ركن الخطأ في مسؤولية الادارة التقصيرية

د/ مطبع علي حمود جبير

جهة النشر جامعة الملكة أروى

copyrights©2014

بحث بعنوان: ركن الخطأ في مسئولية الإدارة التقصيرية

(دراسة مقارنة)

إعــداد: د/ مطيع علي حمود جبـير

الأستاذ المساعد بقسم القانون العام، كلية الشريعة والقانون، جامعة صنعاء 2014م

ملخص البحث:

من المعلوم أن الإدارة أصبحت في معظم دول العالم مسئولة عن أعمالها غير التعاقدية التي تصدر عنها كأصل عام، سواءً تمثلت تلك الأعمال في قرارات إدارية، أم في صورة أعمال مادية.

وقيام المسئولية بصفة عامة عن الفعل الضار، يقتضي حتماً وجود إخلال بالتزام من الالتزامات، أو ما يعبر عنه اصطلاحاً بالخطأ. وتنعقد مسئولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ، إذا توافرت لها ثلاثة أركان: وهي وقوع خطأ من جانب الإدارة أو ارتكاب الإدارة عملاً غير مشروع، ينتج عنه ضرر، وتربطهما علاقة سببية، وإذا توافرت هذه الأركان الثلاثة، تقوم المسئولية الإدارية ويحكم القضاء الإداري بالتعويض للمضرور.

وما يهمنا في هذا البحث هو ركن (الخطأ) في المسئولية الإدارية التقصيرية، حيث إن القضاء الإداري قد رفض تطبيق نظرية الخطأ المدني على مسئولية الإدارة، ولجأ إلى فكرة التمييز بين الخطأ المرفقي (نسبةً إلى المرفق) والخطأ الشخصي (نسبةً إلى الموظف)، فجعل مسئولية الإدارة قائمة على أساس الخطأ المرفقي أو المصلحي، ولا مسئولية عليها إذا كان الخطأ بطبيعته خطأ شخصياً قام به أحد موظفيها، ولقد برزت أهمية التمييز بين الخطأ المرفقي الذي تؤسس عليه المسئولية الإدارية وبين الخطأ الشخصي على مستوى كل من الفقه والقضاء في الدول التي اعتنقت نظام الازدواجية القضائية والقانونية، كما هو الحال في فرنسا ومصر، ومن سار على دربهما، وتتجلى أهمية البحث في النظام اليمني الذي يعتنق نظام القضاء الموحد مع اعترافه بوجود تشريعات إدارية إلى جانب القانون الخاص، الأمر الذي أوجد فجوات كبيرة، سواء في التشريع أم القضاء، بشأن ركن الخطأ الإداري في المسئولية الإدارية التقصيرية، في مقابل ما قدمه القضاء الإداري المتخصص من مبادئ واجتهادات في هذا الشأن، ساهمت بدورها في خدمة العدالة بالنسبة للمضرورين وكذا الموظفين في المرافق الإدارية. وهو الأمر الذي دفعنا للبحث في مثل هذا الموضوع لما نرى له من اهمية متزايدة في التشريع والقضاء، خاصة بعد أن تم إنشاء محكمتين اداريتين في الاونة الأخيرة .

Research Summary:

In most countries around the world, as a general norm the governmental administration being responsible for its non-contractual acts, whether those acts represented by administrative decisions or in form of material act. However, an establishment of responsibility about harm act requires a breach of obligation, which expressed idiomatically as a fault. The administration responsibility that based on wrong basis can be held if it meets three following elements: an occurrence of fault or committed illegal act by the administration that caused a damage, with existence of relationship between illegal act and damages, so if these three elements are available the administrative responsibility can be established and the administrative court can decide a compensation for an injured party. therefore the fault element of tort administrative responsibility is an important thing in this research because of the administrative courts have rejected an application of civil fault theory on the administration responsibility and resorted to distinguish between an administrative entity fault and personal fault, making administration responsibility based on the entity fault, so there is no responsibility if the fault is personal fault and can be attributed to one of its employees. The importance of distinguishing between the entity fault which administrative responsibility based on and personal fault appeared at a level of jurisprudence and judiciary in a countries adopt a judicial and legal duplication regime, as France and Egypt and so on. The importance of research in Yemeni regime that adapts a unified judicial regime reflected on its recognition of administrative legislation existence as well as private law. This regime creates large gaps in legislation or judiciary related to administrative fault element of the administrative tort liability opposite of specialist administrative judiciary that has provided principles and assumptions which contributed to present justice service to injured people as well as the staff in the administrative entities. This matter led us to write such topic and its growing importance of legislation and judiciary, especially after an establishment of two administrative courts recently.

مقدمة

يتفق الفقه والقضاء والتشريع على أن الخطأ يؤدي إلى قيام مسئولية من ارتكبه، بحيث يلتزم مرتكب الخطأ بتعويض المضرور من جراء خطئه، وهذه القاعدة يجري العمل بها في المسئولية المدنية وكذا الإدارية، إلا أنه في نطاق المسئولية التقصيرية للإدارة نجد أن للخطأ الإداري طابع خاص، حيث يصنف الخطأ الإداري لدى الفقه والقضاء إلى صنفين، هما:

– **الخطأ الشخصي:** وهو الذي ينسب إلى الموظف نفسه، ويرتب مسئوليته من أمواله الخاصة أمام القاضي المدني، ووفقاً لقواعد القانون الخاص، نظراً لعدم ارتباط هذا الخطأ بالعمل الوظيفي.

– **الخطأ المرفقي:** وهو الذي ينسب إلى المرفق العام، ولو أن الذي صدر عنه مادياً هو موظف أو عدة موظفين، وبالتالي تقع المسئولية فيه على عاتق الشخص العام الذي يتبعه الموظف[1]، دون الموظف الذي صدر عنه ذلك الخطأ المرفقي، والذي تنمحي شخصيته وتنعدم مسئوليته.

ويعود الاختصاص في مثل هذه الحالة إلى القضاء الإداري الذي يطبق القانون الإداري لا القانون الخاص.

ومعنى هذا أن معرفة الجهة المسئولة عن الخطأ الذي يشوب عمل الإدارة يستوجب بالضرورة التمييز بين الخطأ الشخصي وبين الخطأ المرفقي، إلا أن هذه المسألة لم تكن دوما بالأمر الهين بدليل أنها شغلت بال الكثير من الفقهاء الفرنسيين، الذين اقترحوا بخصوصها العديد من المعايير، وقد أثارت هذه التفرقة إشكاليات عديدة لدى الفقه والقضاء الإداريين، حيث ظهرت مواقف فقهية وقضائية متباينة في مختلف الدول، نظراً لما يترتب على التفرقة بين الخطأين من نتائج هامة بشأن من يتحمل المسئولية، وبالتالي يتولى دفع التعويض عن الأضرار الناتجة عن الخطأ، وهذا الأمر هو الذي دعانا للبحث في هذا الموضوع للوقوف على أحدث الآراء الفقهية والأحكام القضائية والتشريعات المتعلقة بهذا الموضوع، بهدف مقارنة ذلك بما هو حاصل ومطبق في النظام القانوني اليمني.

أهمية البحث:

تكمن أهمية موضوع البحث في أن المسئولية الإدارية التقصيرية القائمة على أساس الخطأ في النظام القانوني اليمني لاتزال في مرحلة البدايات، وإذا ما قارنا ذلك مع ما وصلت اليه نظرية المسئولية الإدارية في دول العالم، سنجد أن اليمن في مرحلة متأخرة عما وصلت إليه الأنظمة القانونية الأخرى، وخاصة الأنظمة القضائية المزدوجة (دول النظام اللاتيني) التي اقتبست اليمن من أنظمتها العديد من التشريعات الإدارية، ولكنها لم تأخذ منها بذات الدرجة التشريعات والنظريات المتعلقة بالمسئولية الإدارية. وتزداد أهمية موضوع البحث، في ظل سعي اليمن نحو تبني نظام القضاء المزدوج، بعد أن تم إنشاء محكمتين إداريتين في نهاية العام 2010م إحداهما في العاصمة صنعاء، والأخرى في مدينة عدن، وبدأت هاتان المحكمتان ممارسة اختصاصاتهما بفاعلية ملموسة. وأخيراً تتجلى أهمية موضوع البحث في ظل ندرة الأبحاث اليمنية في مثل هذا المجال، وذلك بسبب شحة الجهد الفقهي والقضائي في هذا الصدد، حيث لم تنل المسئولية الإدارية في القانون اليمني حقها من البحث والدراسة، على

(1) Georges Vedel et pierre delvolve: droit administratif (1) pressés universitaires de France 1990. p.459.

الرغم من أهمية هذا الموضوع سواء في الجانب الفقهي أم الجانب القضائي، كونه يمس حقوق الأفراد بصورة مباشرة.

منهج البحث:

تطلب إعداد هذا البحث الاستعانة بالمنهج (التأصيلي) للمواضيع وتفريعاتها، كي نستدل منها على قواعد تعمم على معظم الحالات، حتى يسهل للقارئ فهم واستيعاب جوانب هذه الموضوعات والمبررات القانونية لها. ونظراً لأن (الخطأ) سيشكل المحل الرئيسي للبحث؛ لذا فإن الدراسة تتطلب اللجوء أيضاً إلى (المنهج التحليلي) لأننا سنحتاج إلى تحليل مكثف للخطأ الإداري المرفقي وصوره المختلفة، نظراً لاتساع معناه وعدم انضباطه، حتى مع المحاولات الفقهية العديدة لتعريفه وحصر صوره وأنواعه. كما استدعى موضوع البحث تطبيق (المنهج المقارن) للمقارنة بين الأنظمة القانونية، حيث يقتضي البحث الاستناد في العديد من المواطن إلى أحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري، كون الدراسة في هذا المجال تتسم بطابع قضائي ملموس، مرجعه إلى طبيعة موضوع المسئولية الإدارية التي تقوم على الاجتهاد القضائي الإداري الذي أوجد المبادئ والقواعد الخاصة بهذه المسئولية عبر المراحل التاريخية المتتالية، وسنعمد إلى النظر في بعض الأحكام الإدارية الصادرة من المحاكم القضائية اليمنية بهذا الخصوص، كي نستخلص موقف القضاء اليمني من المسئولية الإدارية والمبادئ والقواعد التي اعتمد عليها في أحكامه بالتعويض عن الأخطاء الإدارية والنظر في مدى تأثرها بأحكام القضاء الإداري المتخصص والرائد في هذا المجال، في مصر وفرنسا، وذلك في محاولة لسبر أغوار هذا البحث وتحقيق الغاية التي نرجوها منه ان شاء الله.

خطة البحث:

تم تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية الخطأ الإداري.

المطلب الأول: مفهوم الخطأ الإداري في المسئولية الإدارية التقصيرية.

المطلب الثاني: دور ركن الخطأ في التمييز بين المسئولية الإدارية والمسئولية المدنية.

المبحث الثاني: القواعد الموضوعية في المسئولية الإدارية.

المطلب الأول: قواعد المسئولية الإدارية في النظام الفرنسي.

المطلب الثاني: قواعد المسئولية الإدارية في النظام اليمني.

الفرع الأول:. موقف المشرع اليمني من المسئولية الإدارية

الفرع الثاني: موقف القضاء اليمني من المسئولية الإدارية.

المبحث الثاني: التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

المطلب الأول: معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي لدى الفقه.

المطلب الثاني: موقف القضاء من التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

الفرع الأول: موقف القضاء الإداري الفرنسي.

الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري المصري.

الفرع الثالث: موقف القضاء اليمني.

والله ولي الهداية والتوفيق,,,

المبحث الأول

ماهية الخطأ الإداري

نتولى في هذا المبحث بيان ماهية الخطأ الإداري في المسئولية الإدارية التقصيرية، وبيان دور الخطأ في التمييز بين المسئولية الإدارية والمسئولية المدنية.

ومن ثم نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الخطأ الإداري في المسئولية الإدارية التقصيرية.

المطلب الثاني: دور ركن الخطأ في التمييز بين المسئولية الإدارية والمسئولية المدنية.

المطلب الأول

مفهوم الخطأ الإداري في المسئولية الإدارية التقصيرية

من المعلوم أن مصطلح الخطأ وصف معنوي فضفاض، حيث يحتمل الكثير من المعاني، وتنطوي تحته الكثير من الأفعال، فكل فعلٍ يخالف الصواب يعد خطأ[1]، ولذا يعرفه البعض بأنه:" الفعل غير المألوف" أو أنه "الإخلال بالتزام مشروع"[2].

كما رأى آخرون في الخطأ أنه:" العمل الضار المخالف للقانون"، وقيل عنه كذلك أنه: " الإخلال بالتزام سابق"[3]، ونتفق مع أغلب فقهاء القانون أن مفهوم الخطأ يتحدد في أنه: "**الإخلال بالتزام قانوني**"[4].

وترتبط المسئولية في حقيقتها بمفهوم الخطأ والضرر الناجم عنه، لذلك فقد ذهب أغلب الفقه إلى تعريف المسئولية بأنها: "**الالتزام بالإصلاح والتعويض**". أو "**الالتزام الذي يقع نهائياً على عاتق شخص بتعويض ضرر أصاب شخص آخر**"[5].

([1]) للخطأ في اللغة عدة معانٍ، منها الخطأ ضد الصواب، كما يأتي بمعنى الذنب، فنقول خطئ الرجل الخَطَأُ والخَطاءُ: ضدُّ الصواب. وقد أَخْطَأَ، وفي التنزيل: ((وليسَ عليكم جُناحٌ فيما أَخْطَأْتُم به)) سورة الأحزاب، الآية (5) عدَّاه بالباء لأنه في معنى عَثَرْتُم أَو غَلِطْتُم... انظر: لسان العرب، لابن منظور، إعداد: يوسف الخياط، المجلد الأول، بيروت، دار لسان العرب، ص854.

([2]) انظر د/ محمد بن حسين الشامي: النظرية العامة للالتزامات، مكتبة الجيل الجديد، صنعاء، الطبعة السابعة، ص270.

([3]) Planiol (Marcel) : Etude Sur Responsabilite Civil, Revue Criitgue Legis et Juris, 1905, p. 278

([4]) انظر د/ حمدي الحلفاوي: ركن الخطأ في مسئولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري، الطبعة الأولى2002م، ص28 .

([5]) انظر د/ سعاد الشرقاوي: القضاء الإداري، طبعة ١٩٧٠م، ص71، وقد تعددت تعاريف فقهاء القانون المدني للمسئولية المدنية، حيث عرفها بعض فقهاء القانون المدني بأنها: "التعويض عن الضرر الناشئ عن فعل غير مشروع". انظر د/ عبد الرزاق السنهوري: الموجز في النظرية العامة للالتزامات، المجمع العلمي العربي الإسلامي, بيروت, بدون تاريخ، فقرة 226, ص311. كما عرفها البعض بأنها: "صورة من صور المسئولية القانونية، مضمونها التزام المسئول بتعويض الأضرار الحادثة للغير، فهي مسئولية قانونية لأنها ترتب أثراً قانونياً محدداً هو الالتزام بالتعريض الذي يكفل تنفيذه بالجزاءات القانونية، وهي مسئولية مدنية تهدف إلى رفع الضرر الذي يحدث للغير عن طريق إزالته أو إصلاحه أو منح مبلغ من المال تعويضاً عنه" انظر د/ جميل متولي الشرقاوي: النظرية العامة للالتزام، الكتاب الأول، مصادر الالتزام، ط 1999م، دار النهضة العربية، القاهرة، ص481 وعرفها آخرون بأنها: (المسئولية عن تعويض الضرر الناجم عن الإخلال بالتزام مقرر في ذمة المسئول) انظر د/ عز الدين الديناصوري، ود/عبد الحميد الشواربي، المسؤولية المدنية في ضوء الفقه والقضاء، مكتبة القاهرة الحديثة، ط 1988م، ص11.

فالقانون يلزم كل شخص بأن يتخذ سلوكاً ينطوي على القدر العادي والمألوف من اليقظة والتبصر حتى لا يضر بالغير، فإذا انحرف عن هذا السلوك انحرافاً ضاراً بالغير، وكان مدركاً لنتيجة هذا الانحراف، كان هذا خطأً منه يستوجب تحمل مسئوليته التقصيرية، وبالتالي يلزمه التعويض للمضرور.

وبإعمال التعريف السابق للمسئولية، فإن ما نعنيه بالمسئولية الإدارية، هو التزام الإدارة النهائي بتعويض شخص أصابه ضرر من جراء عمل من أعمالها أو عمل موظفيها.

ويمكن القول بأن المسئولية الإدارية حالة توجب مؤاخذة الإدارة عن سلوكها وفقا للقانون، أي أن المسئولية حالة رتبت المؤاخذة عن أعمال وتصرفات الإدارة، سواء صدرت بسلوك ايجابي أم سلبي، حتى ولو كان سلوكها مشروعاً في بعض الأحوال[1].

وتتنوع المسئولية الإدارية– كما هو الحال في المسئولية المدنية– إلى صورتين:

الصورة الأولى: وتتمثل في "المسئولية العقدية"، وهي التي تنشأ عن عقد يطالب فيها المتعاقد بحقوقه المستمدة من هذا العقد، سواء أكان يطالب بتنفيذ الالتزام عيناً أم بالتعويض أم بالفسخ، وهذا النوع من المسئولية يخرج عن إطار هذا البحث؛ إذ يتناوله الفقه عند دراسته لنظرية العقود الإدارية.

الصورة الثانية: وتتمثل في" المسئولية التقصيرية"، وهي التي يكون مصدرها القانون، أي أن الخطأ الذي يحدث الضرر يكون ناتجاً عن مخالفة القواعد القانونية، والخطأ الإداري فيها، قد يكون في صورة أعمال مادية أو قانونية– كما سنرى– وهذه الصورة من المسئولية هي محل دراستنا في هذا البحث.

وتنعقد مسئولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ، إذا توافرت لها أركان ثلاثة هي: الخطأ، والضرر الذى أصاب الأفراد، وعلاقة سببية تربط بين الخطأ والضرر، علاقة السبب بالنتيجة[2].

والقاعدة هنا أنه (حيث لا خطأ لا توجد مسئولية) فإذا ثبت أن الخطأ من قبل الإدارة، وترتب عليه ضرر بالغير، فإنها تلتزم بالتعويض عن هذا الضرر[3].

وعلى ذلك فالخطأ الإداري هو أساس قيام المسئولية الإدارية، وهو سبب الالتزام بالتعويض، بل إن ركن الخطأ في المسئولية الإدارية هو الفارق الوحيد والركن المميز للمسئولية الإدارية الذي أبرز اختلافاً واضحاً بين المسئولية الإدارية وبين المسئولية المدنية.

وإذا كان **(الخطأ بصورة عامة)** عبارة عن إخلال بالتزام قانوني، أو مخالفة لأحكام القانون، فإننا عندما نطبق هذا المفهوم العام على **(الخطأ الإداري)** فإن الأخير يتمثل في قيام الإدارة بعمل مادي أو عمل قانوني مخالف لمبدأ المشروعية (أي لما يوجبه لقانون)، وهو إما أن يكون في صورة عمل إيجابي، من خلال إتيانها لأعمال يحضرها القانون، أو في صورة عمل سلبي ينشأ من عدم قيامها بما يوجبه القانون.

([1]) انظر د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1985م، ص476.

Philippe Foillard, droit administratif (manuel), CPU, 2001, page 430

([2]) وفى هذا قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها عام ١٩٥٦م بأن: "مسئولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية ترتكن على أركان ثلاثة، أولها خطأ ينسب إلى جهة الإدارة، وثانيها حصول ضرر للموظف، وثالثها علاقة سببية بين الخطأ والضرر". راجع حكمها الصادر في ١٩٥٦/11/20م الدعوى رقم (١٣٥٨) لسنة ٦ قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها محكمة القضاء الإداري، السنة ١١، ص١٠٠.

([3]) انظر د/ أحمد عبد الملك أحمد بن قاسم: القضاء الإداري، مكتبة الصادق، 2008م، صنعاء، طبعة منقحة ومزيدة، ص241.

وتبعاً لذلك يعرف الفقه المسئولية الإدارية بأنها:" الالتزام النهائي من جانب الدولة بتعويض الضرر المتسبب عن خطأ أحد الاشخاص الاعتبارية العامة أو عن نشاط الإدارة المشروع"[1].

كما تعرف بأنها: " التزام الدولة (الهيئات والمؤسسات والمرافق العامة) بتعويض من يصيبه ضرر، من جراء نشاط الإدارة المشروع أو غير المشروع، سواء كان المضرور شخصاً طبيعياً أم شخصاً معنوياً، وسواء كان نشاط الإدارة قراراً إدارياً أم مجرد عمل مادي"[2].

فالمسئولية إذن ما هي إلا أثر ناتج عن تجاوز مبدأ المشروعية من قبل شخص طبيعي أو معنوي، إن ترتب على ذلك التجاوز ضرراً بالغير إما مادياً أو معنوياً.ذلك أن الإدارة وهي تقوم بوظيفتها الإدارية بواسطة موظفيها تحقيقاً للصالح العام، فإن هؤلاء الموظفين هم غير معصومين من الخطأ، ومن ثم قد يقعون في أخطاء مختلفة أثناء تنفيذهم لمهامهم، فإذا أخطأ أحدهم في تصرف وسبب ضرراً للغير، فإنه يرتب مسئولية الإدارة ويلزمها بتعويض الضرر، فالمبدأ العام هو أن الإدارة تسأل عن كل تصرفاتها، وذلك بعد أن تم الاعتراف بالمسئولية الإدارية، بحيث أصبح من حق الأشخاص المتضررين رفع دعاوى عليها أمام القضاء للحصول على التعويض.

