد درجة تقدير الخطأ المرفقي الذي يستوجب قيام مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية.

(1) C.E., 23 Juillet 1936, Dame Lievrint, R. P. 780.

(2) وليد فاروق جمعة، مرجع سابق، ص ٨٠.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري العماني في الاستئناف رقم ٧٢٨ لسنة ١٤ قضاء استئنافي، جلسة ٢٠١٥/٦/٢.

الخاتمة

تناولنا في هذا البحث لموضوع تقدير الأخطاء المرفقية في القضاء الإداري، ويتضح من خلال هذا البحث أن القضاء الإداري في مصر، فرنسا، وسلطنة عمان قد أسهم بشكل فعال في تطوير نظرية المسؤولية الإدارية، سواء في حالة القرارات الإدارية المعيبة أو الأفعال المادية الضارة للإدارة، وقد عرضنا لموضوع البحث في مبحثين عرض الأول لتقدير الأخطاء المرفقية المرتبطة بالقرارات الإدارية، والثاني لتقدير الأخطاء المرفقية المرتبطة بالأعمال المادية، وأظهر البحث أن القضاء في هذه الدول حرص على تحقيق التوازن بين حماية الحقوق الفردية وضمان استمرار أداء المرافق العامة بكفاءة، وقد انتهينا لعدد من النتائج والمقترحات:

أولاً: النتائج:

- اعترف القضاء في فرنسا ومصر وسلطنة عمان بمسؤولية الجهات الإدارية بصفة دائمة فيما يتعلق بأوجه عدم المشروعية الموضوعية التي تتمثل في مخالفة القانون أو الانحراف بالسلطة، بينما لم يرتب مسؤولية إدارية في جميع أحوال عدم المشروعية الشكلية المتمثلة في مخالفة الشكل أو الاختصاص.
- مجلس الدولة الفرنسي -وتبعه المصري والعُماني- يعتبر أن عيب عدم الاختصاص لا يؤدي بالضرورة إلى مسؤولية الإدارة، ويفرق بين حالتين الأولى إذا كانت الجهة الإدارية تستطيع إعادة إصدار القرار المعيب بنفس النتيجة والمضمون، فلا يُحمّل المجلس الإدارة المسؤولية، والثانية إذا كانت الإدارة غير مخولة بإعادة إصدار القرار لأنه لا يدخل ضمن اختصاصها، فتقوم مسؤولية الإدارة.
- يُميز القضاء في مصر وعمان وفرنسا بشكل واضح بين العيوب الشكلية الجوهرية وغير الجوهرية في القرارات الإدارية، فيما يتعلق بمسألة التعويض. إذا كان العيب الشكلي، الذي أدى إلى إلغاء القرار، لا يؤثر على جوهر القرار أو مضمونه، فإنه لا يُعد سبباً كافياً للحكم بالتعويض.
- القضاء الفرنسي ليس لديه معيار محدد يمكن بواسطته التعرف على عيب السبب الذي يؤدي إلى تحريك مسؤولية الإدارة، فيقوم المجلس ببحث كل حالة على حدة، أخذاً في الاعتبار الأضرار التي أصابت صاحب الشأن وكذلك طبيعة الخطأ الذي ارتكبه الإدارة.

- أن القضاء في فرنسا ومصر وسلطنة عمان عند تقديرهم للخطأ المرفقي الناتج عن مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية، لا يعتد بمسؤولية الإدارة في جميع الظروف، بل يفرق في كل حالة على حدة، ويأخذوا في الحسبان العديد من العوامل المتعلقة بالمرفق من ناحية والمتعلقة بالمضروور وعلاقته بالمرفق من ناحية أخرى، وعلى أساس من هذه العوامل يتم تحديد درجة تقدير الخطأ المرفقي الذي يستوجب قيام مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية.