وتتأسس المسئولية التقصيرية للإدارة أمام القضاء، إما على إصدار الإدارة قراراً غير مشروع يشكل في حقها خطأً، وينتج عنه ضرر بالغير، أو على أساس قيامها بتصرّف مادي ضار بالأفراد[3].

والقاعدة في المسئولية التقصيرية بشكل عام، هي أن كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض[4]، وقد أورد المشرع اليمني هذه القاعدة العامة في المادة (304) من القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م وتعديلاته[5]، والتي نصت على أن: ((كل فعل أو ترك غير مشروع سواءً كان ناشئاً عن عمد أو شبه عمد أو خطأ إذا سبب للغير ضرراً، يلزم من أرتكبه بتعويض الغير عن الضرر الذي أصابه...)).

ويتحقق الضرر عند المساس المباشر بحق أو مصلحة مادية أو أدبية مشروعة[6]، يقع على الجسم أو المال أو الشرف أو العرض في الحاضر أو المستقبل، ويتم التعويض عن الضرر المتوقع وغير المتوقع في المسئولية التقصيرية، وكذا المسئولية العقدية في حالة الغش (العمد) أو الخطأ الجسيم، أي الإهمال الذي لا يأتيه أقل الناس عناية، والضرر المتوقع – فقط – في المسئولية العقدية عند عدم الغش والخطأ الجسيم[7]. ولابد من توافر (علاقة (علاقة السببية بين الخطأ والضرر) لقيام المسئولية، حيث تمثل هذه العلاقة الركن الثالث من أركان المسئولية، وتعني ضرورة أن يكون الخطأ هو السبب في إحداث الضرر، وتنتفي هذه العلاقة عندما يكون السبب أجنبياً، كأن يكون الخطأ من قبل المضرور نفسه، أو ناتجاً عن قوة قاهرة، أو خطأ الغير[8].

([1]) انظر د/ كامل عبد السميع محمود: مسئولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة الاسلامية)، دار النهضة العربية، 2002م، ص14.

([2]) انظر د/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، عالم الكتب القاهرة، دون ذكر سنة النشر، ص320. وانظر د/ ماجد راغب الحلو: المرجع السابق، ص451. ود/عبد الله طلبة: القانون الإداري، الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، الطبعة الثانية، المطبعة الجديدة، دمشق1980م، ص316. ود/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، 2009م، دون ذكر دار النشر، ص370.

([3]) انظرالمستشار/ سيد وفا: مسئولية الدولة عن أخطاء موظفيها، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية 2005م، ص7.

([4]) انظر د/ حمدي الحلفاوي: ركن الخطأ في مسئولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري، المرجع السابق، ص19 .

([5]) الجريدة الرسمية، العدد (7، ج1) لسنة 2002م وتم تعديله بمقتضى القانون رقم (14) لسنة 2009م بتعديل المادة (61).

([6]) انظر د/علي خطار شطناوي: مسئولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل، الطبعة الأولى، 2008م، ص297.

([7]) انظر د/ محمد بن حسين الشامي: ركن الخطأ في المسئولية المدنية (دراسة مقارنة بين القانون المدني المصري واليمني والفقه الإسلامي) رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، 1410هـ-1990م، ص100.

([8]) بحسب نص المادة (306) من القانون المدني اليمني المشار إليه آنفاً.

ونظراً لأن ركني الضرر وعلاقة السببية في المسئولية الإدارية لا يختلفان عما هو عليه الحال في المسئولية المدنية، فيمكن الرجوع إلى مؤلفات القانون المدني للاستزادة منها في هذا الخصوص، ذلك أن هذا البحث– كما أشرنا– سيقتصر الحديث فيه على ركن الخطأ في المسئولية الإدارية التقصيرية فحسب.

المطلب الثاني
دور ركن الخطأ في التمييز بين المسئولية الإدارية والمسئولية المدنية

تنعقد مسئولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ في القانون الإداري، كما هو الحال بالنسبة للمسئولية المدنية في القانون المدني، إذا توافرت الأركان العامة الثلاثة للمسئولية وهي الخطأ، والضرر، والعلاقة السببية[1].

غير إن المسألة التي تُثار في هذا الشأن تتعلق **بطبيعة الخطأ** الذي يؤدي إلى انعقاد مسئولية الإدارة، فالقانون الإداري لم يستعر هذه الفكرة بالحال الذي هو عليه في القانون المدني، بسبب وجود فروق جوهرية بين الخطأ المدني والخطأ الإداري، فضلا عن أن قواعد القانون المدني لا تتلاءم مع طبيعة علاقة الدولة بموظفيها.

وهو الأمر الذي جعل الفقه والقضاء الإداريين يرفضان تطبيق قواعد الخطأ المدني على أخطاء الإدارة، فقد وجد أن تطبيق قواعد وأحكام المسئولية المدنية على المسئولية الإدارية، سيؤدي إلى اهدار العدالة وتعطيل سير المرافق العامة، وبالتالي الإضرار بالمصلحة العامة.

وتعود أصالة القواعد الخاصة بالمسئولية الإدارية بشكل أساسي إلى ركن الخطأ الذي صوره مجلس الدولة الفرنسي تصويراً مغايراً لما هو معروف في ميدان القانون الخاص[2]، إلى الحد الذي جعل من تطبيق قواعد القانون المدني على مسائل القانون الإداري أمراً لم يعد ممكناً، بل لقد تجاوزته القوانين الحديثة منذ زمن بعيد[3].

ولعل أهم الاسباب في ذلك تظهر في الجوانب الآتية:

أولاً – الخطأ في المسئولية المدنية ينصرف إلى خطأ الشخص الطبيعي بخلاف الخطأ الإداري:

بالرجوع إلى أحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري يلاحظ أن الخطأ الذي تحدده قواعد المسئولية المدنية ينصرف إلى خطأ الشخص الطبيعي، ولا يمكن أن ينصرف إلى الأشخاص الاعتبارية، وبما أن الإدارة شخص اعتباري لا يتصور وقوع الخطأ من قبله، فقد استبعدت فكرة المسئولية الشخصية للإدارة، وبالتالي فإن مسئولية الإدارة تكون إما عن عمل موظفيها أو الأشياء التي تملكها، وهو ما يطلق عليه الخطأ الإداري الذي تؤول المسئولية عنه إلى الجهة الإدارية.

ومن هنا فإننا لو أعملنا قواعد الخطأ في المسئولية المدنية في مجال الخطأ الإداري، فإن النتيجة التي ترتب على ذلك هي أن الدولة ستكون بعيدة عن المساءلة، كونها شخصاً اعتبارياً لا يجوز أن ينسب إليه الخطأ، وفي

([1]) انظر د/ سليمان الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، (قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام)، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، طبعة سنة 1986م، ص123وما بعدها.

([2]) انظر د/ ماجد راغب الحلو: المرجع السابق، ص477، د/عبد الله طلبة: الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة، المرجع السابق، صـ339.

([3]) انظر د/ سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، طبعة سنة 1974م، ص569. وكذا. د/عبد الله طلبة: الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص338.

هذه الحالة لابد من تحميل الموظف المسئولية عن الخطأ الذي ارتكبه، وبالتالي يلتزم الموظف المخطئ شخصياً بالتعويض؛ على أساس أن قواعد الخطأ في المسئولية المدنية تقتضي أن الذين يخطئون هم الأشخاص الطبيعيون وهم هنا موظفو الدولة، وعلى ضوء ذلك نجد أنه سيكون من المستحيل إلزام الدولة بالتعويض[1].

وعلى ذلك فإن نظرية الخطأ في القانون المدني لا تصلح للتطبيق على المسئولية الإدارية؛ لأنها ستقود في النهاية إلى تحمل الموظف المسئولية الشخصية عن الخطأ الإداري، وليس من العدالة أن يتحمل الموظف المسئولية عن خطأ ارتكبه وهو بصدد مباشرته لوظيفته، كون هذا الخطأ يقع من قبل الموظف بمناسبة أو أثناء قيامه بواجبات الوظيفة العامة.

ذلك أن الموظف يعمل لصالح الإدارة وليس لمصلحته الشخصية، وحين يرتكب الخطأ، فإنه غالباً ما يكون هذا بمناسبة عمله بالمرفق العام، فالخطأ الإداري يتسم بخاصية (تحقيق المنفعة العامة)، ولذا يطلق عليه الخطأ المرفقي، وتكون الإدارة هي المسئولة عنه.

وفي مقابل ذلك نجد أن الخطأ المدني يقع من قبل شخص عادي لتحقيق (منفعة خاصة) متعلقة به، حتى وإن كان موظفاً عاماً، فإنه يعتبر شخصاً عادياً عندما يُرتكب خطأ شخصياً، حيث يخضع لأحكام المسئولية المدنية عن العمل غير المشروع كأي شخص عادي آخر، فأحكام المسئولية على هذا النحو تطبق على كل شخص، بصرف النظر عن صفته أو عمله، فيسأل الموظف عن خطئه الشخصي كمواطن عادي لا يختلف عن غيره[2].

ثانياً – الخطأ الإداري لا يؤخذ في الاعتبار إلا إذا كان على درجة معينة من الجسامة:

القاعدة في القانون المدني أن كل خطأ يؤدي إلى مسئولية مرتكبه، ويلزمه بتعويض الضرر الذي ألحقه بالمضرور، لكن هذه القاعدة المطلقة في القانون المدني لا توجد بذات القوة في القانون الإداري، بحيث لا تكون الإدارة مسئولة عن كل خطأ ارتكب من أحد موظفيها أو أحد مرافقها، ففي حين نجد أن القانون المدني يعتبر كل خطأ موجباً للمسئولية مهما كان بسيطاً، فإن القانون الإداري لا يأخذ في الاعتبار إلا الخطأ الذي يتجاوز حداً معيناً من الجسامة [3].

ولاشك في أن تطبيق مثل هذه القاعدة على الموظفين مع الإدارة، سيدفع الموظف حتماً إلى الإحجام عن العمل، خشية الوقوع في الخطأ، وما يترتب على ذلك من تعويضات يلتزم بدفعها، وهذا يشكل عبئاً جسيماً عليه، قد يعجز عن الوفاء به، فالموظف غالباً شخص معسر لا يمكن إيجاد وسيلة للحصول منه على التعويض[4] .

ثالثاً – العلاقة بين التابع والمتبوع في القانون المدني (علاقة تعاقدية) أما العلاقة بين الدولة وموظفيها فهي علاقة تنظيمية:

([1]) انظر د/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص326.

([2]) نظم أحكام هذه المسئولية القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م وتعديلاته، في المواد (308-317).

([3]) انظر تفصيل ذلك: د/ صالح ناصر العتيبي: بحث بعنوان" تكامل القانونين المدني والإداري في تطلب الخطأ لقيام المسئولية المدنية للموظف"، منشور في مجلة الحقوق الكويتية، مجلة فصلية، العدد3، السنة 2004م، ص33.

([4]) انظر د/عبد الله طلبة: الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة، المرجع السابق، صـ338-339.

ينظم القانون المدني مسئولية المتبوع عن أعمال تابعه، وذلك في ضوء حقيقة قائمة هي أن العلاقة بين التابع والمتبوع، إنما هي علاقة تعاقدية، والواقع على خلاف ذلك في مجال المسئولية الإدارية، إذ على الرغم من أن الموظف يعمل مع الإدارة، وبالتالي من المنطقي القول بأنه يتبع الإدارة، وتبعاً لذلك فالمفترض أنها تكون هي المسئولة عنه.

إلا أن العلاقة بين الدولة وموظفيها، لا تقوم على أساس أنها رابطة عقدية، حيث إن هذه العلاقة – كما هو معلوم – هي (علاقة تنظيمية) لائحية وليست تعاقدية، ومن ثم فإن الموظف في مركز تنظيمي لائحي يخضع في علاقته بالجهة الإدارية التي يعمل فيها لما تقرره تلك الجهة من لوائح وقرارات تنظيمية تحكم الكيفية التي ترجع بها على الموظف بما تدفعه من تعويض للمضرور.

وبالتالي لا يمكن تطبيق قاعدة مسئولية المتبوع عن أعمال تابعه – المعمول بها في القانون المدني– على علاقة الإدارة بموظفيها، فالقواعد والنصوص المدنية تنظم ويتم تطبيقها وفق علاقة تبعية بين المتبوع والتابع، ولا يمكن قياس هذه العلاقة على العلاقة بين (الموظف والإدارة)، وتبعاً لذلك لا يمكن تطبيق قواعد الخطأ المدني على الخطأ الإداري.

رابعاً– قواعد المسئولية المدنية عاجزة عن مواجهة جميع صور المسئولية الإدارية:

تقوم قواعد المسئولية في القانون المدني، على أساس إسناد خطأ معين، لشخص معين هو تابع لغيره، وبالتالي تطبق قاعدة مسئولية المتبوع عن أعمال التابع المعمول بها في الخطأ المدني.

أما في مجال المسئولية الإدارية، فإنه يتعذر تطبيق هذه القواعد، ذلك أنه كثيراً ما يتعذر نسبة الخطأ لموظف معين أو حتى لعدد من الموظفين، وتجري نسبة الخطأ إلى المرفق ذاته.

وعلى ذلك، وفي مثل هذه الحالات للخطأ الإداري، نجد أنه يستحيل تطبيق قاعدة مسئولية المتبوع عن أعمال التابع المعمول بها في الخطأ المدني، نظراً لأنه لا يمكن إسناد الفعل الضار إلى موظف معين أو إلى موظفين معينين في بعض الحالات، بمعنى أن هذه القاعدة المدنية عاجزة عن مواجهة جميع صور المسئولية الإدارية[1].

ومن هنا نستنتج أن الخطأ المدني لا يصلح لأن يكون أساساً للمسئولية الإدارية، وأن قواعد المسئولية المدنية لا تصلح للتطبيق على أخطاء الإدارة، كونها عاجزة عن مواجهة جميع مسئوليات السلطة الإدارية، ومنها تلك الحالات التي لا يمكن فيها إسناد الفعل الضار إلى موظف معين أو إلى موظفين معينين[2].

خامساً– المسئولية الإدارية أصلية غير تبعية على عكس المسئولية المدنية:

([1]) انظر د/ سليمان الطماوي: القضاء الإداري، (قضاء التعويض)، المرجع السابق، ص117.

([2]) من المبررات التي ذكرت بشأن عدم صلاحية قواعد المسئولية المدنية للتطبيق في مجال المسئولية الإدارية، ما علل به بعض الفقه بالقول:" إنه عندما وضعت مجموعة القانون المدني، لم تكن مسئولية الدولة قد تقررت بعد، وكان السائد آنذاك هو مبدأ عدم مسئولية الدولة وبشكل مطلق، ومن هنا فإنه لم يدر بخلد واضعي القانون المدني، أنهم يضعون قواعد مسئولية تطبق على الدولة. كما إن واضعي قواعد المسئولية المدنية، وضعوها على أساس واضح أمامهم، هو أنها تنظم العلاقات بين أطراف متساوية، والأمر ليس لذلك في مجال المسئولية الإدارية، فالدولة طرف قوى، والفرد بالنسبة لها طرف ضعيف، كما أن الدولة تعمل لصالح الجماعة، وهذه قرينة تخل التوازن بين أطراف العلاقة، إذ لا يمكن اعتبار الإدارة في وضع مساو للأفراد في القانون المدني، فهي- وعلى خلاف الأفراد- لا تبتغي سوى تحقيق المصلحة العامة، والتي تتضاءل وتهون أمامها مصلحة الفرد، أو على الأقل تفقد هذه الأخيرة شيئاً من قدسيتها أمام الصالح العام". للمزيد حول مبررات استقلال للمسئولية الإدارية بقواعد خاصة. انظر د/ محمد الشافعي: المرجع السابق، ص321.

إذا اعتبرنا أن غاية المسئولية تتمثل في الالتزام النهائي بالتعويض، فإنه سيظهر لنا بوضوح أن القانون المدني لا يعرف مسئولية المتبوع عن التابع بشكل فني دقيق، وأن ما يطلق عليه في القانون المدني اسم مسئولية المتبوع عن التابع، ليست مسئولية بالمعنى الفني القانوني الدقيق، وإنما هي نوع من الضمان أو نوع من التأمين، لأن التزام المتبوع هو التزام مؤقت، إلى أن يرجع إلى تابعه [1].

وعند تطبيق قواعد المسئولية المدنية (قاعدة مسئولية المتبوع عن فعل التابع)، يمكن مساءلة الإدارة عن خطأ الموظف الشخصي، بحيث تدفع الإدارة التعويض، ثم ترجع على الموظف بما دفعت، وفي هذه الحالة تكون مسئولية الإدارة غير أصلية، كون التعويض سيكون مآله من مال الموظف الخاص.

وعلى خلاف ذلك نجد أن المسئولية عن الخطأ المرفقي تعتبر أصلية غير تبعية، إذ لا تقوم على أساس مسئولية المتبوع عن أعمال تابعه، فالمسئولية عن الخطأ المرفقي تقع أصلاً على المرفق ذاته، بحيث تقام الدعوى عليه مباشرة، دون حاجة إلى توجيهها إلى الموظف مرتكب الخطأ، ويكون التعويض من الأموال العامة.

<u>سادساً – الخطأ المدني يتميز بالثبات، بينما الخطأ الإداري متطور ومرن:</u>

يلاحظ أن الخطأ المدني الموجب للمسئولية المدنية العادية يتميز بالثبات، بينما نجد أن الخطأ الإداري متطور ومرن، كون اعمال الإدارة متجددة ومتطورة، لتعلقها وارتباطها بالمصلحة العامة، وهو الأمر الذي نتج عنه تطور نظرية المسئولية الإدارية ونظامها القانوني الذي تخضع له، كما سنبين لاحقاً .

نستنتج مما سبق أن الأحكام والقواعد التي تنظم مسئولية الإدارة عن أخطاء موظفيها في القانون الإداري– والتي تبلورت في نظرية متكاملة للمسئولية الإدارية – تختلف عن قواعد وأحكام المسئولية المدنية التي يخضع لها الأفراد في القانون الخاص، وأن الفرق الوحيد الذي أبرز اختلافاً واضحاً بين المسئولية الإدارية والمدنية هو طبيعة الخطأ الموجب للضرر الذي على أساسه تعقد المسئولية بعد ثبوت العلاقة السببية بينهما وهو (الخطأ المرفقي) .

المبحث الثاني

القواعد الموضوعية في المسئولية الإدارية

عرفنا من خلال ما سبق أن الخطأ هو أساس تحمل المسئولية[2]، والمسئولية في القانون تمثل التزام الشخص الذي ألحق ضرراً بشخص آخر، بإصلاح ما أحدثه عن طريق إعادة الحالة إلى ما كانت عليها، بواسطة التعويض المادي، وهذا المفهوم يصلح لكل من المسئولية المدنية، والمسئولية الإدارية[3].

([1]) انظر د/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص324.

([2]) المسئولية في اللغة يقصد بها: "ما يكون به الإنسان مسئولاً ومطالباً عن أمورٍ أو أفعالٍ أتاها. انظر: المنجد في اللغة والأعلام، حرف السين، لويسي معلوف، دار الشروق، بيروت، الطبعة الثالثة، 1993م، ويطلق على المسئولية في اللغة أيضاً بأنها: "حال أو صفة من يسأل عن أمر تقع عليه تبعته". راجع: المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، القاهرة، دار التحرير للطباعة والنشر، 1980م، ص299. والمسئولية بوجه عام هي: "حالة الشخص الذي ارتكب أمراً يستوجب المؤاخذة". انظر د/ سليمان مرقس: المسئولية المدنية في تقنيات البلاد العربية، القسم الأول، الأحكام العامة، طبعة ثانية، مطبعة الجيلاوي، بدون دار نشر، ص1.

([3]) انظر د/عبد الله طلبة: الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، المرجع السابق، ص313.

والمسئولية الإدارية ما هي إلا نوع من أنواع المسئولية القانونية[1]، لكنها تنعقد وتقوم في نطاق النظام القانوني الإداري[2]، وتتعلق بمسئولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، وتترتب في حالة حدوث ضرر ما، من جراء أعمال وتصرفات الإدارة [3].

وبسبب تميز اختلاف ركن الخطأ في المسئولية الإدارية عنه في المسئولية المدنية، فقد رفض القضاء الإداري تطبيق قواعد الخطأ المدني على أخطاء الإدارة، وقام بالتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، بحيث تكون مسئولية الإدارة قائمة على الخطأ المرفقي فحسب، ولا مسئولية عليها إذا كان الخطأ بطبيعة خطأ شخصياً قام به أحد موظفيها، باعتبار أن الخطأ الشخصي يتحمل الموظف بنفسه عبء التعويض عنه ومن أمواله الخاصة، وبالتالي يخضع لأحكام القانون المدني، بينما تتحمل الدولة عبء التعويضات الناجمة عن الأخطاء المرفقية، ويخضع الخطأ الإداري لأحكام القانون الإداري[4].

وبذلك يكون القضاء الإداري صاحب الفضل في تأسيس قواعد هذه النظرية التي تلائم القانون العام بصفة عامة والقانون الإداري بصفة خاصة، والتي تهدف إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد، حيث تكون الإدارة مسئولة عن أعمالها غير التعاقدية، سواء كانت أعمال مادية أم قرارات إدارية.

غير إن تطبيق نظرية "المسئولية الإدارية" كان بدرجات متفاوتة بين الدول[5]، وذلك بالنظر إلى نظامها القانوني، فقد طبقت الدول الأنجلوسكسونية على الإدارة قواعد (المسئولية المدنية) المطبقة على الأشخاص العاديين، كونها تخضع لمبدأ وحدة النظام القانوني والقضائي، فهذه البلدان لا تعرف نظام ازدواج القضاء، وعلى رأسها انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية[6] .

في حين أن الدول التي أخذت الدولة بنظام المحاكم الإدارية – كما هو الحال في فرنسا ومصر– فإنها ستجد نفسها في نهاية الأمر أمام قواعد مستقلة ومغايرة للقواعد التي تطبقها المحاكم العادية[7] .

وعلى ضوء ما تقدم نتناول في هذا المبحث قواعد المسئولية الإدارية في النظام الفرنسي، باعتبار أن فرنسا هي اول من خصت المسئولية الإدارية بنظام قانوني خاص وجهات قضائية مستقلة، تختلف عن نظام المسئولية المدنية المطبقة على الأشخاص العاديين، ثم ننتقل لنسلط الضوء على المسئولية الإدارية في النظام القانوني اليمني، والنظر فيما إذا كان ثمة دور للقضاء في تطورها، وفيما إذا كان المشرع اليمني قد أفرد لها تشريعات إدارية مستقلة، أم أنها لازالت تقبع في أحضان المسئولية المدنية.

وعلى ضوء ما تقدم فقد رأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

([1]) تنتج المسئولية القانونية عن مخالفة التزام قانوني، وتتعد أنواع المسئولية القانونية، فنجد (المسئولية المدنية) في القانون المدني، و(المسئولية الجنائية) في القانون الجنائي، و(المسئولية الدستورية) في القانون الدستوري، و(المسئولية الدولية) في القانون الدولي العام، وما يهمنا هي (المسئولية الإدارية) في القانون الإداري، وهي محل الدراسة في هذا البحث.

([2]) مع أن الأدق هو استعمال عبارة مسئولية الدولة؛ للتعبير عن مسئوليتها بصدد مباشرتها لوظيفتها الإدارية؛ كون الدولة شخص معنوي تباشر وظائف متعددة إحداها الوظيفة الإدارية، والمسئولية لا تنصرف إلا للشخص المعنوي وهو الدولة، إلا أن فقهاء القانون الإداري درجوا على استعمال مصطلح (المسئولية الإدارية)، لسهولته ولإيجازه في التعبير. انظر د/ محمد نصر رفاعي: الضرر كأساس للمسئولية المدنية في المجتمع المعاصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1398هـ- 1978م، ص167. ود/ كامل عبد السميع: المرجع السابق، ص10.

([3]) انظر د/ كامل عبد السميع محمود: مسئولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، المرجع السابق، ص12.

([4]) انظر د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص477، ود/عبد الله طلبة: المرجع السابق، صـ339.

([5]) انظر د/ أنور أحمد رسلان: وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م، ص495.

([6]) انظر د/ محمد كامل ليلة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984م، ص183، ود/ محمد محمد الدرة: القضاء الإداري في اليمن (الأسس العامة)، مطابع المتفوق للطباعة والنشر، الطبعة الثالثة 2006م، ص235.

([7]) انظر د/سليمان الطماوي: القضاء الإداري، (قضاء التعويض)، المرجع السابق، ص115.

المطلب الأول: قواعد المسئولية الإدارية في النظام الفرنسي.

المطلب الثاني: قواعد المسئولية الإدارية في النظام اليمني.

المطلب الأول

قواعد المسئولية الإدارية في النظام الفرنسي

كان السائد في معظم دول العالم أن الدولة غير مسئولة عن أعمالها استناداً إلى مبدأ سيادة الدولة[1]، وكذا استناداً إلى الفكرة التي كانت سائدة آنذاك، وهي أن (الملك لا يخطئ) والدولة شخص معنوي مجسدة في شخص هذا الملك الذي اعتقد الناس في حينه أنه لا يخطئ أبداً، ونظراً لأن المسئولية التزام، فإنها تتناقض مع مبدأ السيادة في شكلها التقليدي، بما تنطوي عليه من سمو وإطلاق، وكانت الدولة إذا قامت الدولة بالتعويض عن بعض الأضرار التي تلحق بالأفراد، فإن ذلك كان من قبيل التعاون والتسامح منها فقط[2].

ولكن بانتقال فرنسا من النظام الملكي إلى الجمهوري، بعد الثورة الفرنسية سنة 1789م، وظهور نظرية (مونتسكيو) المتعلقة بالفصل بين السلطات[3]، بدأت نواة المسئولية الإدارية في أول الأمر بالتفرقة بين أعمال الإدارة العادية، (وهي الأعمال المجردة من مظاهر وامتيازات السلطة العامة) وأعمال السلطة العامة (وهي الأعمال التي تستعمل فيها مظاهر وامتيازات السلطة العامة، والتي تعفى فيها من المسئولية) [4]، بحيث رتب الفقه الفقه والقضاء على هذه التفرقة مسئولية الإدارة عن النوع الأول، وعدم مسئوليتها عن النوع الثاني[5]، إلا أن المشرع تدخل في عدد- غير قليل- من الحالات، ليقرر مسئولية الدولة عن جبر الأضرار الناجمة عن أعمالها، بمقتضى قوانين خاصة نصت على التعويضات [6].

وظل هذا الاتجاه سائداً حتى أوائل القرن التاسع عشر، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي (القضاء الإداري) عدل عن معيار السلطة العامة؛ نظراً لما وجه إليه من انتقاد يتمثل في عدم دقة معيار التفرقة بين أعمال السلطة العامة وأعمال الإدارة العادية من ناحية، وعدم اتفاق مبدأ عدم مسئولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية والتطورات والأفكار المعاصرة من ناحية أخرى، ومن ثم فقد عدل مجلس الدولة عن هذا المعيار، آخذاً بمعايير أخرى، مثل معيار المرفق العام، ومعيار القانون الواجب التطبيق، والمعيار المختلط (المزج بين معيار السلطة ومعيار المرفق العام)، حتى وصل إلى تقرير مسئولية الإدارة عن كل تصرفاتها[7].

([1]) للمزيد انظر: د/ سليمان الطماوي: الوجيز، المرجع السابق، ص538 وما بعدها. ود/محمد مرغني خيري: القضاء الإداري ومجلس الدولة، القضاء الاداري ومجلس الدولة، ج2، قضاء التعويض ومبدأ المسؤولية المدنية للدولة والسلطات العامة، طبعة سنة 1999م، ص22ومابعدها . ود/ رمزي طه الشاعر: قضاء التعويض (مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية)، دار التيسير للطباعة، الطبعة الثالثة2000م، ص49. ود/أنور أحمد رسلان: المرجع السابق، ص497 وما بعدها .ود/ محمود عاطف البنا: المرجع السابق، ص407وما بعدها.

([2]) انظر د/ ربيع انور فتح الباب: القانون الإداري القطري والمقارن، (قانون الإدارة العامة تنظيمها ونشاطها)، الطبعة الأولى 1993م، دار النهضة العربية، القاهرة، ص227.

(3) Jean Paul Jacques , Droit constitutionnel et institutions politiques , 5 e édition , Dalloz ,2003, p 35,36

([4]) انظر د/عبد الله طلبة: الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص325.

([5]) من الأحكام الشهيرة التي أيدت مبدأ عدم مسئولية الدولة عن أعمال السلطة حكم ليبيه Lepreux الذي أصدره مجلس الدولة الفرنسي في 1899/1/13م وقضى فيه بعدم مسئولية الدولة عن أخطا مرفق الشرطة. راجع د/ ماجد الحلو: المرجع السابق، ص450- 451.

([6]) ومن الأمثلة على هذه القوانين الخاصة، قانون 28 بلوفيوز للسنة الثامنة للثورة الفرنسية الذي تعرض في المادة (4) بصفة عارضة لمسألة التعويض في حالة الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة، ومنح الاختصاص لمجالس المحافظات للنظر في الشكاوى المقدمة ضد متعهدي الأشغال. انظر د/سليمان الطماوي: الوجيز، المرجع السابق، ص529، وكذا د/عبد الله طلبة: الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص315-316.

([7]) انظر د/ سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص530.

وعلى ذلك فالقضاء الإداري الفرنسي لم ينتقل دفعة واحدة من مبدأ عدم المسئولية إلى مبدأ المسئولية الكاملة، وإنما تدرج في ذلك، من خلال مرحلتين، إذ اعترفت به (أولاً) القوانين الخاصة التي تنص على التعويضات، ثم جاءت (ثانياً) مرحلة اعتراف القضاء بإلزام الإدارة بإصلاح الضرر الناتج عن أعمالها.

وقد ثار خلاف بين جهتي القضاء العادي والإداري حول القواعد الموضوعية التي تحكم مسئولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، أهي القواعد المدنية أم هي قواعد أخرى مغايرة؟.

وفي هذا الشأن انحازت المحاكم القضائية العادية، وعلى رأسها محكمة النقض الفرنسية – ومعها أعلام فقهاء القانون المدني– إلى جانب القواعد المدنية، وذلك نظراً لأن تقرير مبدأ مسئولية الدولة عن أعمالها كان حديثاً نسبياً، فلم تكن له قواعد تنظمه، ولهذا لم يجد القضاء الفرنسي، وعلى رأسه محكمة النقض أمامه، إلا أن يطبق قواعد المسئولية المدنية التي ينظمها القانون المدني الفرنسي في المواد من (1382–1384) [1].

وهو ما كرسه الحكم الصادر عن محكمة النقض بتاريخ 1843/1/30م الذي قضى بأن:" مبادئ المادة (1384) من القانون المدني تطبق على الإدارات العامة، بسبب الأضرار التي يسببها موظفوها وتابعوها خلال قيامهم بوظائفهم".

غير إن مجلس الدولة الفرنسي اعترض على هذا الموقف، وتمسك باختصاصه، ولم يتابع هذا القضاء، لا فيما يتعلق بالاختصاص، ولا فيما يتعلق بالقواعد الموضوعية، بل رد عليها بأحكام عكسية، أهمها حكمه الشهير في قضية (**روتشيلد** Rotchild) الصادر في 6 ديسمبر سنة1855م[2].

وقد أبرز في هذا الحكم استقلال قواعد المسئولية الإدارية، وأن لهذه المسئولية خصائص ومميزات وقواعد خاصة تحكمها، وقرر صراحة:" أن العلاقات بين الدولة وموظفيها والمرافق العامة من ناحية، وبين الأفراد من ناحية أخرى، لا تخضع لنصوص القانون المدني لوحدها، وأنه إذا كانت المسئولية المدنية تتميز بالعموم والإطلاق، فإن المسئولية الإدارية على حد تعبير محكمة التنازع الفرنسية، ليست عامة، وليست مطلقة، بل هي تكميلية استثنائية ومحددة، من أجل المحافظة على التوازن بين الحقوق والامتيازات المقررة للإدارة وحقوق الأفراد ومتطلبات العدالة، وبالتالي فهي تخضع لأحكام مرنة ومتطورة تختلف باختلاف الظروف والأحوال، وتتغير تبعاً لطبيعة كل مرفق عام" [3].

وبصدور حكم (**روتشيلد**) أصبح في الوجود القانوني اتجاهان: **اتجاه عام**، وعلى رأسه محكمة النقض الفرنسية، يرى وجوب تطبيق قواعد القانون المدني، وقواعد المسئولية المدنية على منازعات المسئولية الإدارية،

([1]) تجدر الإشارة إلى أن أساس التعويض في القانون المدني الفرنسي نصت عليه المادتان (1382)، (1383)، حيث نصت المادة (1382) على ان : " كل فعل سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض". كما نصت المادة (1383) على ان : " كل إنسان مسئول عن الضرر الذي يسببه ليس فقط الناجم عن فعله، بل أيضاً الناجم عن إهماله أو عدم احترازه ". أشار اليهما د/ محمد الشافعي أبو رأس: المرجع السابق، ص320.

([2]) انظر: جورج فودال- بيار دلفولفيه: القانون الإداري، الجزء الاول، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى 2001م، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع- بيروت، ص455.وكذا د/ ماجد الحلو: المرجع السابق، ص474-475.

([3]) انظر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Rotchild سنة 1855م، مجموعة سيري، أشار إليه كل من: د/سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص563. ود/ ماجد الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص474. د/محمد الشافعي أبو رأس: المرجع السابق، ص320، د/ محمود البنا: الوسيط، المرجع السابق، ص436.

واتجاه بدأ ظهوره في قضاء مجلس الدولة، يقرر للمسئولية الإدارية قواعد خاصة بها، تختلف عن قواعد المسئولية المدنية[1].

ولهذا تدخلت **محكمة التنازع** في الاختصاص لترجيح إحدى وجهتي النظر، وأصدرت حكمها الشهير في قضية **(بلانكو** Blanco) بتاريخ 8 فبراير سنة 1873م[2]، والذي أخذت فيه بوجهة نظر مجلس الدولة الفرنسي على إطلاقها، بل لقد رددت في حكم **(بلانكو)** ذات ألفاظ مجلس الدولة الواردة في قضية **(روتشيلد)**[3]، إذ قضت بـ : " ....إن مسئولية الدولة عن الأضرار التي تسببها للأفراد بفعل الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقرر التقنين المدني لتنظيم الروابط بين الأفراد بعضهم ببعض، وأن هذه المسئولية ليست عامة ولا مطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير تبعاً لحاجات المرفق ولضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة"[4].

وهكذا أصبح للمسئولية الإدارية قواعد خاصة بها مستقلة ومختلفة عن قواعد المسئولية المدنية التي ينظمها القانون المدني[5].

غير إن إقامة القضاء الإداري لنظرية خاصة في المسئولية الإدارية، لم يمنعه من الاستعانة اختياراً ببعض قواعد المسئولية المدنية، في حالة تلاؤم هذه القواعد مع العلاقات الإدارية المراد تنظيمها[6].

المطلب الثاني

قواعد المسئولية الإدارية في النظام اليمني

في البداية نشير إلى أن البلدان التي تطبق مبادئ الشريعة الإسلامية، تعرف مبدأ مسئولية الإدارية قبل النظم الوضعية، إذ إن هذا المبدأ ليس حديث النشأة في البلدان الإسلامية، كون مبادئ الشريعة الإسلامية تحث على رفع الأضرار عن الرعية، ومساءلة مسبيبها، مهما كانت الجهة التي صدر عنها الضرر[7].

وقد تضمنت التشريعات اليمنية الأسس القانونية العامة لمسئولية الدولة، وعلى رأسها الدستور، حيث نصت المادة (الثالثة) من دستور الجمهورية اليمنية الحالي[1]على أن:" **الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات**"

([1]) انظر الحجج التي استند إليها مجلس الدولة الفرنسي لدى د/ سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص563وما بعدها، وانظر كذلك د/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص320.

([2]) راجع د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص474.

([3]) راجع د/ سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، صـ565.

([4]) للمزيد انظر د/ أحمد يسري: (ترجمة أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي)، دار الفكر العربي، الإسكندرية، الطبعة العاشرة، 1995م، صـ22، وكذا د/ رمزي الشاعر: قضاء التعويض، المرجع السابق، ص51.

([5]) يرى بعض الفقه أن حكم (بلانكو) يعد نقطة تحول كبيرة في تاريخ القضاء الفرنسي وقفزة نوعية من مرحلة عدم مسئولية الإدارة إلى المسئولية الإدارية، وخطوة نحو الاستقلالية، ليس فقط بالنسبة للمسئولية الإدارية، وإنما أيضاً بالنسبة للقانون الإداري ككل، إذ إنه أحدث هزة كبيرة في إثبات ذاتية القانون الإداري، باعتباره مجموعة قواعد تحكم الإدارة وتتضمن أحكاماً استثنائية خاصة لا مثيل لها في قواعد القانون الخاص. انظر د/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص321. وكذا د/عمرو فؤاد أحمد بركات: مبادئ القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 1985م، ص8، ود/ محمد رفعت عبد الوهاب: المرجع السابق، ص109.

([6]) انظر د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص475.

([7]) بل إن المسئولية في الإسلام أعم واشمل منها في القانون الوضعي، فلا مجال لما يسمى بنظرية (أعمال السيادة) التي ابتدعها الفقه الفرنسي، والتي تستثني بعض أعمال السلطة من المسئولية بوصفها سلطة حكم لا سلطة إدارة، والشريعة الإسلامية لا تعترف بهذه النظرية؛ لأن الشريعة الإسلامية تقوم على مبدأ خضوع الحكام والمحكومين لأحكام الشريعة الإسلامية دون تفرقة انظر د/ أحمد عبدالملك أحمد بن قاسم: قضاء المظالم في الجمهورية العربية اليمنية- رسالة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1989م، صـ23وما بعدها. الدكتور/ رمضان محمد بطيخ:" مسئولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية"، بحث مقدم لبرنامج "القضاء الإداري" (الإلغاء والتعويض) المملكة العربية السعودية بتاريخ 11-2008/10/22م، المنظمة العربية للتنمية الإدارية (جامعة الدول العربية)، ص4.

وهذا يؤكد على أن الدولة اليمنية دولة قانونية تخضع للقانون وتلتزم به، ومؤدى هذا الالتزام أن تكون الدولة مسئولة عن جميع تصرفاتها، ومن ثم تلتزم بالتعويض لمن أحدثت ضرراً مس بحق من حقوقهم المكفولة.

كما جاء في نص المادة (6) من هذا الدستور أن: "الدولة تؤكد العمل بميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وميثاق جامعة الدول العربية وقواعد القانون الدولي المعترف بها بصورة عامة".

وهذا النص يؤدي حتماً إلى مسئولية الدولة عن أعمالها وعن أعمال موظفيها، إن هي تسببت في الإضرار بحقوق الأفراد وحرياتهم، ذلك أن الإعلانات الدولية لحقوق الإنسان زاخرة بتلك الحقوق، كأساس لنظرية مسئولية الدولة[2].

كما يعد التعويض الإداري مبدأً دستورياً في النظام القانوني اليمني، إذ نصت المادة (7/ج) من الدستور اليمني على: (..حماية واحترام الملكية الخاصة فلا تمس إلا للضرورة ولمصلحة عامة وبتعويض عادل وفقاً للقانون) [3].

وقد تضمنت بعض القوانين النص على مبدأ المسئولية صراحة، ومنها نص المادة (3) من القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م، والتي تنص على أن: (الشريعة الإسلامية مبنية على رعاية مصالح الناس ودرء المفاسد عنهم والتيسير من معاملاتهم)، كما نصت المادة (4) من هذا القانون على أن: (الضرر يجب أن يزال ودرء المفاسد مقدم على جلب المصالح).

وتتقرر مسئولية الدولة عن أعمالها في اليمن – كغيرها من الدول– **على أساس الخطأ**، وقد تقوم هذه المسئولية أيضاً بدون خطأ، وذلك على أساس **مبدأ المساواة بين المواطنين أمام التكاليف العامة**، وفقاً للاتجاه الحديث في القضاء اليمني وفق ما يراه بعض الفقه اليمني[4]، وبحسب نص المادة (25) من ذات الدستور التي تنص على أن: (يقوم المجتمع اليمني على أساس التضامن الاجتماعي القائم على العدل والحرية والمساواة أمام القانون).

ونعالج موقف المشرع اليمني من المسئولية الإدارية، وكذا موقف القضاء منها في فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول

موقف المشرع اليمني من المسئولية الإدارية

على الرغم من اعتناق المشرع اليمني مبدأ مسئولية الإدارة عن نشاط موظفيها بحسب ما تقدم ذكره، إلا أن قواعد هذه المسئولية لا تزال مندمجة مع نصوص القانون المدني، ضمن القواعد القانونية الخاصة بالمسئولية عن

([1]) دستور الجمهورية اليمنية الصادرعام1991م، والمعدل في الأعوام (1994م، 2001م، و2009م، 2014م)، انظر الجريدة الرسمية، العدد الحادي عشر الصادر بتاريخ 17شعبان1435هـ الموافق15يونيو2014م، وكذا الجريدة الرسمية، العدد7، ج2، الصادر في21محرم 1422هـ الموافق 2001/4/15م.

([2]) للمزيد انظر رسالة د/ مقبل أحمد العمري: مسئولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية في النظام الإسلامي مع التطبيق على النظام القانوني في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية،2003م، ص494.

([3]) نصت المادة (17) من الدستور اليمني على أن:(يحدد القانون منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على خزانة الدولة).كما نصت المادة (48/هـ) منه على أن:(..يحدد التعويض المناسب عن الأضرار التي قد تلحق بالشخص من جراء المخالفة..).

([4]) انظر د/ محمد محمد الدرة: القضاء الإداري في اليمن، المرجع السابق، ص236.

فعل الغير، إذ تضمنت نصوص القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م وتعديلاته ((**أحكام المسئولية عن عمل الغير**))، في المواد (312) (313) (314) منه[1].

وهذا يعني أن القضاء اليمني لايزال يطبق قواعد وأحكام المسئولية المدنية على المسئولية الإدارية، وصحيح أن القانون اليمني عرف بعض قواعد تحديد المسئولية بناءً على بعض تشريعات القانون الإداري، مثل قانون (الاستملاك للمنفعة العامة)[2]، وقانون (هيئة الشرطة)[3]، كما أن هناك نصوصاً صريحة في قوانين أخرى تنص على الأخذ بمبدأ مسئولية الإدارة وتحمليها عبء التعويض، فقد جاء في نص المادة (466) من قانون الإجراءات الجزائية[4] بأن: (تتحمل الدولة التعويض المحكوم به، ولها أن تحصله من المدعي الشخصي أو شاهد الزور، أو أي شخص آخر تسبب في صدور الحكم بالإدانة).