ثانياً: المقترحات والتوصيات:

- نوصي بوجوب تحمل الإدارة مسؤولية الأخطاء التي ترتكبها، حتى وإن كانت تلك الأخطاء بسيطة، طالما أن هذه الأخطاء ألحقت ضرراً بالغير. إذ إن إعفاء الإدارة من المسؤولية لمجرد أنها قامت بتصحيح الخطأ عبر سحب القرار أو تعديله لا يعفيها من تعويض الضرر الذي وقع على المتضررين نتيجة إصدار القرار.
- نوصي بأن يتخلى القضاء العماني عن فكرة جواز تصحيح القرارات الإدارية المعيبة بعيب عدم الاختصاص، تماشياً مع القاعدة القانونية الناتجة عن ارتباط عيب عدم الاختصاص بالنظام العام، ولأن تصحيح القرار لا يزيل العيب، ويبقى معه القرار غير مشروع.
- كما نوصي القضاء الإداري في السلطنة بضرورة تبني معيار محدد للتمييز بين عيب دم الاختصاص البسيط وعيب عدم الاختصاص الجسيم.

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب العامة والمتخصصة:

١. أحمد حمد الفارسي، وداود الباز، مبدأ المشروعية وقضاء المسؤولية الإدارية، جامعة الكويت، كلية الحقوق، بدون طبعة، ٢٠٠٩.
٢. أحمد محمود جمعة، منازعات التعويض في مجال القانون العام، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
٣. أنور رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
٤. برهان زريق، عيب الشكل في القرار الإداري، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، سوريا، ٢٠١٧.
٥. حسين محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
٦. حمدي أبو النور عوىس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١.
٧. خالد عمر عبد الله باجنيد، القضاء الإداري، الدعوى الإدارية وخصوصية بنين الإجراءات القضائية وغير القضائية، الخصومة الإدارية، دار جامعة عدن، ٢٠١٤.
٨. رمزي الشاعر، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
٩. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار النهضة العربية، بدون طبعة، القاهرة، ١٩٩١.
١٠. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠١٥.
١١. طارق فتح الله خضر، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
١٢. عامر بن محمد الحجري، الرقابة القضائية على عيب السبب في دعوى مراجعة القضاء الإداري، محكمة القضاء الإداري، سلطنة عمان، ٢٠١١.
١٣. عبد الله حنفي، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
١٤. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية القرارات والعقود الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٠٨.

١٥. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، دار منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٦.
١٦. عزيزة الشريف، ومحمد العتيبي، القانون الإداري، الدعاوى الإدارية، مطبوعات، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤.
١٧. عوايدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية - دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، ٢٠١٢.
١٨. فتحي فكري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
١٩. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٥.
٢٠. فواد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، بدون تاريخ.
٢١. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
٢٢. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٢.
٢٣. ماجد راغب الحلو، القرارات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.
٢٤. مازن ليلو راضي، موسوعة القضاء الإداري، المجلد الثاني، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، لبنان، ٢٠١٦.
٢٥. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢.
٢٦. محسن خليل، قضاء الإلغاء والتعويض، مطبعة التوني، الإسكندرية، ١٩٩٢.
٢٧. محمد أنس قاسم جعفر، التعويض في المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة في ضوء أحكام مجلس الدول الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.
٢٨. محمد عبد الباسط، نشاط الإدارة ووسائلها، دار زمزم، الإسكندرية، بدون تاريخ.
٢٩. مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١.
٣٠. مقدم العبد، التعويض عن الضرر في المسؤولية الإدارية، دراسة مقارنة، دار الحداثة، الطبعة الأولى، بيروت، بدون تاريخ.

٣١. منصور محمد أحمد، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، جامعة المنوفية، دار نشر، ٢٠٠٠.
٣٢. نواف كنعان، القضاء الإداري الأردني، الطبعة الرابعة، دار الآفاق المشرقة، الإمارات، ٢٠١٢.
٣٣. وفاء سيد، مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، بدون رقم طبعة، ٢٠٠٥.