كما أن المواد (من487 إلى490) من قانون المرافعات والتنفيذ المدني[5] تضمنت الاعتراف الصريح من المشرع اليمني على إمكانية قيام المسئولية الإدارية والتنفيذ على أموالها.

ومع كل ما تقدم من النصوص القانونية، إلا أن ذلك جاء استثناء وفي نطاق ضيق محدود، وظل الأصل هو تطبيق قواعد القانون المدني في المسئولية المدنية.

وقد تناول القانون المدني اليمني أحكام المسئولية التقصيرية في صور ثلاث هي: المسئولية عن الأعمال الشخصية، والمسئولية عن أعمال الغير، والمسئولية الناشئة عن الجماد والحيوان[6].

كما حدد هذا القانون السبب المنشئ للتعويض عن الضرر، في المادة (304) التي تنص على أن:" كل فعل أو ترك غير مشروع سواءً كان ناشئاً عن عمد أو شبه عمد أو خطأ، إذا سبب للغير ضرراً، يلزم من ارتكبه بتعويض الغير عن الضرر الذي أصابه، ولا يخل ذلك بالعقوبات المقررة للجرائم طبقاً للقوانين النافذة"[7] .

وهذا النص وإن ورد في فصل (المسئولية عن الأعمال الشخصية) غير إنه يصلح أساساً للمسئولية الإدارية،كون هذه المسئولية لا تقوم إلا بقيام مسئولية التابع (الموظف العام)، ثم تنتقل إلى المتبوع أو الإدارة بعد ثبوتها في حق القائم بالفعل الضار، ويؤكد ذلك ما جاء في نص المادة (313) من ذات القانون على أن: (يكون المتبوع مسئولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمل غير مشروع أمره به، فإن عمل التابع عملاً غير مشروع أضر بالغير ولم يأمره المتبوع، كانت المسئولية على التابع، وعلى المتبوع أن يحضر العامل لتعويض الضرر الذي أحدثه).

([1]) نظم المشرع اليمني قواعد المسئولية في القانون المدني، وذلك في (الباب الثالث) منه تحت مسمى الإضرار بحقوق الغير وتنشأ عنه المسئولية التقصيرية، وقد تناول في الفصل (الأول) منه أحكام المسئولية عن الأعمال الشخصية، كما تناول في الفصل (الثاني) أحكام المسئولية عن عمل الغير، وتناول في الفصل (الثالث) أحكام المسئولية الناشئة عن الحيوان والجماد.

([2]) راجع القانون رقم (1) لسنة 1995م بشأن الاستملاك للمنفعة العامة، الجريدة الرسمية، العدد (1) لسنة 1995م.

([3]) راجع القانون رقم (15) لسنة 2000م بشأن هيئة الشرطة، الجريدة الرسمية، العدد (12ج2) لسنة 2000م. حيث إن مخالفة هذه الهيئة لواجباتها وصلاحياتها المحددة في القانون يعرض مسئوليها للمساءلة الإدارية والجنائية والمدنية، ودفع التعويضات عن الاضرار التي تنتج عن أخطأ الجنود والضباط عند أدائهم لوظائفهم، ومن ذلك على سبيل المثال: أن محكمة شمال أمانة العاصمة بتاريخ 1999/2/21م صادقت على حكم محكمين حكموا على الوزارة بدفع دية قتيل بمبلغ اثنين مليون ومائتين وخمسين الف ريال، وكان القاتل جندياً من جنود الأمن المركزي. أشار إلى ذلك د/ مقبل العمري، المرجع السابق، ص542.

([4]) قانون الإجراءات الجزائية رقم (13) لسنة 1994م، الجريدة الرسمية ـ العدد (19ج4) لسنة 1994م.

([5]) قانون رقم (40) لسنة 2002م بشأن المرافعات والتنفيذ المدني وتعديلاته، الجريدة الرسمية، عدد (17) لسنة 2002م.

([6]) انظر (الباب الثالث) من الكتاب الثاني من القانون المدني اليمني الذي يحمل عنوان (الإضرار بحقوق الغير وتنشأ عنه المسئولية التقصيرية) ابتداء من المادة (304) إلى المادة (317).

([7]) انظر المادة (304) من القانون المدني اليمني.

وقد تضمنت نصوص القانون المدني اليمني أحكام المسئولية الناشئة عن الحيوان والجماد، ومنها ما نصت عليه المادة (316) من هذا القانون من أن: "حائز البناء ولو لم يكن مالكاً له مسئول عما يحدثه انهدام البناء من ضرر بسببه ولو كان انهداما جزئياً ما لم يثبت أن الحادث لا يرجع سببه إلى إهمال في الصيانة أو قدم في البناء أو عيب فيه، ويجوز لمن كان مهدداً بضرر يصيبه من البناء أن يطالب مالكه باتخاذ التدابير الضرورية لدرء الخطر، فإذا لم يقم المالك بذلك جاز له الحصول على إذن من المحكمة في اتخاذ التدابير على حساب المالك".

وكذا نص المادة (317) على أن: "حائز الشيء الذي يتطلب عناية خاصة أو حراسة كالآلات الميكانيكية يكون مسئولاً عما يحدثه هذا الشيء من الضرر على الغير ما لم يثبت أن وقوع الضرر كان بسبب أجنبي لا يد له فيه مع مراعاة ما يرد في ذلك من أحكام خاصة في القوانين والقرارات واللوائح النافذة".

ومثلما قرر القانون المدني اليمني المسئولية عن الاعمال الشخصية، والمسئولية الناشئة عن الحيوان والجماد، فقد قرر المسئولية عن أعمال الغير[1]، حيث نصت المادة (312) على أن:" كل قائم بعمل مسئول عن اختيار العامل الذي أوكل إليه القيام بهذا العمل ومسئول عن الإشراف عليه ورقابته وتوجيهه في تنفيذ هذا العمل".

وأما المعيار الذي أخذ به القانون اليمني في رابطة التبعية بين التابع والمتبوع، فقد نص على أنه:" ... ويعتبر العامل تابعاً له في ذلك وتقوم رابطة التبعية بين القائم بالعمل والعامل، ولو لم يكن المتبوع حراً في اختيار تابعه، متى كانت له عليه سلطة فعلية في مراقبته وتوجيهه"[2].

وعلى ذلك فإنه يشترط لتطبيق هذا النص وإعمال قاعدة (مسئولية المتبوع عن أعمال التابع) توافر الشروط الآتية:

الشرط الأول- خطأ الموظف (أو التابع): يجب أن يكون من صدر منه الخطأ موظفاً عاماً، أي يكون موظفاً حكومياً، أو لدى أشخاص القانون العام. والمقصود بالموظف كل من يعمل في خدمة مرفق عام يديره أحد أشخاص القانون العام بطريقة مباشرة وصدر بتعيينه قرار من السلطة المختصة[3].

وبالتالي فالموظف هو كل من يؤدي عملاً للإدارة، ولها عليه سلطة الرقابة والتوجيه، فالمعول عليه هو ثبوت علاقة وظيفية بين الإدارة وبين تابعها المخطئ، أياً كانت طبيعة هذه العلاقة من الناحية القانونية . وتستلزم المسئولية اثبات خطأ الموظف لكي تتحقق مسئولية الإدارة، وإن كانت هناك حالات تتحدد المسئولية الإدارية فيها على أساس الخطأ المفترض في جانب الإدارة[4].

([1]) نصت المادة (311) من القانون المدني اليمني على أن:" كل من تولى بنص أو اتفاق رقابة شخص في حاجة إلى رقابة بسبب قصر سنه أو حالته العقلية أو الجسمية، يكون ملزماً في ما له بتعويض الضرر الذي يحدثه ذلك الشخص للغير بعمله غير المشروع، وإذا لم يكن له مال فيكون التعويض من مال الشخص الذي يتولى رقابته، ويعتبر القاصر في حاجة إلى رقابة إذا لم يدرك سن البلوغ ويستطيع المكلف بالرقابة أن يتخلص من المسئولية إذا أثبت أنه قام بواجب الرعاية أو أثبت أن الضرر كان لا بد واقعاً بأمر غالب ولو قام بهذا الواجب بما ينبغي من العناية" .

([2]) انظر المادة (312) من القانون المدني اليمني.

([3]) عرف المشرع اليمني (الموظف) في المادة (2) من قانون رقم (19) لسنة 1991م بشأن الخدمة المدنية بأنه:" الشخص المعين بقرار من السلطة المختصة للقيام بعمل ذهني أو مهني أو حرفي أو غيره تنظمه وظيفة مصنفة ومعتمدة في الموازنة العامة للدولة، والذي يعتبر بمجرد تعيينه في مركز نظامي سواءً كانت الوظيفة دائمة أو مؤقتة بموجب هذا القانون واللوائح المنفذة له والقوانين والقرارات الأخرى النافذة". منشور في الجريدة الرسمية، العدد (6) لسنة 1991م.

([4]) انظر د/ فؤاد محمد النادي: (القضاء الإداري) وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية، جامعة الأزهر، 1998م، ص425.

الشرط الثاني– قيام علاقة التبعية بين الموظف والإدارة: أي أن يكون للإدارة سلطة فعلية على التابع تتيح لها سلطة الاشراف والتوجيه واصدار الأوامر إليه، ورقابته على أداء عمله، والتحقق من تنفيذ أوامرها، ومحاسبته في حالة الخروج عليها.

ومسئولية الإدارة باعتبارها متبوعاً تتحقق حتى ولو لم تكن حرة في اختيار التابع، فالإدارة مسئولة عن أفراد الشرطة والجيش، ولو لم تكن حرة في اختيارهم، ما دام أن لها عليهم سلطة فعلية في مراقبتهم وتوجيههم.

الشرط الثالث– أن يقع الخطأ اثناء تأدية الوظيفة أو بسببها: وهذا الشرط طبيعي، باعتبار أن مسئولية الإدارة هي مسئولية تبعية، مرجعها ما لها على الموظف المخطئ من سلطة فعلية في مراقبته وتوجيهه، وهي لا تملك هذه السلطة إلا فيما يتعلق بأداء الموظف لعمله، أما فيما عدا ذلك فهي لا تملك عليه رقابة أو توجيه، وبالتالي فلا مسئولية عليها.

ونظراً لأن الإدارة تعتبر متبوعاً، فإن ذلك يجعلها مسئولة عن أخطاء الموظفين التابعين لها، كون العمل الذي يؤديه هؤلاء الموظفون لمصلحتها، ومن هنا فإنه من المقرر قانوناً وفقهاً وقضاءً أن الدولة لا تسأل عن عمل التابع، إلا إذا كان الضرر ناتجاً عن تأدية عمله لديها، أو بسببه[1].

فالموظف عندما يرتكب خطأ لا علاقة له بالوظيفة، كما لوكان في غير أوقات العمل الرسمية، كأن يتشاجر مع شخص ويلحق به ضرراً، ومن ثم فإنه يتحتم وجود صلة بين الخطأ والوظيفة، فتسأل الإدارة عن أعمال تابعيها إذا كانت الوظيفة ساعدته على وقوع الخطأ أو هيأت مناسبة ارتكابه.

ومن ثم يجب أن يكون الموظف العام قد أدى العمل الذي رتب ضرراً للغير تنفيذاً لأمر القانون، أو لأمر صدر إليه من رئيسه المباشر أو غير المباشر ما دام يملك سلطة إصدار الأمر وفق مبدأ التدرج الوظيفي، ولا يكفي أن يعتقد أن مصدر الأمر رئيسه، بل يجب أن يكون رئيسه فعلاً.

ويظهر لنا أن أساس مسئولية الإدارة عن أعمال تابعيها وتعويضها للضرر الذي يحدثه خطأ الموظفين التابعين لها ضد الغير، هو أن الموظفين خاضعين لسلطة الإدارة، وتقوم مسئوليتها عن أعمال موظفيها على أساس الخطأ المفترض في رقابة الموظف وتوجيهه، وهذا التقصير المفترض في جانب المتبوع لا يقبل اثبات العكس[2]، ووسيلة الإدارة للتخلص من المسئولية أن تنفي الخطأ عن الموظف أو أن تثبت أن الضرر مرجعه حادث أجنبي (فعل الغير– خطأ المضرور– القوة القاهرة)[3].

وقد قرر المشرع اليمني أن المتبوع لا يكون مسئولاً إلا عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمل غير مشروع أمره به المتبوع، فإن عمل التابع عملاً غير مشروع أضر بالغير ولم يأمره المتبوع، كانت المسئولية على التابع، وعلى المتبوع أن يحضر العامل لتعويض الضرر الذي أحدثه[4]، وإضافة إلى ذلك، للمسئول عن عمل الغير حق الرجوع عليه، في الحدود التي يكون فيها الغير مسئولاً عن تعويض الضرر[5].

([1]) انظر د/ مقبل أحمد العمري: مسئولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص585 .

([2]) انظر د/ فؤاد محمد النادي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص427.

([3]) تنص المادة (306) من القانون المدني اليمني على أن:" إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه كحادث مفاجئ أو قوة قاهرة أو خطأ من المضرور، أو خطأ من الغير فإنه يكون غير ملزم بتعويض هذا الضرر مالم يوجد نص أو اتفاق يقضي بغير ذلك" .

([4]) انظر المادة (313) من القانون المدني اليمني.

([5]) انظر المادة (314) من القانون المدني اليمني.

كما أنه من المقرر قانوناً مسئولية أي من التابع أو المتبوع عن الضرر[1]، وفقاً لما يتقرر قضاءً، فإذا عوضت الإدارة عن فعل الموظف، وتبين أنه مسئول عن الضرر، كان لها حق الرجوع عليه، وإذا أدى الموظف التعويض وتقررت مسئولية الإدارة، كان له حق الرجوع عليها، ومن ثم يتولى التعويض أي منهما عن الضرر الذي تسبب للغير من جراء خطئه[2]، وقد تقوم المسئولية وفقاً لمبدأ الجمع بين مسئولية كل من الإدارة والموظف، إذا كان الضرر الذي أصاب الغير وليد خطأين(خطأ الإدارة، وخطأ الموظف)[3] .

وواضح أن النصوص السابقة تقرر مسئولية الإدارة عن الموظف، وكونها مسئولة عن الموظف معناه أن مسئوليتها ليست مسئولية نهائية، بمعنى أن يكون لها أن ترجع على الموظف بما قد تدفعه تعويضاً للمضرور وهذا هو ما نصت عليه المادة (314) من القانون المدني اليمني صراحة، إذ نصت على أن:" للمسئول عن عمل الغير حق الرجوع عليه في الحدود التي يكون فيها الغير مسئولاً عن تعويض الضرر".

وهكذا يكون المشرع قد حسم موضوع الخطأ، وأوضح أنه لا يعرف التفرقة بين ما يطلق عليه الخطأ الشخصي، والخطأ المرفقي، بما يترتب على ذلك من جعل الالتزام النهائي بالتعويض على كاهل الموظف أو على كاهل المرفق.

ولم يستثن المشرع اليمني من هذه القاعدة إلا حالة ارتكاب الموظف الخطأ نتيجة صدور أمر إليه من رئيسه، هنا أعفى المشرع الموظف من المسئولية، وقد جاء هذا الاستثناء في المادة (308) من القانون المدني التي نصت على أنه:" لا يكون الموظف العام مسئولاً عن عمله الذي ألحق الضرر بالغير، إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر إليه من رئيس متى كانت طاعة هذا الأمر واجبة عليه شرعاً، أو كان يعتقد أنها واجبة عليه، وأثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه، وأن اعتقاده مبني على أسباب معقولة شرعاً، وأنه راعى جانب الحيطة في عمله، ويسأل الآمر إذا توافرت في أمره صفات الفعل غير المشروع"[4].

وفي هذا الشأن تضمنت (لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية) الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 1998م[5] في الفصل الثاني منها الذي يحمل عنوان (المسئوليات المالية والإدارية) النصوص المتعلقة بمسئولية الموظف، حيث نصت المادة (7) من هذه اللائحة تنص على أنه: ((1- يعتبر الموظف مسئولاً مسئولية كاملة وشخصية عن كل ما يصدر عنه من قرارات وتصرفات في نطاق وظيفته وما يكلف بإنجازه من مهام أو أعمال. 2- لا يشكل مانعاً جهل الموظف بمقتضيات القانون والنظام في مساءلته عن ما يبدر عنه من تصرفات أو سلوك يكون من شأنه الخروج على مقتضى الواجب أو مخالفة القانون.3- يكون الرئيس مسئولاً

([1]) وفق حكم المادة (314) من القانون المدني اليمني.

([2]) انظر د/ مقبل أحمد العمري: رسالة الدكتوراه، المرجع السابق، ص586.

([3]) ومن الأمثلة على مثل هذه الحالة في أحكام القضاء اليمني: حكم محكمة تعز في دعوى جزائية أُقيمت من قبل النيابة العامة ضد موظفي مكتب الإسكان والتخطيط الحضري وعلى الإدارة نفسها، هذا الحكم قضى بالتعويض للمضرور على الموظفين المسئولين عن الضرر، وكذلك قضى بالتعويض على الإدارة لمخالفتها القانون؛ لأنها أصدرت أمر إزالة بعد أن منحت المضرور ترخيص بناء، وعلى مكتب الإسكان تسليم المبلغ الذي حمك به على الموظفين وللمكتب حق الرجوع عليهما. راجع: حكم المحكمة الجزائية, محافظة تعز، قضية جزائية جسيمة، رقم (32) بتاريخ 1414/1/13هـ الموافق 1993/7/13م. أشار إلى هذا الحكم د/عبدالحكيم عبدالسلام عبدالله عثمان: دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات، رسالة دكتوراه، جامعة محمد الخامس، الرباط، المغرب، الطبعة الأولى، 2005م, صـ353، ولهذا الحكم سند في القانون المدني اليمني، فقد تضمنت المادة (310) النص على أنه: (إذا تعدد المسؤولون عن عمل ضار تكون المسؤولية فيما بينهم بالتساوي إلا إذا عين القاضي نصيب كل منهم في التعويض بحسب تأثير عمل كل واحد منهم وإذا كانوا متواطئين على الفعل كانوا متضامنين في المسؤولية).

([4]) وهو ذات المعنى الوارد في المادة (167) من القانون المدني المصري، مع ملاحظة اشتراط المشرع اليمني أن تكون طاعة الأمر واجبة شرعاً، وأن تكون الأسباب معقولة شرعاً. راجع د/ محمد الشامي: ركن الخطأ في المسئولية المدنية، المرجع السابق، ص247.

([5]) صدرت هذه اللائحة بمقتضى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 1998م، الجريدة الرسمية، العدد (8) لسنة 1998م.

عن ما يفوض به مرؤوسيه من صلاحياته وسلطاته.4- مسئوليات اللجان والهيئات العاملة في الوحدة الإدارية تضامنية وفي حال المخالفة يحاسب الموظف العضو في حدود ما أسهم به من أخطاء.5- لا يعفى الموظف من المسئولية إلا إذا ثبت بأن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي من رئيسه بالرغم من تنبيهه بالمخالفة وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر)) .

وعلى ذلك يمكن القول بأن ما ورد في المادة آنفة الذكر من اللائحة كان بمثابة تفصيل لما ورد في نص المادة (308) من القانون المدني، مما يجعلنا نؤكد على أن المسئولية الإدارية التقصيرية في النظام القانوني اليمني تدور في نطاق القانون المدني، وتتأسس على نظرية (المسئولية عن خطأ الغير) بمقتضى قاعدة (مسئولية المتبوع عن أعمال التابع) كما رأينا في النصوص والأحكام سالفة الذكر، أي أنها ارتبطت وجوداً وعدماً بقواعد المسئولية المدنية.

بمعنى أن المشرع اليمني قد أخذ بقواعد المسئولية المدنية "التبعية"، وذلك من خلال المواد (312) و(313) و(314) من القانون المدني، كونه لم يفرد مواد خاصة لمسئولية الإدارة، وهو بهذا قد حمل الدولة المسئولية عن اخطاء موظفيها، ولها الرجوع عليهم بالتعويض[1].

الفرع الثاني

موقف القضاء اليمني من المسئولية الإدارية

لا يعرف اليمن نظام القضاء المزدوج بالمعنى المعروف في فرنسا أو مصر[2]، والذي يتطلب وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي، ومعنى ذلك أن النظام القضائي السائد في اليمن يقوم على مبدأ وحدة القضاء، حيث يتمتع القضاء العادي اليمني بالولاية العامة في النظر بشأن المنازعات الإدارية وغير الإدارية[3]، وقد تقرر هذا الأصل كذلك ضمن التشريعات، ومنها قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة1990م حيث جاء في المادة (9) منه: "المحاكم هي الجهات القضائية التي تختص بالفصل في جميع المنازعات والجرائم، ويبين القانون الاختصاص النوعي والمكاني للمحاكم".

وبالنظر إلى أحكام المحاكم نجد أن القضاء في اليمن لم يعترف بمبدأ مسئولية الدولة عن أعمالها في أحكامه إلا منذ عقدين تقريباً [4]، حيث ظلت دعاوى التعويض على الدولة ومسئولية الدولة بشكل عام في منأى عن ساحات المحاكم لمدة طويلة، ولم يتصد القضاء اليمني للنظر في المنازعات الإدارية إلا في نهاية القرن الماضي[5].

([1]) انظر د/ عبدالحكيم عثمان: دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات، المرجع السابق، ص459.

([2]) انظر د/ علي علي صالح المصري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن، دراسة مقارنة وتطبيقية، الطبعة الأولى، مكتبة الصادق، مكتبة خالد بن الوليد، صنعاء، 1433هـ/2012م، ص153.

([3]) انظر: حكم محكمة غرب أمانة العاصمة في القضية الإدارية رقم (15) لسنة 1429هـ بتاريخ 2008/11/16م، غير منشور.

([4]) انظر د/ مقبل أحمد العمري: مسئولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص515 وما بعدها.

([5]) قامت محكمة غرب صنعاء الابتدائية بالنظر لأول منازعة إدارية رفعت من إحدى الصحف الخاصة في1984/12/26م، ضد قرار صادر من وزارة الاعلام، حيث تضمن حجز عددين من صحيفة الشعب اليمنية، وقد قضت المحكمة بإلغاء القرار واعادة الصحيفة للصدور وتعويض صاحب الصحيفة بنصف تكاليف المطبوعات. راجع: حكم محكمة غرب أمانة العاصمة صنعاء الابتدائية الصادر بتاريخ 10ربيع الثاني1404هـ الموافق 1984/12/23م.أشار إليه: د/ أحمد عبد الملك أحمد بن قاسم: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الحكمة اليمانية للطباعة والنشر والتوزيع والاعلان، صنعاء، ط1-1414هـ/1994م، ص272.

وقد كانت توجد قناعة لدى القاضي اليمني بأن الحكومة غير مسئولة عن أعمالها، وأن الخطأ الذي يقع من الموظف، يعتبر الموظف هو المسئول عنه بصفته الشخصية، لأن الأصل أن يقوم الموظف بأعمال لا تسبب أي ضرر للغير، ومن ناحية أخرى فإن الموظف ملزم بالعمل وفق مقتضى الشرع، والشرع لا يأمر إلا بما ليس فيه منازعة، ومن ثم إذا حصل أن خالف الموظف وأخطأ، فهو المسئول عن خطئه وليست الإدارة، ومن ثم تتحرك الدعوى ضده شخصياً كأي فرد من الناس[1].

أما إذا رفعت الدعوى ضد الموظف، وكانت المخالفة مستندة إلى أساس قانوني كاللوائح أو القرارات، فإن القاضي كان يمتنع عن نظر الدعوى المرفوعة من الأفراد ضد الإدارة، ويؤشر بإحالتها إلى الإدارة نفسها (مصدرة القرار) لتتولى الفصل فيها مما يجعل الإدارة خصماً وحكماً في ذات الوقت.

وقد كان هذا الوضع غريباً في النظام اليمني؛ كون الاهتمام التشريعي بالقضاء الإداري بدأ في مرحلة مبكرة في اليمن، حيث تضمن دستور سنة 1970م النص على إنشاء قضاء إداري يختص بالنظر في المنازعات الإدارية[2]، إلا أن هذا النص ظل نظرياً ولم يترجم على أرض الواقع، حيث لم تنشأ هيئة أو محكمة تتولى النظر في المنازعات الإدارية استقلالاً، مما جعل هذا الدور بالقضاء العادي ما عدا قضاء التأديب[3].

أما في جنوب الوطن سابقاً, فإنه تم إخضاع بعض أعمال الإدارة للقضاء، مثل منازعات البلدية، وتنفيذ قانون المرور، وقانون التموين، والضرائب والتأميم[4].

كما خلا دستور الجمهورية اليمنية بعد الوحدة الصادر سنة 1991م من الإشارة إلى القضاء الإداري، فيما عدا استحداث دائرة للمنازعات الإدارية في المحكمة العليا [5]، بينما ظلت المحاكم الابتدائية العادية هي صاحبة الولاية الولاية العامة للنظر في جميع القضايا التي ترفع إليها أياً كانت قيمتها أو نوعها بما فيها المنازعات الإدارية[6].

وقد ظل هذا الوضع إلى نهاية العام 2010م، حيث بادر مجلس القضاء الأعلى بناءً على اقتراح وزير العدل إلى إنشاء محكمتين إداريتين في كل من أمانة العاصمة صنعاء ومحافظة عدن للنظر في القضايا الإدارية، بمقتضى القرار رقم 177 لسنة 2010م الذي حدد اختصاصاتهما الموضوعية والمكانية, وبين هيئة الحكم فيهما، وطريق الاستئناف والطعن بأحكامها[7].

وبصدور هذا القرار تكون المنازعات الإدارية في اليمن قد نالت الجزء الأدنى من اهتمام القضاء من خلال تخصيص هاتين المحكمتين لنظرها والفصل فيها، على الرغم من أن هاتين المحكمتين محكومتان بالنظام القضائي والقانوني القائم حالياً، وهو النظام الموحد.

([1]) انظر د/ محمد الدرة: القضاء الإداري في اليمن، المرجع السابق، ص165-166.

([2]) نصت المادة (154) من الدستور الدائم لسنة1970م على أن: (ينظم القانون الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة هيئة أو محكمة خاصة، يبين القانون نظامها، وكيفية ممارستها للقضاء الإداري شاملاً صلاحياتها بالنسبة للقرارات الإدارية المخالفة للقانون).

([3]) أنشئت المحاكم التأديبية بالقانون رقم (11) لسنة 1973م، الجريدة الرسمية، العدد (10) الصادر في 31 أكتوبر سنة 1973م.

([4]) د/ خالد عمر عبد الله باجنيد: القضاء الإداري وخصوصية الخصومة الإدارية، منشورات دار جامعة عدن, 2003م، ص 107.

([5]) انظر المادة (16) من القانون رقم (1) لسنة 1991م بشأن السلطة القضائية وتعديلاته، الجريدة الرسمية العدد (2) لسنة 1991م.

([6]) أكد ذلك القضاء اليمني في العديد من أحكامه، ومنها الحكم الصادر من المحكمة الابتدائية الغربية بأمانة العاصمة بتاريخ 1995/8/3م، الذي جاء في حيثياته "..أن المحاكم الابتدائية هي صاحبة الاختصاص بالنظر والفصل – ابتداء – في أية دعوى إدارية ترفع أمامها..."، غير منشور.

([7]) قرار مجلس القضاء الأعلى رقم 177 لسنة 2010م، الجريدة الرسمية، العدد20، أكتوبر2010م.

ومن هنا فالمحكمتين الاداريتين ما هما إلا نوع من أنواع المحاكم الابتدائية والمتخصصة بالنظر والفصل في بعض المنازعات الإدارية التي تكون الإدارة العامة أحد طرفيها[1].

ذلك أنه وبالنظر إلى اختصاصات هاتين المحكمتين، نجد أن نص الفقرة (2) من قرار انشائهما – سالف الذكر– قد حدد اختصاص المحكمتين بالنظر والفصل فيما يلي:

أ– دعاوى إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات والوحدات الإدارية العامة وفقاً للقوانين ذات الصلة .

ب– دعاوى التعويض عن: – القرارات الإدارية. – العقود الإدارية.

ج– الطعون في القرارات الإدارية المتعلقة بالمسائل التأديبية، وفقاً للقوانين ذات الصلة.

د– أية منازعات إدارية، لم ينط الفصل فيها لمحكمة، أو جهة أخرى.

ويؤخذ على هذا النص أنه لم يدخل في اختصاص المحكمتين النظر في منازعات التعويض الناجمة عن أعمال ونشاط السلطات والوحدات الإدارية العامة وترك الاختصاص في نظرها للمحاكم ذات الولاية العامة[2].

أي أن دعاوى التعويض عن أعمال الإدارة المادية لم تدخل ضمن اختصاص المحكمتين، مع كونها منازعات إدارية بطبيعتها، بل تعتبر الحقل الخصب للمسئولية الإدارية [3].

وبهذا يكون الحديث عن نظرية مستقلة للمسئولية الإدارية، هي معركة في غير ميدان، وتظل الغلبة لنظرية المسئولية المدنية التي تعتمدها على الدوام المحاكم المدنية.

ولاشك في أن إبقاء بعض المنازعات الإدارية خارج نطاق اختصاص المحكمتين سيؤدي إلى التعارض في تأصيل المبادئ القانونية التي تحكم الروابط القانونية، باعتبار أن تلك الروابط من مجالات القانون العام[4].

وقد أسفر التطبيق العملي عن العديد من الإشكاليات، البعض منها إجرائية، والبعض الآخر يتمثل في تنازع الاختصاص بين المحاكم العادية والمحاكم الإدارية ذات الصلة بأعمال الإدارة اللصيقة بالقضاء الإداري[5].

ومن المآخذ على القرار – سالف الذكر– أيضاً أنه ذكر في الفقرة (السادسة) منه على أن المحكمتين تتبعان الشعبة المدنية في المحاكم الاستئنافية، وكان الأفضل إنشاء شعبة استئنافية إدارية واحدة على الأقل.

ونظراً لعدم وجود محاكم ابتدائية إدارية في الكثير من المحافظات– باستثناء أمانة العاصمة محافظة عدن– فإن رئيس المحكمة الابتدائية يتولى غالباً نظر الدعاوى في المنازعات الإدارية، ويتعامل معها بحسب ثقافته وتأهيله القانوني والقضائي ومدى إدارته لطبيعة النزاع، ويتصرف بناءً على ذلك إما بروح القاضي المدني أو الإداري، وقد يدرج القضايا الإدارية ومواعيد جلساتها في السجلات العامة أو سجلات خاصة بها[6].

([1]) بلغت المحاكم المتخصصة في الجمهورية اليمنية حتى عام 2011م عدد (10) محاكم هي: المحاكم الإدارية، التجارية، المرور، الأموال العامة، الضرائب، المخالفات، الأحداث، الجزائية، المدنية والجزائية العسكرية، الصحافة والمطبوعات، وتم إلغاء محكمة المخالفات بالقرار رقم (128) لسنة 2012م لمجلس القضاء الأعلى.

([2]) انظر القاضي د/ بدر علي بن علي الجمرة: القضاء الإداري في الجمهورية اليمنية، (ورقة بحثية مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، الإمارات العربية المتحدة، خلال الفترة من 11-12 سبتمبر2012م)، ص4.

([3]) قضت (الدائرة الإدارية) بالمحكمة العليا اليمنية في أحد أحكامها بأن:" قضاء التعويض هو جزء من اختصاص القضاء الإداري". راجع حكمها في القضية الإدارية رقم (358) لسنة 1419هـ مبادئ قانونية وقضائية في الدعاوى الإدارية، المرجع السابق، ص152.

([4]) راجع/ حكم المحكمة الإدارية الابتدائية بالجلسة المنعقدة في يوم الثلاثاء 2 ذي القعدة 1433هـ الموافق 2012/9/18م غير منشور.

([5]) انظر د/عائدة عبدالملك عبدالفتاح الشامي: دور القضاء اليمني في المنازعة الإدارية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، جمهورية مصر العربية،1434هـ، 2013م، ص377 وما بعدها. وكذا د/ بدر الجمرة: المرجع السابق، ص10.

([6]) انظر د/ بدر الجمرة: القضاء الإداري في الجمهورية اليمنية، المرجع السابق، ص3.

وعليه يمكن القول إن أحكام القضاء اليمني في المسئولية الإدارية التقصيرية تخضع لأحكام القانون المدني، وتعتمد على قواعد المسئولية المدنية التبعية التي تتأسس على مسئولية التابع عن أعمال المتبوع.

أما عن أساس المسئولية الإدارية في احكام القضاء اليمني، فإن الخطأ يعتبر شرطاً هاماً وضرورياً لانعقاد المسئولية في اجتهادات القضاء اليمني كغيره من أنظمة القضاء في العالم، بمعنى أن المحاكم اليمنية لا تحكم بمسئولية الإدارة إلا إذا وجد خطأ من جانب الإدارة، أما إذا لم يوجد خطأ من جانبها فإن المحاكم لا تحكم بمسئوليتها، ناهيك عن حصول أضرار للأفراد من جراء نشاط الإدارة المشروع حتى لو كانت استثنائية أو خاصة وجسيمة.

ولا تكتفي المحاكم اليمنية بمجرد حدوث الخطأ العادي من جانب الإدارة فحسب، وإنما تشترط بالإضافة إلى حصول الخطأ، أن يكون ذلك الخطأ جسيماً، حتى تحكم بمسئولية الإدارة.

وعلى سبيل المثال نستشهد بما جاء في حكم المحكمة العليا للنقض في حكمها الصادر بتاريخ 1406/3/7هـ والذي ذكر في حيثياته: "أن الشريعة الإسلامية هي مصدر القوانين جميعاً لهذه الدولة واحترام أصولها وقواعدها على الحاكم والمحكوم من المقتضيات الأساسية للازمة لتحقيق العدالة دون تفرقة أو تمييز, الكل أمام شرع الله وعدله سواء كأسنان المشط, ويتحقق الاحترام من السلطات الحاكمة لذلك بوجوب أن تكون تصرفاتها وقراراتها مطابقة لقواعد المشروعية الإلهية, ولما كانت السلطة التنفيذية وما يتفرع منها من سلطات إدارية هي أولى من غيرها بالخضوع لمبدأ المشروعية في قرارتها وأعمالها، لأنها ذراع الدولة وأداتها في التدخل في مجال تنظيم الحريات العامة, وممارسة حقوق السلطة في مواجهة الأفراد والهيئات الخاصة، فإن مقتضى ذلك أن تفرض توقيع الجزاء العادل على قرارتها التي تخالف نصوص الدستور أو القوانين أو اللوائح المفسرة أو المنفذة لها وذلك بإلغاء القرارات التي تبين خطأها، وتعويض المواطن الذي أضر به ذلك القرار، بدون ذلك يصبح القانون مفرغاً من أي مضمون حضاري.ولكل ما ذكر فالمتعين القول به نظاماً وقانوناً عدم قبول الطعن وتتحمل الطاعنة المصاريف القضائية من بعد الحكم الابتدائي إضافة إلى ما حكم به عليها، وعلى الطاعنة أن تدفع ما حكم به على الموظفين باعتبار أن ما حصل منهم هو عمل يعود نفعه عليها، وليس لها أن ترجع بما دفعت إلا على من ثبت أن خطأه كان جسيماً، ويقصد تحقيق غرض شخصي, ما نريد بهذا إلا الاصلاح والله ولي التوفيق[1].

وعلى الرغم من أن المحكمة قد اشارت إلى أن ثمة خطأ شخصي، إلا أن أحكام القضاء اليمني بصورة عامة لم تسهم في رفد نظرية المسئولية الإدارية بمبادئ إدارية جديدة، كما هو الحاصل في دول القضاء المزدوج، كفرنسا ومصر وما قدمه القضاء الإداري المتخصص في كل منها من مبادئ واجتهادات في هذا الشأن.

وقد نتج عن ذلك قلة الوعي لدى أفراد المجتمع اليمني بحقهم في مقاضاة الإدارة أمام القضاء عن أي ضرر يصيبهم من جراء تصرفاتها أو تصرفات موظفيها، ومن ناحية أخرى الجهل في تحديد الخطأ المرفقي الذي تسأل

([1]) حكم محكمة النقض المقيد برقم (115) في سجل قرارات شعبة الطعون بمحكمة النقض، أشار إليه د/ أحمد عبد الملك: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (دراسة مقارنة), المرجع السابق، ص279. تجدر الإشارة إلى أن (محكمة النقض) تغير اسمها بعد الوحدة اليمنية إلى اسم(المحكمة العليا)، كما أضيفت (الدائرة الإدارية) إلى دوائرها، بحسب نص المادة (153) من الدستور، وبينت اختصاصاتها المادة (24) والمادة (101) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة1991، الجريدة الرسمية العدد (2) لسنة 1991م.

عنه الإدارة وتدفع التعويض عنه من الخزانة العامة، وكيفيفة التمييزبينه وبين أخطأ الموظف الشخصية التي يسأل عنها بمفرده، ويدفع التعويض عنها من ماله الخاص.

في حين نجد أن القضاء الإداري في فرنسا قد وضع في اعتباره خصوصية المنازعات الإدارية التي تتطلب النظر والتأمل الطويل للوصول إلى اجتهاد يحقق العدالة ويحمي الحقوق، مع مراعاة ضرورة التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

وفي سبيل تحقيق ذلك نجد أن القضاء الإداري الفرنسي قد رفض تطبيق نظرية الخطأ المدني على مسئولية الإدارة، واحتكم إلى قواعد المسئولية الإدارية التي تقوم على التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، والتي تعفي الموظف عن الخطأ المرفقي، فتتحمل الإدارة مسئولية التعويض عنه، وهو ما يمثل حماية وضمانة هامة للموظف ضد أخطائه العادية التي يرتكبها بحسن نية، والتي تعتبر مجرد خطأ مرفقي لا خطأ شخصي، أما إذا كان هناك خطأ شخصي فالموظف يتحمل المسئولية، ولا شك أن قواعد القانون الإداري تتميز عن قواعد القانون المدني، وعلى وجه الخصوص القواعد المتعلقة بالمسئولية والتعويض عنها؛ نظراً لأن قواعد القانون المدني في المسئولية المدنية، والتي تقوم على أساس تحمل المتبوع المسئولية عن أعمال تابعيه، لا تتلائم مع طبيعة علاقة الدولة بموظفيها– كما سبق أن ذكرنا–.

المبحث الثالث

التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

إذا كانت المسئولية تقوم على أساس أركان ثلاثة (الخطأ، والضرر، والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر)، وإذا كان الخطأ في المسئولية القانونية بصفة عامة والمسئولية الإدارية بصفة خاصة هو الأساس القانوني والأصيل الذي يفسر مسئولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية التي تؤديها والتي تسبب أضراراً للغير، وحيث إن الإدارة لا تخطئ إلا بخطأ الموظفين فيها، فقد اتفق الفقه والقضاء على أن الخطأ الذي يرتب المسئولية الإدارية ليس أي خطأ، بل إنه خطأ من نوع خاص يختلف عن الخطأ المعهود الذي بموجبه تتقرر المسئولية المدنية يعبر عنه بالخطأ المرفقي.وحيث إن الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي إنما يصدر كلاهما عن الموظف، الأمر الذي لا يمكن الاعتماد فيه على شخص مرتكب الخطأ، كمعيار للتفرقة بين النوعين.

ومن هنا ثارت المشكلة حول أي الأخطاء يعتبر خطأ شخصياً، فيتحمل الموظف كافة نتائجه، وأيها يعتبر من نوع "الخطأ المرفقي"، فتكون تبعة التعويض على كاهل المرفق، وبصفة نهائية.

وتظهر الأهمية العملية للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في أنها تقيم نظاماً يستهدف حماية الموظفين من المساءلة عن بعض أخطائهم إذا عُدت أعمالاً إدارية، فلا يسأل عنها الموظف في ماله الخاص، وتسمى بالأخطاء المرفقية، وينعقد الاختصاص فيها للقضاء الإداري، باعتبار أن المسئولية عنها تقع على جهة الإدارة التي تلتزم دفع التعويض، دون أن ترجع على الموظف بما دفعته للمضرور، ويكون التعويض من الأموال

العامة، أما إذا كان الخطأ شخصياً، فإن الموظف هو الذي يتحمل المسئولية، وتكون تبعة التعويض من ماله الخاص، كما يكون الاختصاص للمحاكم العادية[1].

وصحيح أن الخطأ الشخصي لا يشكل معياراً للمسئولية الإدارية، كونه يمثل الأساس القانوني للمسئولية المدنية للموظف العام، إذ يتحمل الموظف من جرائه عبء التعويض تجاه الغير، لكن تمييز الخطأ الإداري المرفقي وضرورة تحديده بدقة، تستلزم التعرض للخطأ الشخصي؛ نظراً لما يترتب على تحديد نوع الخطأ وطبيعته من دور كبير في تحديد مسئولية الإدارة من جانب، وتحديد مجال المسئولية الشخصية للموظف من جانب آخر .

ولقد جرت محاولات عديدة من قبل الفقه لإيجاد معيار للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، كما أن القضاء الإداري قد أبلى بلاءً حسناً في هذا الصدد، حيث ساهمت أحكامه في إبراز المعايير التي تميز بين الخطأين.

والحقيقة أن التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي ليس أمراً سهلاً، فقد وجد الفقه والقضاء صعوبة كبيرة في إقامة ضوابط وقواعد دقيقة للتمييز بين هذين النوعين من الخطأ، ولعل ذلك يعود إلى أن نظرية المسئولية الإدارية كانت ثمرة استنباط القضاء الإداري[2].

وقد اقتضى هذا البحث أن نتعرض للمعايير الفقهية للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في مطلب، ونتناول المعايير القضائية في مطلب ثان، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي لدى الفقه

اجتهد الفقهاء في تقديم المعايير التي تعين على التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، ولكنهم اختلفوا حول المعيار الواجب الاعتماد عليه للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، مما جعل معيار التفرقة صعب التأسيس، وقد تعددت المعايير التي قيل بها في الفقه الإداري للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وفيما يلي نتعرض لأهمها [3]:

أولاً – معيار النزوات الشخصية:

وهذا المعيار يُعد من أقدم المعايير التي قال بها الفقه في هذا الصدد[4]، وهو معيار يقوم على القصد السيء لدى الموظف المخطئ، فالخطأ الذي يُرتكب بسوء نيه داخل نطاق العمل الوظيفي هو خطأ شخصي[5].

([1]) انظر د/الطماوي: الوجيز، المرجع السابق، ص570. وكذا مستشار/ سيد وفا: مسئولية الدولة عن أخطاء موظفيها، المرجع السابق، ص8.

([2]) انظر د/عبد الله طلبة: الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة، المرجع السابق، صـ339.

([3]) انظر عرض وتحليل لهذه المعايير لدى:

Andre De Laubade : Traite de droit administrative ,T.I., 9 ed ., L.G.D. J. 1984, PP 722-723.