ثانياً: الرسائل العلمية:

١. أحمد عدنان الشمري، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، "دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١١.
٢. إسماعيل حباس: مسؤولية الإدارة عن القرارات غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد - حمة لخضر، الجزائر، ٢٠١٤، ٢٠١٥.
٣. إسماعيل لاطرش، الخطأ المرفقي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ٢٠١٥.
٤. علي مبارك علي، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، دراسة مقارنة بين القانونين البحريني والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢٠.
٥. مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، ١٩٩٧.
٦. محمود عمر معتوق، المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي في القانون الليبي والمقارن، دراسة تطبيقية، رسالة ماجستير، جامعة قاريونس، ليبيا، ١٩٩٣.
٧. مرتضى أحمد عبد الرحيم، القضاء الإداري في السودان، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا والبحث العلمي، جامعة شندي، السودان، ٢٠١٨.
٨. نواف طلال فهد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وأثاره القانونية في العمل الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢.

ثالثاً: بحوث الدوريات والمجلات العلمية:

١. جعفر منصور صديق، التعويض الإداري في القانون السوداني، دراسة مقارنة، مجلة العدل، السنة ١٦، العدد ٤٢، السودان، أغسطس ٢٠١٤.
٢. زهير مصطفى صالح، ركن المحل في القرار الإداري، دراسة مقارنة، مجلة الباحث للدراسات القانونية، العدد ٢٣، أكتوبر، ٢٠٢٠.
٣. سمير عبد الله السماعنة، عيب عدم الاختصاص وأثره في القرار الإداري، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٢، العدد الثاني، ٢٠١٥.
٤. شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامة، تصحيح عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام القضاء الإداري المصري، المجلة القانونية، مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية، مجلة علمية محكمة، المجلد التاسع، العدد الأول، ٢٠٢١.
٥. شعبان عبد الحكيم عبد العليم سلامه، عيب الشكل في القرار الإداري، دراسة تحليلية مقارنة بأحكام مجلس الدولة المصري، مجلة كلية الدراسات العربية والإسلامية للبنات بالإسكندرية، المجلد الأول، العدد ٣١.
٦. عطالله تاج، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري، دفاثر السياسة والقانون، العدد السادس عشر، ٢٠١٧.
٧. قهار حسين شريف، "الرقابة القضائية على ركن المحل في القرار الإداري: دراسة مقارنة"، بحث مقدم إلى مجلس القضاء في إقليم كردستان العراق كجزء من متطلبات الترقية من الصنف الثالث إلى الصنف الثاني من أصناف الادعاء العام، ٢٠١٧.
٨. قيدر عبد القادر صالح، فكرة الخطأ المرفقي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد العاشر، العدد ٣٨، جامعة الموصل، كلية الحقوق، ٢٠٠٨.
٩. مطيع علي حمود جبير، تقدير الخطأ المرفقي في ضوء أحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الأكاديمية اليمنية للدراسات العليا، العدد الثالث، يونيو، ٢٠٢٢.
١٠. مطيع علي حمود جبير، تقدير الخطأ المرفقي في ضوء أحكام القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الأكاديمية اليمنية للدراسات العليا، العدد الثالث، يونيو، ٢٠٢٢.

١١. مؤيد الخوالدة، موقف محكمة العدل الأردنية من التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، جامعة آل البيت، عمادة البحث العلمي، المجلد ٢١، العدد الرابع، ٢٠١٥.

١٢. وليد فاروق جمعة، التطبيقات القضائية لمسؤولية الجهات الإدارية عن أخطائها المرفقية، دراسة مقارنة في القضاء الإداري الفرنسي والمصري والعُماني، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد ١٣، يوليو، ٢٠١٩.

رابعاً: المراجع الأجنبية:

Rachid ZAUAIMIA – Marie Christine ROUAULT, Droit Administratif, Berti édition, Alger, 2009.