وانظر د/ الطماوي: القضاء الإداري، (قضاء التعويض)، المرجع السابق، ص125 وما بعدها، ومؤلفه: الوجيز، ص570 وما بعدها.

([4]) صاحب هذا المعيار هو الفقيه "لافرييـر"، الذي عرف الخطأ الشخصي بأنه:" التصرف الذي يكشف عن الإنسان بضعفه وأهوائه وعدم تبصره". انظر: جورج فودال- بيار دلفولفيه: القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص462.

([5]) انظر د/ سليمان الطماوي: القضاء الإداري، (قضاء التعويض)، المرجع السابق، ص125.

وعلى ذلك يكون الخطأ شخصياً إذا كان مطبوعاً بطابع شخصي، يكشف عن إنسان بضعفه، وشهواته، وعدم تبصره، أو أن الموظف ارتكبه بسوء نية، أو تبين أنه لم يتغيا المصلحة العامة[1]، كأن يكون الدافع وراء العمل الخاطئ، هو إشباع شهوة، أو إرضاء نزوة، أو الخضوع لضعف في النفس، فكلما قصد الموظف وهو يؤدي واجبات وظيفته، النكاية، أو الإضرار، أو فائدته الشخصية، كان الخطأ شخصياً يتحمل هو نتائجه[2].

أما إذا كان الخطأ يندرج ضمن المخاطر العادية للوظيفة، وارتكبه الموظف بحسن نية[3]، أو كان غير مطبوع بطابع شخصي، وينبئ عن موظف عرضة للخطأ والصواب، فإن هذا الخطأ يكون مرفقياً، وعلى المرفق وحده تقع المسئولية والتبعات[4].

ويؤخذ على هذا المعيار أنه لا يتناول حالة الخطأ الجسيم الذي يقع من الموظف بحسن نية، وهذا يخالف ما جرى عليه القضاء من إدراج هذا الخطأ ضمن حالات الخطأ الشخصي، كما أن هذا المعيار تنقصه الدقة والانضباط والتحديد كونه يعتمد على بواعث نفسية داخلية تحتاج هي ذاتها لمعايير، حيث يصعب في كثير من الأحيان التوصل إلى البواعث النفسية والعوامل الداخلية التي تسيطر على الموظف أثناء مباشرته للوظيفة، إضافة إلى ذلك وجد في بعض أحكام القضاء أنها تعد الخطأ الحاصل بسوء نية خطأ مرفقياً، في بعض الحالات، وذلك إذا وقع نتيجة الفوضى المنتشرة وضعف الرقابة في المرفق التي لولاها لما وقع هذا الخطأ[5].

ثانياً – معيار الغاية:

يقوم هذا المعيار على أساس الغاية من التصرف الخاطئ، فإذا كانت غاية الفعل أو التصرف الذي قام به الموظف يحقق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها، والتي تدخل في وظيفتها الإدارية، فإن ذلك يدل على حسن نيته، ولذا فإن خطأه يندمج في أعمال الوظيفة بحيث لا يمكن فصله عنها، ويعتبر من الأخطاء المرفقية المنسوبة إلى المرفق العام، وبالتالي تلتزم الدولة بتعويضه[6].

أما إذا كانت غاية تصرف الموظف الخاطئ، هي تحقيق أغراض لا علاقة لها بالوظيفة، أو بالأهداف الإدارية، كأن يشبع رغبة خاصة، أو بهدف تحقيق أغراض شخصية، مالية، أو انتقامية ...الخ، فإن هذا يعد دليلاً على سوء نيته، ومن ثم يعد الخطأ في هذه الحالة خطأً شخصياً [7].

وعلى الرغم من بساطة وسهولة تطبيق هذا المعيار، إلا أنه لم يسلم من النقد؛ كونه لم يجعل الخطأ الجسيم خطأ مرفقياً، مهما كانت درجة جسامته، مادام أنه غير مقترن بسوء النية، وذلك على خلاف على ما درج عليه

([1]) يجدر التنبيه إلى أنه لا يكفي لاعتبار الخطأ شخصياً أن يتخذه الموظف لتحقيق أغراض غير الغرض المقصود من منحه الاختصاص، إذ إن الخطأ الشخصي لا يتطابق مع فكرة الانحراف أو إساءة استعمال السلطة، فالقرار الإداري يعتبر مشوباً يعيب الانحراف، حتى إذا اتخذه الموظف تحقيقاً لأهداف تتصل بالصالح العام، طالما أنها غير الغرض الذي قصده القانون حين منحه الاختصاص، وذلك لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف، ويظل خطأ الموظف في هذه الحالة خطأً مرفقياً. انظر د/ محمود عاطف البنا: الوسيط، المرجع السابق، ص446-447.

([2]) انظر د/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص329.

([3]) انظر د/ رمزي الشاعر: قضاء التعويض، المرجع السابق، صـ322.

([4]) Laferriere (E): Traite de La Juridiction administrative ete des recours conten tieu X., T.I. 2ed. B.L.L.E., Paris 1896, P 410.339 انظر د/الطماوي: الوجيز، المرجع السابق، صـ570. ود/عبد الله طلبة: المرجع السابق، صـ339

([5]) انظر د/ سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، صـ571.د/ ماجد الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص478. ص478.

([6]) Duguit (Leon) : Traite de droit constitutionnel., T 3, A.L.F.E. Paris 1923, P. 269.
انظر د/الطماوي: الوجيز، المرجع السابق، صـ572، ود/ ماجد الحلو: المرجع السابق، ص479. وكذا د/عبد الله طلبة: المرجع السابق، صـ341.

([7]) د/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص328.

القضاء من اعتبار الخطأ الجسيم خطأً شخصياً، بصرف النظر عن نية الموظف[1]، كما رأى البعض أن الاكتفاء بهذا المعيار فقط من شأنه أن يؤدي إلى تفشي روح الاستهتار في الجهاز الحكومي؛ لأن هذا المعيار لا ينسب الخطأ الجسيم إلى الموظف مادام حسن النية [2].

ثالثاً– معيار الخطأ المنفصل عن الوظيفة :

ويقوم هذا المعيار على فكرة إمكانية فصل الخطأ عن الوظيفة، فإذا أمكن فصل الخطأ عن واجبات الوظيفة ذاتها، فإن الخطأ يعتبر شخصياً، بحيث لا يكون هناك ارتباط وثيق بين الخطأ وهذه الوظيفة، وفي المقابل يكون الخطأ مرفقياً إذا كان يدخل ضمن أعمال الوظيفة بحيث لا يمكن فصله عنها[3].

ويفرق هذا المعيار بين حالتين هما: حالة الخطأ المنفصل انفصالاً مادياً عن واجبات الوظيفة، وحالة الخطأ المنفصل عنها انفصالاً معنوياً [4].

ويعتبر حالة الانفصال المادي متوفرة عندما يكون الفعل الخاطئ خارجاً عن نطاق واجبات الوظيفة، ولا تتطلب الوظيفة القيام به أصلاً، أي يكون لا علاقة له مادياً بواجبات الوظيفة[5].

ومثال ذلك: الخطأ المرتكب خارج إطار الوظيفة، ودون أي علاقة بها، كأن يصطدم موظف عام أثناء تنزهه بسيارته الخاصة أحد المارة فيصيبه بضرر[6]. وكقيام جندي بقتل إنسان في وقت كان فيه متغيباً عن العمل أو في إجازة رسمية، وهنا الدولة ليست مسئولة عن عمل الجندي أثناء غيابه أو إجازته لعدم وجود ارتباط سببي بين عمله ووظيفته[7].

أما الانفصال المعنوي عن الوظيفة، فإن الفعل المشكل للخطأ، يكون مدرجاً ضمن واجبات الوظيفة، ولكن لأغراض غير التي توخاها المشرع[8]، بمعنى أن الوظيفة تتطلب القيام بالعمل، ولكن لغرض آخر غير الذي أراد الموظف تحقيقه[9].

ومن ذلك حالة **الخطأ العمد** الذي يرتكبه الموظف تحقيقاً لأغراض شخصية، **وكذا حالة الخطأ الجسيم** الذي لا يفسر إلا برعونة الموظف، أو حمقه، أو شدة إهماله[1].

([1]) د/عبد الله طلبة: المرجع السابق، ص341، ود/ محمد الشافعي أبو رأس: المرجع السابق، ص328.

([2]) د/ رمزي الشاعر: قضاء التعويض، المرجع السابق، ص327 وما بعدها.

([3]) Hauriou (M) :Precis dedroit détroit administratife.,11ed. P320.

ود/عبد الله طلبة: القانون الإداري، المرجع السابق، صـ341 -342، ود/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص480.

([4]) انظر د/ ماجد الحلو: المرجع السابق، ص480. ود/ محمد الشافعي أبو رأس: المرجع السابق، ص328.

([5]) انظر د/ سليمان الطماوي: القضاء الإداري، (قضاء التعويض)، المرجع السابق، صـ126.

([6]) انظر د/ ماجد راغب الحلو: المرجع السابق، ص481.

([7]) ومن الأمثلة كذلك : قيام عمدة إحدى القرى بالإعلان في شارع القرية عن رفع اسم أحد المواطنين من كشوفات الناخبين، لصدور حكم بإفلاسه، حيث إن رفع اسم المواطن من كشوفات الناخبين هو واجب وظيفة العمدة، أما الإعلان عن هذا وسببه، مما يسيئ لسمعة التاجر، فإنه عمل مادي منفصل مادياً عن واجبات الوظيفة، لأنه عمل غير مدرج في واجبات وظيفة العمدة، فهو لذلك خطأ شخصي. راجع حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر في قضية Gaullin بتاريخ 12/10/ 1897م، مجلة دالوز، سنة 1899م، القسم الثالث، ص93، حيث قضت بأن العمدة الذي أمر بإزالة إعلانات الدعاية الانتخابية لأحد المرشحين، وإحلال إعلانات مرشح آخر محلها لا يعد مرتكبا لعمل إداري يخرج عن نطاق اختصاص القضاء العادي، ولكنه يعد قد ارتكب فعلاً شخصياً مما يختص هذا القضاء بتقدير طبيعته ونتائجه بالرغم من أن إزالة إعلانات الدعاية الانتخابية المخالفة من مهام وظيفته. أشار إليه د/ الطماوي: الوجيز، المرجع السابق، ص571، د/ محمد الشافعي: المرجع السابق، ص329.

([8]) انظر د/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص329.

([9]) انظر د/ ماجد راغب الحلو: المرجع السابق، ص480. د/ رمزي الشاعر: المرجع السابق، ص323.

وقد تعرض هذا المعيار للنقد أيضاً، من ناحية كونه أوسع من اللازم في بعض الأحيان؛ فهو يجعل كل خطأ مهما كان تافهاً، خطأً شخصياً، لمجرد أنه منفصل عن واجبات الوظيفة[2].

ومن ناحية أخرى، لم يشمل هذا المعيار الأخطاء المتصلة بواجبات الوظيفة، إذا كانت على درجة كبيرة من الجسامة، وفي ذلك مخالفة لما دأب عليه القضاء[3]، فقد استقر القضاء على اعتبار الخطأ الجسيم خطأً شخصياً، سواء اتصل العمل المشكل للخطأ بواجبات الوظيفة أم لم يتصل بها، ذلك أن جسامة الخطأ – من وجهة نظر القضاء– وحدها كافية لجعل الخطأ شخصياً[4].

رابعاً – معيار جسامة الخطأ:

هذا المعيار يقوم على أساس أن الخطأ الجسيم يعتبر دائماً خطأ شخصياً، بحيث يعتبر الموظف مرتكباً لخطأ شخصي كلما كان الخطأ جسيماً، وتظهر الجسامة في الخطأ عندما يصل إلى حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات، أو إذا كان الخطأ من الجسامة بحيث لا يمكن اعتباره من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف أثناء أداء عمله اليومي[5].

ومن أمثلة ذلك خطأ الطبيب الذي يؤدي إلى وفاة المريض، أو الإهمال من قبل من كلف بحماية شخص مهدد بالاغتيال[6].

وقد تكون الجسامة في الخطأ ناتجة عن إساءة تقدير الموظف للوقائع أو خطأه في تفسير القانون عند مباشرته اختصاصاته بصورة جسيمة، إلى حد يمكن القول معه بأنه لم يتجاوز فقط حدود سلطاته، بل وصل إلى حد التعسف فيها أو وصل خطأ الموظف إلى حد ارتكابه جريمة جنائية [7].

أما بالنسبة **للخطأ البسيط** الذي يكون من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف، وهو بصدد قيامه بأعباء عمله اليومي، فإنه يُعد **خطأ مرفقياً** تسأل عنه الإدارة التي يتبعها الموظف .

وعلى الرغم من اتفاق هذا المعيار– الى حد ما– مع بعض أحكام القضاء، إلا أنه قد وجدت أخطاء بلغت إلى حد اعتبارها جريمة يعاقب عليها القانون، ومع ذلك اعتبرها القضاء أخطأ مرفقية يلتزم المرفق بالتعويض عنها[8].

ومن ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية سيارة من سيارات القوات المسلحة كانت تسير ضمن قافلة من السيارات، فارتكب قائدها جريمة القتل الخطأ، باصطدامه بإنسان توفى نتيجة هذا الحادث، فبالرغم من أن هذا الخطأ جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات، إلا أن المجلس اعتبر هذا الخطأ مرفقياً، وقضى بتحميل المرفق التعويض عنه، وبصفة نهائية، كون هذا الحادث الذي قام به الموظف لا ينفصل عن الوظيفة [9].

([1]) ومثاله: الإذن الصادر من عمدة القرية بدق الأجراس احتفالاً بمأتم مدني، مما لا تقرع له الأجراس، فقد اعتبره القضاء خطأً منفصلاً عن واجبات الوظيفة انفصالاً معنوياً، واعتبر لهذا السبب خطأً شخصياً تقع تبعته على العمدة شخصياً. راجع حكم محكمة التنازع الفرنسية الصادر في29 يناير سنة 1916م، أشار إليه كل من: د/ الطماوي: الوجيز، المرجع السابق، صـ571، ود/ ماجد الحلو: المرجع السابق، ص480.

([2]) انظر د/سليمان الطماوي: الوجيز، المرجع السابق، صـ572، وكذا د/عبد الله طلبة: المرجع السابق، صـ342ـ.

([3]) انظر د/سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، صـ572.

([4]) انظر د/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص329.

([5]) Gaston Jez : Note de Jurisprudence, Section1., R.D.P.1909, PP.263 – 274.

انظر د/ الطماوي: (قضاء التعويض)، المرجع السابق، ص128، ومؤلفه الوجيز، المرجع السابق، صـ572.

([6]) انظر د/ ماجد الحلو: المرجع السابق، ص448. ود/ محمود البنا: الوسيط، المرجع السابق، ص455.

([7]) انظر د/ الطماوي: القضاء الإداري (قضاء التعويض)، المرجع السابق، صـ131وما بعدها. وكذا د/ محمود البنا: المرجع السابق، ص454.

([8]) انظر د/عبد الله طلبة: الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة، المرجع السابق، صـ342.

([9]) انظر د/ محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص328.

ومن ثم فقد انتقد هذا المعيار لاعتباره أن جميع حالات الخطأ الجسيم أخطاء شخصية، مع أن القضاء الإداري قد اعتبر أن الجريمة الجنائية لا ترتب الخطأ شخصي في جميع الأحوال، كما رأينا.

وإذا كانت المعايير السابقة هي ثمرة جهود الفقه الفرنسي، فإن الموقف الفقهي في مصر كان أكثر يسراً، ولم تكن المشكلة بالتعقيد الذى هي عليه في فرنسا؛ نظراً لحداثة القضاء الإداري في مصر، إذ لم ينشأ القضاء الإداري في مصر إلا عام ١٩٤٦م الأمر الذى لم يهيئ الجو قبله لمثل هذه الخلافات. ومع ذلك يرى أغلب الفقهاء في مصر أن الخطأ يكون شخصياً إذا وقع خارج نطاق الوظيفة الإدارية أو إذا كان مشوباً بسوء النية، أو كان جسيماً [1]، ويرى البعض أن الخطأ المرفقي هو "كل ما لا يعتبر خطأ شخصيا" [2].

أما الفقه اليمني فلا يوجد ثمة اجتهادات فقهية – حد علمنا – تطرقت إلى التمييز بين بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فالأبحاث في هذا الشأن قليلة، إن لم تكن غير موجودة أصلاً.

وبناء على ما سبق نخلص إلى القول بأن المعايير الفقهية السابقة– لاسيما الثلاثة الأولى– متقاربة في مدلولاتها، ولا يمكن أن يرقى أي منها إلى درجة المعيار القاطع في التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، ولكنها مجرد توجيهات عامة يسترشد بها القضاء عند تطبيق قواعد المسئولية، وقد تصدق في بعض الحالات، وتخيب في بعضها الآخر[3].

المطلب الثاني

موقف القضاء من التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

لم يجد القضاء ضآلته في المعايير الفقهية، نظراً لأن تلك المعايير – كما رأينا – لم تحسم مسألة التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فقد تعرض كل معيار للنقد، لذلك سلك القضاء مسلكاً عملياً، مؤداه أن يضع القضاء الحل لكل حالة على حدة، مسترشداً بكافة المعايير ليستند إلى المناسب منها، واضعاً في اعتباره الظروف التي أحاطت بالواقعة[4] . وعلى ذلك لم يعتمد القضاء الإداري في فرنسا ومصر على معيار واحد من المعايير التي قال بها الفقه للتمييز بين الخطأين المرفقي والشخصي، وفيما يلي نستعرض بعض أحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري، ثم نسلط الضوء على موقف القضاء اليمني من ذلك، على النحو الآتي:

الفرع الأول

موقف القضاء الفرنسي من التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

باستعراض أحكام القضاء الإداري الفرنسي يتضح لنا أنه فرق بين نوعين من التصرفات: تصرفات تتخذ خارج نطاق الوظيفة، وأخرى تتم داخلها.

([1]) انظر د/ رمزي الشاعر: قضاء التعويض، المرجع السابق، ص329.

([2]) انظر د/ سليمان الطماوي: القضاء الإداري (قضاء التعويض)، المرجع السابق، ص141.

([3]) انظر د/ الطماوي: (قضاء التعويض)، المرجع السابق، ص128، وكذا مؤلفه: الوجيز، المرجع السابق، صـ572.

- Droit administratif , DEUG Droit 2e annee , Centre de publication universitaires , annee Universitaire 1996-1997 , p.338
- Marcel Waline. , Precis de droit administratif, Paris, 1969, p.526.

([4]) د/ أنور رسلان: المرجع السابق، ص652، د/ الشافعي أبو رأس: المرجع السابق، ص330.ود/عبد الله طلبة: المرجع السابق، ص342.

وقد اعتبر القضاء الفرنسي أن الخطأ الشخصي متوافراً في كل مرة يقع خطأ الموظف خارج نطاق الوظيفة، وعلى العكس من ذلك فقد تطلب لكي ترتب الاخطاء التي يرتكبها الموظف داخل نطاق وظيفته مسئوليته الشخصية أن تتسم بطابع من الجسامة .

وبالتالي يتبين أن القضاء الإداري الفرنسي كان يضع في اعتباره عند التمييز بين الخطأين المرفقي والشخصي مدى انفصال الخطأ عن الوظيفة من ناحية، وما إذا كان الخطاء عمدياً (سوء النية) من ناحية ثانية ، ثم مدى جسامة الخطأ من ناحية ثالثة[1].

1-التمييز بين الخطأ المتصل بالوظيفة والخطأ الذي لا علاقة له بها :

فرق مجلس الدولة الفرنسي بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي استناداً إلى مدى انفصال الخطأ عن الوظيفة أو عدم انفصاله عنها.

فقد عد الخطأ ضمن دائرة الخطأ الشخصي إذا كان الموظف قد ارتكبه في حياته الخاصة، أي بعيداً تماماً عن عمله الوظيفي، كما لو اعتدى موظف أثناء قيامه بنزهة على شخص آخر، أو خرج يتنزه بسيارته فصدم أحد الأشخاص فألحق به ضرراً[2].

وهنا لا تسأل عنه جهة الادارة، بل يسأل عنه الموظف وحده، دون تفرقة بين ما إذا كان الخطأ الذي ارتكبه الموظف جسيما او غير جسيم، وسواء كان بسوء نية (عمدياً) أم غير عمدي (بحسن نية) .

وقد يرتكب الموظف خطأ أثناء أداء الوظيفة، ومع ذلك يعد ما ارتكبه من خطأ قد تم خارج نطاق وظيفته، ومرتباً لخطأ شخصي، لانتفاء كل صلة بينه وبين الوظيفة، وفي هذه الحالة أيضاً يسأل الموظف عما أصاب الغير من أضرار، كما لو اعتدى الموظف على أحد المواطنين دون مبرر مقبول، وكرجل الشرطة الذي يضرب المتهم ضرباً عنيفاً، دون أن يكون هذا المتهم قد حاول الهرب، أو قاوم أمر القبض عليه[3].

ويلاحظ أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد تطور وجعل هذه الأخطاء التي ترتكب أثناء مباشرة الوظيفة مصدراً لاجتماع مسئولية الموظف ومسئولية الإدارة معاً.

2-الخطأ المتصل بالوظيفة لا يكون خطأً شخصياً إلا إذا حدث بسوء نية أو كان خطأً جسيماً:

اشترط القضاء الفرنسي لترتيب المسئولية الشخصية للموظف في الأخطاء التي يرتكبها داخل نطاق وظيفته، أن تحدث بسوء نية، أو أن تتسم بطابع من الجسامة [4].

(أ) وعلى ذلك اعتبر القضاء الفرنسي الموظف مرتكبا لخطأ شخصي، إذا كان ما ارتكبه من أخطاء قد اقترنت بسوء نية، حيث قضت محكمة النقض الفرنسية في حكمها الصادر بتاريخ 1983/6/22م بأنه:" **يعتبر الخطأ شخصياً عندما يتصرف الموظف بسوء نية أو لأجل تحقيق مصلحة خاصة**" [5].

---

(1) انظر د/ أنور رسلان: وسيط القضاء الإداري، المرجع السابق، ص653.

(2) C. E. 27 october 1944. Villo de Nice, Rec., P.275. أشار إليه د/ أنور رسلان: المرجع السابق، ص653.

(3) انظر د/عبد الله طلبة: القانون الإداري، الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة، المرجع السابق، صـ343.

(4) انظر د/ رمزي الشاعر: قضاء التعويض، المرجع السابق، ص331.

(5) وقد لاحظت محكمة التنازع الفرنسية أن خروج العمل عن نطاق اختصاص الموظف أو دخوله ضمن اختصاصه، لا يصلح أساساً للتمييز بين الأفعال الشخصية والأفعال المرفقية، لأن العمل غير المشروع للموظف، قد يدخل مادياً في نطاق العمل الوظيفي، ومع ذلك يعد منفصلاً عن هذا العمل، ومن ذلك الأعمال الوظيفية التي يكون الباعث عليها الانتقام أو الأعمال التي يقوم بها الموظف بطريقة سيئة جدا إلى حد اعتبارها أخطاء شخصية، لا فرق بينها وبين العمل الخطأ الذي ينفصل ماديا عن نطاق العمل الوظيفي، والذي يعد خطأً شخصياً، ولذلك ركزت المحكمة اهتمامها على طبيعة الخطأ ذاته، وعلى الهدف من ارتكابه ومدى جسامته، لتعرف أن كان هذا الخطأ شخصياً أم لا، بدلا من النظر إلى وضع الموظف في

الأمر الذي يدل على أن القضاء الفرنسي يأخذ بمعيار **(نية الموظف)**، ويعتبر حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية **(لامونييه– كاريو)**، والصادر في5 مايو 1877م من الأحكام الأولى التي استندت إلى هذا المعيار[1].

ومن الأحكام التي عد فيها القضاء الفرنسي الخطأ شخصياً بالنظر إلى سوء نية الموظف" **استخدام شرطي العنف بقصد الانتقام**"[2]، و"**امتناع موظف البريد عن إرسال رسالة تحتوي طلب اشتراك في مناقصة بتحريض من منافس لمرسل الرسالة**"[3]، أو "**قيام موظف البريد بضرب شخص أراد تسجيل أحد الطرود**"[4]، ومن ذلك أيضاً:" **حالة امتناع العمدة عن منح إذن لمزارع يجنى محصول العنب رغم إنذاره، ولم يكن لذلك من سبب إلا سوء التفاهم القائم بين العمدة والمزارع**"[5].

كما ادخل القضاء الفرنسي في نطاق الخطأ الشخصي ما يرتكبه الموظف من جرائم جنائية، متى كانت تلك الجرائم مصحوبة بالقصد السيء[6]، وفي المقابل قضى مجلس الدولة بأن خطأ الموظف يعتبر مرفقياً في الحالة التي لم يتصرف فيها الموظف لأهداف بعيدة عن الصالح العام ولا بدون تحيز، وأيضاً إذا وقع الخطأ من الموظف بحسن نية وهو يمارس أعمال وظيفته، ففي مثل هذه الحالات لا يعتبر الخطأ شخصياً، بل جرت أحكامه على اعتبار هذه الاخطاء مرفقية [7]، واعتبر أن الخطأ يكون شخصياً إذا كانت نية الموظف سيئة تنطوي على مجرد الإيذاء أو تحقيق منفعة خاصة لنفسه أو لغيره، أو كان مدفوعاً بأهداف شخصية، أو محاباة لغيره على حساب المصلحة العامة، ففي مثل هذه الحالات يعد الخطأ شخصياً.

(ب) ولم يقتصر الامر على معيار نية الموظف فحسب، إذ إن القضاء الفرنسي أخذ بمعيار **(جسامة الخطأ)** حيث اعتبرت احكام القضاء الفرنسي ان تصرف الموظف الذي يقع منه اثناء قيامه بوظيفته يكون خطأً شخصياً، متى كان على قدر معين من الجسامة، وبعبارة أخرى متى كان لا يمكن تبريره بحال من الأحوال، ولا أهمية في ذلك للبحث في حسن النية أو سوئها ولا فيما إذا كان الموظف قد استهدف بتصرفه المصلحة العامة، أو أنه كان يسعى إلى اشباع مصلحة شخصية.

ويعتبر الموظف قد ارتكب خطأً جسيماً إذا شاب تطبيقه للقانون مخالفة جسيمة لا تغتفر(خطأ قانوني)، كأن يرتكب الموظف فعلاً يتجاوز به سلطاته بشكل كبير. ومن أمثلة ذلك، حكم محكمة التنازع الفرنسية، التي اعتبرت

أثناء ارتكابه الخطأ، وإذا ما كان يقوم بأعمال وظيفته أم أنه يقوم بعمل خارج عن اختصاصات وظيفته، وبذلك اختفت المقابلة بين الفعل الشخصي المنفصل عن العمل الوظيفي والعمل الإداري المرتبط بالوظيفة، وهي مقابلة تستند إلى عوامل موضوعية، لتحل محلها المقابلة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي القائمة على عناصر شخصية.Cass – civ, 22juin 1983,eon . bull , J . moreau, IBID, page 608

([1]) انظر د/عبد الله طلبة: الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة، المرجع السابق، صـ343.

([2]) C.E. 28 juill 1951, coccoz. G.p.1951, 2, p.314. . أشار إليه د/ محمود البنا، المرجع السابق، ص455

([3]) C. E. 7 juill 1992 gloahee, s, 1922, 3, 33. أشار إليه د/ محمود البنا، المرجع السابق، ص448

([4]) T.c. 21 dec 1987 kessler, A.J.D.A. 1998. p.364, observ. X.pretot.

([5]) حكم محكمة النقض الفرنسية الصادر في ٢٦ مايو ١٨٩7م أشار اليه د/ أنور رسلان: المرجع السابق، ص654.

([6]) ساد اعتقاد بأن ارتكاب الموظف لجريمة جنائية يعد بالضرورة خطأً شخصياً يسأل عنه الموظف من ماله الخاص، باعتبار أن الخطأ في هذه الحالة يكشف عن توافر القصد الجنائي في جانب الموظف، ويدل دلالة واضحة على جسامة الخطأ، ولاشك أن نشاط الوظيفة العامة يتعارض مع ارتكاب الجرائم، بحيث لا يتصور أن ترتكب الجهة الحكومية جرائم وأن تسأل عنها. ولكن القضاء الفرنسي تجاوز ذلك منذ عام 1935م عندما صدر حكم شهير من محكمة التنازع الفرنسية في قضية Thépaz فصل فيه بين فكرة الخطأ الشخصي والخطأ الجنائي، حيث قررت المحكمة أنه ليس بالضرورة أن يكون الخطأ الجنائي في كل الأحوال خطأً شخصياً، وعلى هذا الأساس، فإن الجريمة التي يرتكبها الموظف لا تعتبر من قبيل الخطأ الشخصي، إلا إذا كانت منبتة الصلة بالوظيفة، أو ارتكبت عمداً، أو انطوت على درجة جسيمة من الخطأ. راجع حكم المجلس: T.C. 4 Janv. 1935. Thepaz. Rec. s.1935. 3.17, note alibert وانظر د/الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، صـ575.

([7]) CE , 06 janvier 1989 Sc auto CITROËN , michel paillet , OP .Cit, Page 62 § 112.

القرار الصادر من أحد الموظفين، بهدم جدار يملكه أحد المواطنين، بدون وجه حق، خطأ جسيماً، مما يجعله خطأ شخصياً، يلتزم الموظف وحده بتبعاته ونتائجه[1].

وعلى ذلك إذا كان الخطأ في تطبيق القانون غير جسيم، فلا يرتب خطأً شخصياً، وإنما يرتب خطأً مرفقياً، ومن ذلك أن يرتكب الموظف خطأً في تفسير النصوص التشريعية أو اللائحية، وكذلك الخطأ غير الجسيم في تقدير الوقائع لا يعتبر خطأ شخصياً.

كما رتب القضاء على الخطأ المادي الذي يقع من الموظف نتيجة عدم التبصر الجسيم الذي لا يمكن ايجاد مبرر له، توافر الخطأ الشخصي الذي يسأل الموظف عن تعويض ما نجم عنه من اضرار.

ومن أمثلة هذه الصورة في القضاء الفرنسي، حكم محكمة النقض الفرنسية في ما ارتكبه أحد الأطباء من خطأ إبان قيامه بتطعيم عدد من الأطفال ضد الدفتريا، دون اتخاذ الإجراءات الوقائية المعروفة لدى أهل المهنة، مما أدى إلى إصابة ٦٨ طفلاً بالتسمم من بين ١٢٤ طفلاً، قام هذا الطبيب بتحصينهم، فقد اعتبر القضاء أن هذا الخطأ جسيماً، ومن ثم فهو خطأ شخصي، يتحمل الموظف وحده التعويض عنه[2].

وكان تحديد مدى جسامة الخطأ، مسألة تقديرية متروكة للقضاء، والملاحظ في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وهو بصدد تقدير جسامة الخطأ أنه كان يميل إلى حماية الموظف، فهو لا يعتبر الخطأ الجسيم شخصياً، إلا إذا كان على درجة استثنائية من الجسامة[3].

وعلاوة على ذلك يلاحظ أن القضاء الفرنسي يشترط جسامة الخطأ لاعتبار الفعل من قبيل الخطأ المرفقي، مع أنه –كما أسلفنا– قد اشترط ذات المعيار لاعتبار الخطأ شخصياً، لكن هذا لا يهدم معيار جسامة الخطأ – بحسب التحليل المتقدم– كما يرى بعض الفقه[4]، نظراً لأن تقدير الخطأ يختلف عادة من نشاط إلى آخر، كما يختلف باختلاف الظروف التي يقع فيها، حيث توجد حالات يكفي الخطأ اليسير لقيام مسئولية الإدارة عن أعمال موظفيها، وإذا كان القضاء الفرنسي قد اشترط في الخطأ المرفقي أن يكون جسيماً، فإن الخطأ الشخصي يلزم أن يكون أشد جسامة [5] .

كما أن معيار الجسامة يشترط في الخطأ المرفقي الذي ينسب مباشرة للمرفق ذاته، كعدم أداء المرفق لعمله، أو سوء أداء المرفق للخدمة، أو بطء أداء المرفق لعمله، حيث لم يعتد بالخطأ المرفقي إلا إذا كان جسيماً، ففي حكم لمجلس الدولة الفرنسي صدر بتاريخ١٣نوفمبر ١٩٨١م بمناسبة انتحار شاب وضع في زنزانة حبس انفرادي، قضى بأن: "... العلاج الذي وضعه الطبيب النفساني الملحق بالمؤسسة لم ينفذ بانتظام، وعلى الأخص أن الشاب وضع حبس انفرادي... هذا الإهمال يشكل خطأً جسيماً، من شأنه أن تكون الدولة مسئولة عنه..."[6].

([1]) حكم محكمة النقض الفرنسية في قضية Montlaure بتاريخ ٢٤/12/ 1908م، مجموعة سيري، سنة 1908م، القسم الثالث.

([2]) حكم محكمة النقض الفرنسية- نقض جنائي: الحكم الصادر في قضية الدكتور.T. G. Pal. ومن ذلك أيضاً: حكم مجلس الدولة في قضية سائق سيارة حكومية اصطدم بسيارة خاصة، وهو في حالة سكر شديد، فقد اعتبر أن الخطأ شخصي، حيث يتمثل الخطأ الجسيم الذي ارتكبه هو القيادة في حالة سكر. راجع حكمه: C.E. 28 Juill. 1951, De lville. Rec. p.465 مذكور لدى د/محمود البنا: المرجع السابق، ص455.

([3]) انظر د/ سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، صـ574.

([4]) انظر د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص456.

([5]) انظر د/محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص457.

([6]) C.E.13 Nov. 1981 Epoux Jaspard, Ga ette de plais. 102. Anee N.6, 1982, P 656.

ومن ذلك أيضاً حكمه: C.E.9 April 1986, M. Ciesla, A.J.D.A.N. 7-8, 1986, P.465

وفي حكم آخر لمجلس الدولة بتاريخ ١٠مايو ١٩٨٥م، رد على بعض الأفراد الذين طالبوا الإدارة بتعويض عن أضرار ادعوا بأن سببها هرب بعض المساجين أثناء نقلهم من سجن إلى آخر بالقول: "... إن مسئولية الدولة على أساس الخطأ الجسيم لم تكن لتثار إلا بافتراض وجود رابطة سببية بين الهرب وبين الجرائم المرتكبة... "، أي أن المجلس قرر أن مسئولية الدولة لا تكون إلا على أساس الخطأ الجسيم.

ومع أن القضاء لم يضع معياراً واحداً وحاسماً للتمييز بين الخطأ الجسيم، والخطأ غير الجسيم، إلا أن مجلس الدولة يستدل أحياناً بعواقب الخطأ للتدليل على جسامته أو عدم جسامته، فهو في حكمه الصادر بتاريخ ٦ نوفمبر ١٩٨٥م بمناسبة إضراب عمال مراقبة الملاحة الجوية يقول[1]: " إن الضرر الذي وقع عليها (شركة الطيران المدعية) لا يمثل أي جسامة وخطورة أو نوعية خاصة كافيتين لكي تكون الدولة مسئولة تجاهها ... " .

وهو في هذا الحكم لا يحمل الدولة أية مسئولية، باعتبار أن الضرر بسيط ولا يمثل جسامة معينة، بمعنى أنه لو كان جسيماً فإن الخطأ يكون مرفقياً، وبالتالي يحمل الإدارة مسئولية التعويض عنه.

وبناء على الأحكام السابقة يمكن أن نستخلص منها أن القضاء الفرنسي لم يعتمد على معيار محدد للتفرقة بين نوعي الخطأ، بل اعتمد على مجموعها، وجعلها معياراً واحداً يطبقه عل كل الحالات الفردية، بعد أن ينظر في وقائع كل دعوى على حدة، ويزن الافعال المنسوبة إلى الموظف ليستخلص منها طبيعة الخطأ، على حسب الظروف وعلى حسب وضع الخطأ بالنسبة للوظيفة، ولكن الملاحظ أن معيار (نية الموظف) المرتكب للعمل الضار أو غير المشروع، كان في كثير من أحكام مجلس الدولة الفرنسي، وفى كثير من أحكام المحاكم العادية الفرنسية، معياراً اساسياً لاعتبار الخطأ شخصياً وقرينة على ذلك، كما أن جسامة الخطأ كانت معياراً للخطأ الشخصي المتصل بالوظيفة، ومن جانب آخر كانت شرطاً لإلزام الإدارة بالتعويض عن الخطأ المرفقي في بعض الحالات التي يثبت فيها أن الخطأ مرفقي.

غير إن أهم ما لا حظه الفقه مؤخراً من مجموع التطبيقات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي، هو توسعه في نطاق الخطأ المرفقي على حساب الخطأ الشخصي، بل أصبحت القاعدة التي يسير عليها هذا القضاء هي التوسع في نطاق الخطأ المرفقي، وذلك حماية للموظف الإداري، وحماية للمضرور، كون القاعدة تعالج الحالات الكثيرة التي تسبب فيها أخطاء الإدارة وموظفيها وعمالها أضراراً بالغير[2] .

الفرع الثاني

موقف القضاء المصري من التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

كانت المحاكم العادية في مصر– قبل نشأة القضاء الإداري–لا تأخذ بالتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي؛ لأنها تطبق القواعد المدنية في المسئولية، أما بعد أن أنشئ القضاء الإداري في العام 1946م، فقد جرى

([1]) C.E.6. Nov. 1985, Societe Condor , A.J.D.A., N.2, 1986, P.124

([2]) انظر د/ سليمان الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص570.

على الأخذ بالتفرقة بين الخطأين، حيث تعرضت محاكم القضاء الإداري المصري في أحكامها للتفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي[1].

غير إن الاختصاص بقضايا التعويض عن أعمال الإدارة لم يمنح لمجلس الدولة بموجب قانون إنشائه رقم (112) لسنه 1946م والذي حدد اختصاصاته على سبيل الحصر، ولم يمنحه الولاية العامة في نظر كآفة المنازعات الإدارية، بل استأثر بقضاء الإلغاء، وشارك المحاكم القضائية العادية فيما يتعلق بقضاء التعويض[2]، حيث بقي القضاء العادي محتفظاً بالنظر في دعاوى مسئوليه الإدارة عن أعمالها المادية دون غيره، في حين يشارك مجلس الدولة في نظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية[3].

ولكن منذ صدور القانون رقم (165) لسنة 1955م بإعادة تنظيم مجلس الدولة, أصبح الاختصاص بقضايا التعويض عن الأضرار التي تنجم عن تنفيذ القرارات الإدارية المعيبة للقضاء الإداري وحده، بينما ظلت قضايا التعويض عن أعمال الإدارة المادية تحت ولاية القضاء العادي حتى صدور القانون الحالي رقم (47) لسنة 1972م بشأن مجلس الدولة، والذي أصبح بمقتضاه مجلس الدولة المصري صاحب الولاية العامة بنظر سائر المنازعات الإدارية[4].

وقد استخدم القضاء الإداري المصري للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي كافة المعايير الفقهية التي تعرضنا لها سابقاً، فلم يعتمد على معيار محدد في هذا الصدد[5]، وإن كانت معظم أحكامه تدور بين معيارين هما معيار(نية الموظف)، ومعيار (مدى جسامة الخطأ) مقتفياً بذلك خطوات القضاء الإداري الفرنسي، ومسترشداً بالنظريات والمعايير السائدة في فرنسا[6].

ويؤكد هذا الاتجاه حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 30مارس1969م، الذي جاء فيه أنه: ((... لا توجد ثمة قاعدة عامة مجردة تضع ضوابط محددة، تفصل بوجه قاطع بين الأخطاء الوظيفية والأخطاء الشخصية، وإنما يتحدد كل نوع من هذه الأخطاء في كل حالة على حدة، تبعاً لما يستخلصه القاضي من ظروفها وملابستها مستهدياً في ذلك بعدد من المعايير، منها نية الموظف، ومبلغ الخطأ من الجسامة، والدافع إلى ارتكابه....))[7].

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري التي اعتمدَت فيها على معيار(نية الموظف)، حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٠/٦/٢٩م حيث قضت بأن: "من المبادئ المقررة في فقه القانون الإداري أن الموظف... يسأل فقط عن خطئه الشخصي، وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي يكون بالبحث وراء نية الموظف، فإذا

([1]) انظر د/محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص449.
([2]) انظر د/ سليمان الطماوي: القضاء الإداري، (قضاء التعويض)، المرجع السابق، صـ103.
([3]) انظر د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص102.
([4]) انظر د/ ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص104.
([5]) انظر د/ فؤاد محمد النادي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص439، وكذا المستشار/ سيد وفا: مسئولية الدولة عن أخطاء موظفيها، المرجع السابق، ص12 وما بعدها، وكذلك للمزيد انظر د/ أحمد زكي الجمال: ماهية خطأ الموظف الموجب للتعويض ومدى مسئولية الحكومة عنه، مجلة إدارة قضايا الحكومة, العدد الرابع، السنة 19، أكتوبر– ديسمبر1975م، ص963-965.
([6]) انظر د/محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص449.
([7]) حكم المحكمة الإدارية العليا في 1969/3/30، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، العدد الثاني السنة الرابعة عشرة، القاهرة1970، ص544-545. وينظر في ذات السياق أيضا حكمها الصادر في 1959/6/6، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، 1955-1956، المكتب الفني، ص1321-1322. وكذلك حكمها في 1973/5/20، منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، السنة السابعة عشرة، ابريل 1975، ص144-145.

كان يهدف من القرار الذي أصدره إلى تحقيق الصالح العام كان خطؤه مصلحياً، أما إذا تبين أنه لم يعمل للصالح العام أو كان مدفوعاً بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيماً، فإن خطأه يعتبر خطأً شخصياً يُسأل عنه في ماله الخاص..."[1].

ويتضح من عبارات هذا الحكم أن المحكمة في التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي قد جمعت فيه بين المعيار الذي يقوم على نية الموظف، والمعيار الذي يستند إلى جسامة الخطأ.

ويلاحظ أنه في الحالات التي لم يجد القاضي مجالا للاعتماد على معيار سوء النية كان يبحث عن الخطأ الشخصي في ضوء المعيار المتمثل في جسامة الخطأ، وقد أكدت ذلك محكمة القضاء الإداري، حيث جاء في حيثيات أحد أحكامها القول:" ... بأن تفسير قاعدة قانونية على نحو معين، خاصة إذا كان لهذا التفسير أسانيده ومبرراته لا يشكل خطأ جسيماً تنعقد به مسئولية الإدارة..."[2].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها بقولها: "ومن حيث أن خطأ العامل يعتبر خطأً شخصياً إذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره، وأن خطورة السير بالسيارة مع نقص زيت الموتور وأثرها الضار على الموتور يمثل معلومة أولية عامة عند ممتهني قيادة السيارات، فمن ثم فإن قيادة المطعون ضده للسيارة الحكومية رقم 3379 رغم نقص زيت الموتور، مما أدى إلى احتراقه، يمثل خطأً جسيماً يبلغ مرتبة الخطأ الشخصي الذي يسأل المطعون ضده مدنياً عنه"[3].

وقد اتفقت فتاوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع مع الأحكام القضائية في الاعتماد على معيار (نية الموظف) لاستخلاص الخطأ الشخصي، حيث جاء في أحد الفتاوى الصادرة عنها الآتي:" ... إذا كان المستفاد من الوقائع أن الموظفين المتهمين لم يرتكبوا الخطأ المنسوب إليهم بسوء نية، بل إن وقوعه كان نتيجة لكثرة الأعمال التي كانوا مكلفين بها "بالنسبة للأول والثاني" وعدم الدقة في أداء هذه الأعمال "بالنسبة إلى الثالث والرابع"، من ثم ما وقع منهم يعتبر خطأ مصلحياً ولا يرقى الى مرتبة الخطأ الشخصي الذي يستوجب مسئوليتهم المدنية.." [4].

وأقرت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع معيار (جسامة الخطأ) في فتوى أخرى لها بالقول:" ... إن اهمال المهندس المختص وعدم دقته في عمله، بأن أدلى بياناً غير صحيح بخلو منطقة معينة من التراخيص للغير، مما أدى إلى اشهار مزايدة عنها، ألغيت بعد ذلك، عندما تبين عدم خلوها ينطوي على إخلال جسيم بالواجبات الوظيفية ويعد خطأ شخصياً يسأل عنه في ماله الخاص"[5] .

ومع التسليم بموقف القضاء الإداري المصري في الاعتماد على معيار نية الموظف وجسامة الخطأ، في اغلب الاحكام والفتاوى للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي – كما اسلفنا– إلا أننا وجدنا بعض احكام للمحكمة الإدارية العليا التي تعرضت فيها لكآفة المعايير التي نادى بها الفقه للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي،

([1]) حكمها في القضية رقم (٨٨) بجلسة ٢٩ يونيو ١٩٥٠ لسنة ٣ ق، السنة 4، مجموعة الخمسة عشر عاماً، ج1، مبدأ (٤)، ص٦٦.
([2]) حكمها الصادر بتاريخ 1953/11/15، المبادئ في خمسة عشر عاماً (1946-1961)، سنة7ق، ص653 وما بعدها.
([3]) راجع/ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (1615) لسنة 33 قضائية، جلسة 1995/3/25م، مجموعة سمير يوسف البهي، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الجزء الثاني، المنشورات الحقوقية، طبعة أولى 2000م، ص860.
([4]) راجع/ فتاوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع، 1962/4/26، الموسوعة الإدارية، قاعدة 38، ص68.
([5]) فتاوى الجمعية العمومية للفتوى والتشريع، 1966/6/29، الموسوعة الإدارية، س23، قاعدة 39، ص69 وما بعدها.

ونذكر منها حكمها الصادر بتاريخ ٦ يونيه ١٩٥٩م، والذي قضت فيه بأن: "الخطأ يكون شخصياً إذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه وشهواته وعدم تبصره. أما إذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصي، وينم عن موظف معرض للخطأ والصواب، فإن الخطأ يكون مصلحياً، فالعبرة بالقصد الذي ينطوي عليه الموظف وهو يؤدي واجبات وظيفته، فكلما قصد النكاية أو الأضرار أو تغيا منفعته الذاتية كان خطؤه شخصياً يتحمل هو نتائجه. وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي يكون بالبحث وراء نية الموظف، فإذا كان يهدف من القرار الذي أصدره إلى تحقيق الصالح العام أو كان قد تصرف ليحقق الأهداف المنوطة بالإدارة تحقيقها والتي تدخل في وظيفتها الإدارية، فإن خطأه يندمج في أعمال الوظيفة بحيث لا يمكن فصله عنها، ويعتبر من الأخطاء المنسوبة إلى المرفق العام، ويكون خطأ الموظف هنا مصلحياً. أما إذا تبين أن الموظف لم يعمل للصالح العام أو كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيماً بحيث يصل إلى حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات، فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر شخصيا"[1]. وعلى هذا النهج استرسلت المحكمة في هذا الحكم وأسهبت في الشرح حتى أتت على كافة المعايير الفقهية التي تعرضنا لها سابقاً.

وعلى ذلك يتضح لنا أن القضاء الإداري المصري – إلى حد ما– لم يتقيد بمعيار محدد للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، بل استرشد بجميع المعايير التي نادى بها الفقه، تقديراً منه لمرونة فكرة الخطأ الإداري وعدم تقيده بصورة محددة، وان كانت أغلبية الاحكام والفتاوى اعتمدت في التمييز بين الأخطاء الشخصية والمرفقية على معيار نية الموظف، ومعيار مدى جسامة الخطأ، وربما اكتفت في بعض الحالات باستخدام أحد المعيارين لمعرفة نوع الخطأ.

الفرع الثالث

موقف القضاء اليمني من التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

رأينا فيما سبق أن نظام القضاء في الجمهورية اليمنية، سواءً أكان ذلك قبل الوحدة أم بعدها، هو نظام القضاء العادي، فهو صاحب الولاية في الرقابة على أعمال الإدارة، باعتباره صاحب الولاية العامة بنظر جميع المنازعات بما فيها المنازعات الإدارية.

وعلى الرغم من إنشاء محاكم إدارية، إلا أنهل م تمنح الولاية بنظر سائر المنازعات الإدارية، إذ تعددت أنواع المحاكم التي أسندت إليها ولاية النظر والفصل في أنواع معينة من المنازعات ذات الطابع الإداري، كمحاكم الضرائب والمخالفات سابقاً، والصحافة والمطبوعات، والمحاكم التجارية، وكل ذلك يؤدي إلى نتيجة واحدة مؤداها أن لدينا عدة أنواع من المحاكم تنظر المنازعات الإدارية [2].

وكل محكمة من تلك المحاكم مختصة بنظر نوع معين من القضايا الإدارية، وولاية قضائها قاصرة على ذلك النوع، فلا يحق له نظر ما سواها من المنازعات الإدارية، أي على أساس التخصيص وليس على أساس التوزيع،

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1959/6/6م، في القضية رقم (928) لسنة 4 ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، السنة الرابعة، ص1435. وكذا حكمها بتاريخ 1987/12/26، الطعن رقم 638، س29 ق، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج39، ص78 وما بعدها.

([2]) انظر د/ بدر الجمرة: بحث بعنوان القضاء الإداري في الجمهورية اليمنية، المرجع السابق، ص10.

كما في المحاكم العادية ذات الولاية العامة التي لا يعد توزيع القضايا بين قضاتها من قبل الاختصاص النوعي، بل من قبيل التوزيع فقط[1].

ولما كان نظام القضاء الموحد هو النظام القضائي السائد الذي أخذت به الجمهورية اليمنية، على خلاف القضاء المزدوج، فإن المحاكم العادية في اليمن سواءً بصفتها قضاءً عادياً أم بصفتها قضاءً إدارياً تتولى الرقابة على أعمال الإدارة، وقد صدرت منها العديد من الأحكام بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، وكذا العديد من الأحكام التي قضت فيها بالتعويض عن الاضرار الناتجة عن أعمال الإدارة سواء كانت قرارات إدارية أم أعمال مادية، كما أن ثمة احكام بالتعويض ميزت بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

كما أقر القضاء اليمني بأنه يقع على عاتق رئيس الجهة الإدارية المسئولية الكاملة عن تصرفات مرؤوسيه، وأن المسئولية القانونية تقع على الجهات الإدارية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويكون لها ذمة مالية مستقلة، بحيث تكون قادرة على استيعاب الحقوق وأداء الالتزامات، ويمثلها أمام الغير المسئول الأول فيها[2] .

لكن دور القضاء اليمني بشأن المسئولية الإدارية متواضع جداً وبعيد عن التطور الذي وصل إليه مجلس الدولة الفرنسي والمصري في التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، واذا كان المشرع اليمني قد نص على الأساس العام للمسئولية الإدارية، إلاّ أنه أهمل الموظف تماماً وجعله عرضة للمساءلة عن جميع الأخطاء التي يرتكبها دون تمييز.

فالقاضي في اليمن مشتت بين المحاكم المتخصصة المتعددة، وما يزال ضعيفاً لأسباب عديدة، لعل أهمها هو عدم الاهتمام بفقه ونظريات الإدارة، ولعدم وجود قضاء إداري مستقل، وحداثة تجربة تخصيص بعض المحاكم للفصل في المنازعات الإدارية.

وعلى الرغم من استحداث محكمتين إداريتين متخصصتين في كلٍ من العاصمة صنعاء وعدن في نهاية العام 2010م[3]، إلا أن قرار انشائهما – كما أشرنا سابقاً– قد قصر اختصاصهما على النظر في دعاوى التعويض عن الأضرار الناتجة عن القرارات الإدارية والعقود الإدارية فقط، ولم يشمل ذلك قضايا التعويض عن أعمال الإدارة المادية، وهذا ما أدى إلى الافتقار إلى الأحكام الإدارية الصادرة في هذا الشأن، ولعل انحسار اختصاص هاتين المحكمتين على منازعات بعينها كان خشية من قبل المشرع أن يؤدي اقحامها في كل المنازعات الإدارية إلى فشل هذه التجربة الوليدة، خاصة في ظل محدودية الاختصاص المكاني للمحكمتين، وفي ظل عدم وجود قضاة متخصصين في المنازعات الإدارية.

وقد نص قرار إنشاء المحكمتين الاداريتين سالف الذكر في الفقرة (7) منه على أن: "تتولى الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا الفصل في الطعون بطريق النقض في الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا الإدارية وفقاً للقانون".

([1]) انظر القاضي/ فيصل عمر مثنى: (المحاكم الابتدائية المتخصصة)، بحث منشور في مجلة البحوث القضائية، الصادرة عن المكتب الفني بوزارة العدل، العدد الأول، سبتمبر2005م، ص112.

([2]) حكم المحكمة العليا اليمنية، القضية الإدارية رقم (9) لسنة 1417هـ، (مبادئ قانونية وقضائية)، المرجع السابق، ص81.

([3]) بمقتضى قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (177) لعام 2010م، سابق الإشارة إليه.

والدائرة الإدارية بالمحكمة العليا تتلقى الطعون بطريق النقض في القضايا الإدارية، فهي دائرة قانون في نطاق هيكل المحكمة العليا، مخصصة للإشراف والرقابة على ما تفصل فيه المحاكم الابتدائية والاستئنافية من قضايا إدارية[1].

ولايمكن أن نقلل من دور (الدائرة الإدارية) بالمحكمة العليا التي ساهمت بصورة ملحوظة في إرساء بعض القواعد في المسئولية الإدارية، على الرغم من أن اختصاصها بنظر الطعون الصادرة في الأحكام المتعلقة بالقضايا الإدارية ضيق ومحدود، إلا أن وجودها يعد اعترافاً من المشرع اليمني بخصوصية المنازعات الإدارية، وإذا سلمنا أن المحكمة العليا هي محكمة قانون، وأن المشرع اليمني لم يخول الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا صلاحية الفصل في كآفة المنازعات الإدارية ابتداء، إلا أن قضاة هذه الدائرة يعملون على إرساء قواعد ومبادئ ينمو من خلالها ويتطور القانون الإداري في الدولة[2] .

ومن أهم الأحكام الصادرة من (الدائرة الإدارية) بالمحكمة العليا اليمنية بخصوص مبادئ وقواعد المسئولية الإدارية الحكم الصادر في العام 1999م، والذي قضت فيه بأنه: ((..... *إن النعي الذي نعاه الطاعن في عريضته غير صحيح ومخالف لصحيح القانون، إلاَّ أنه يلزم علينا أن نضع النقاط والقواعد التي تحكم القضاء الإداري عندما يحكم بالتعويض قبل أن نفصل الرد على الأسباب..... ثم اوردت أنه: "..لا يكتفى أن ينطوي تصرف الإدارة على خطأ ما حتى يحكم القضاء بمسئوليتها، وإنما يشترط أن يكون الخطأ على درجة ملموسة من الجسامة، فلا يحكم بمسئولية الإدارة عن عمل غير مشروع إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيماً....."*. *وأضافت أنه: " إذا قام المرفق أو الإدارة بعمل مادي كالخطأ في الأفعال المادية مثل (الإهمال – الترك – التأخير) في أي صورة من الصور العديدة فالقضاء الإداري لا يتقيد بقاعدة صماء وإنما يقدر الخطأ وفقاً لكل حالة على حدة. والقضاء الإداري لا يقر مسئولية الإدارة إلا إذا كان الخطأ على درجة معينة من الجسامة يحددها وفقاً لاعتبارات معينة، أهمها الآتي:*

(أ) مراعاة ظرف الزمان الذي يؤدي فيه المرفق (الإدارة) خدماته، فإذا كانت الإدارة تؤدي خدماتها في ظرف عادي غير ما تكون تؤدي خدماتها في ظرف استثنائي، ففي الحالة الأخيرة (استثنائي) قد لا يحكم القضاء بالتعويض بل يحكم بالإعفاء من المسئولية أو تخفيفها حسب الحالة.

(ب) مراعاة أعباء الإدارة (المرفق) لمواجهة التزاماته، وكذلك موارده وإمكانياته وقدراته. فالإدارة التي تواجه ضغطاً أو التزامات أكثر من قدرتها، وإمكانياتها غير الإدارة المجربة صاحبة الخبرة والكفاءة، فالأولى قد تعفى من المسئولية.

(جـ) مراعاة موقف طالب التعويض من الإدارة أو المرفق، هل يستفيد المضرور من المرفق، وأثناء تقديم المرفق أو الإدارة خدماتها لمدعي الضرر أصيب بالضرر، ففي هذه الحالة تخفف مسئولية المرفق، بعكس ما إذا

([1]) د/ محمد علي سليمان: قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية، المطابع الوطنية الحديثة للاوفست، صنعاء، الطبعة الثانية، 2003م، ص137.

([2]) نص الدستور الحالي لليمن على (الدائرة الإدارية) في المادة (153) منه، حيث نصت على أن: " المحكمة العليا للجمهورية هي أعلى هيئة قضائية، ...." وأوردت اختصاصاتها المادة (24) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 1991م. كما أن قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (177) لعام 2010م المتعلق بإنشاء المحكمتين الاداريتين سالف الذكر قد نص في الفقرة (7) منه على أن: "تتولى الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا الفصل في الطعون بطريق النقض في الأحكام والقرارات الصادرة في القضايا الإدارية وفقاً للقانون".

كان طالب التعويض لا علاقة له بالإدارة، كما يراعى مسئولية المرفق أو الإدارة التي تقدم خدماتها مجاناً أو بأجر رمزي.

(د) مراعاة طبيعة المرفق (أو الإدارة) وأهميته الاجتماعية، فالقضاء الإداري يتشدد في درجة الخطأ المنسوب للمرفق ويتطلب أن يكون الخطأ جسيماً أو خطيراً وظاهر الوضوح وآثار الخطأ واضحة وقوية، فالمرافق أو الإدارات التي تقوم بأعمال مهمة وخطيرة أو يحتاج عملها إلى مجهود كبير ومرهق، فهي مهمة شاقة ودقيقة، لذا يجب أن تقدر المسئولية المنسوبة إلى الإدارة أو المرفق بحذر، فلا تسأل إلا عن الأخطاء الجسيمة والخطيرة، والظاهرة آثارها لا الاحتمالية...)) [1] .

وبذلك تكون (الدائرة الإدارية) بالمحكمة العليا قد وضعت قواعد هامة يتعين على المحاكم الإدارية الابتدائية والاستئنافية الأخذ بها عند الفصل في الدعاوى والمنازعات المتعلقة بالمسئولية الإدارية.

ويلاحظ أن الحكم قد اهتم بتمييز الخطأ المرفقي، واعتمد في ذلك على **(معيار جسامة الخطأ)**، للحكم بالتعويض عن الخطأ الإداري، كون القضية تركزت على دعوى ضد الإدارة، وليس فيها مجال لخطأ موظفين.

كما تناول الحكم الاعتبارات التي يتعين مراعاتها عند الحكم بالتعويض على خطأ المرفق الإداري، وبالذات عندما يكون الخطأ تصرفاً أو فعلاً مادياً، وهو ما جرى عليه العمل في القضاء الإداري الفرنسي والمصري، كما سنبين ذلك بالتفصيل عند الحديث عن كيفية تقدير الخطأ الإداري في المبحث الثالث من هذا البحث.

وفي ظل غياب نظرية مستقلة ومتكاملة للخطأ الإداري في اليمن، صدرت أحكام عديدة من المحاكم القضائية اليمنية قضت فيها بإلزام الموظف بالتعويض عن خطئه الشخصي، استناداً إلى نصوص القانون المدني، وبالذات قاعدة" تحمل المتبوع مسئولية تابعة"، ومن الأحكام التي استطعنا الحصول عليها في هذا الشأن ما يأتي:

1- **<u>حكم محكمة مرور صنعاء الابتدائية في العام1994م</u>**، والتي قضت فيه بإلزام وزارة الداخلية بدفع تعويضات ناتجة عن أضرار أحدثها أحد السائقين من الجنود، وأجازت لوزارة الداخلية الرجوع عليه فيما دفعته نتيجة لخطئه الجسيم[2] ، وقد استندت في هذا الحكم إلى نص المادة (314) من القانون المدني، والتي تنص على أن: "للمسئول عن عمل الغير حق الرجوع عليه في الحدود التي يكون فيها الغير مسئولاً عن تعويض ضرر". أي أن المحكمة طبقت نظرية الخطأ في المسئولية المدنية والتي سبق أن اثبتنا أنها لا تصلح لقيام المسئولية الإدارية؛ لأنها ستقود في النهاية إلى المسئولية الشخصية للموظف.

2- **<u>حكم محكمة استئناف محافظة صنعاء في العام 1992م</u>**، والتي قضت فيه بتحميل وزارة الداخلية دفع التعويضات بسبب الأضرار التي أحدثها أحد رجال الشرطة لبعض المواطنين، طبقاً لقاعدة تحمل المتبوع مسئولية تابعه، حيث كان الجندي يقوم بمهمة رسمية [3].

([1]) راجع/ حكم المحكمة العليا اليمنية في الطعن رقم (840) إداري، لسنة 1420هـ، جلسة 6 شعبان الموافق 1999/11/14م، وهذا الحكم الصادر عن الشعبة الإدارية، قد أيد الحكم الاستئنافي الصادر من استئناف أمانة العاصمة، والذي كان قد أيد الحكم الابتدائي الصادر من المحكمة الابتدائية. انظر في ذلك/ القواعد القضائية المستخلصة من الأحكام الصادرة عن المحكمة العليا، المكتب الفني، العدد الثاني، الجزء الأول، (دستوري، إداري، مدني)، طبعة1426هـ - 2005م، ص86.

([2]) حكم محكمة مرور صنعاء الابتدائية، رقم (137) في 1994/2/8م، غير منشور.

([3]) حكم محكمة استئناف صنعاء في الطعن رقم (118) الصادر بجلسة يوم الأحد 10 شوال 1412هـ، الموافق 1992/4/12م، غير منشور.

وقد تضمن هذا الحكم أيضاً الإشارة إلى مسئولية الدولة عن أعمال تابعيها العاملين في مجال الضبط الإداري، كون الحكم كان بشأن قضية قتل ضابط مرور في جولة الشراعي بصنعاء، أثناء أداء واجبه الوظيفي، على إثر نزاع حدث بين أحد جنود المرور والذي كان يؤدي ذات الواجب بذات المكان، وضابط آخر يعمل بالقوات المسلحة، بسبب مخالفة هذا الاخير للتعليمات المرورية.... وأهم ما تضمنه الحكم هو تقرير المسئولية الشخصية على ضابط الجيش .. وكذا تقرير مسئولية وزارة الداخلية عن تعويض الضرر الذي أحدثه الجندي بالمساهمة مع غيره بضابط المرور، طبقاً لقاعدة (تحمل المتبوع مسئولية تابعه)[1].

وقد جاء في حيثيات حكم المحكمة العليا للنقض في الطعن الذي طرح عليها الآتي: ((... لكل ما ذكر فالمتعين القول به نظاماً وقانوناً عدم قبول الطعن وتتحمل الطاعنة المصاريف القضائية من بعد الحكم الابتدائي اضافة الى ما حكم به عليها، وعلى الطاعنة ان تدفع ما حكم به على الموظفين، باعتبار أن ما حصل منهم هو عمل إداري يعود نفعه عليها، وليس لها أن ترجع بما دفعت، إلا على من ثبت أن خطأه كان جسيماً، ويقصد تحقيق غرض شخصي...)) [2].

كما أن (الدائرة الإدارية) في المحكمة العليا اليمنية قضت في الحكم المشار إليه سابقاً بأن:"... القضاء الإداري لا يقر مسئولية الإدارة إلا إذا كان الخطأ على درجة معينة من الجسامة..." [3].

ومن خلال الأحكام المذكورة نلاحظ أن المحاكم اليمنية لم تكتف بمجرد حدوث الخطأ العادي من جانب الإدارة فحسب، وإنما تشترط بالإضافة إلى حصول الخطأ، أن يكون ذلك الخطأ جسيماً، حتى تحكم بمسئولية الإدارة.

ونستنتج من ذلك أن القضاء اليمني لا يحكم بتعويض المضرور من خطأ الإدارة، إلا إذا كان خطأ الإدارة على درجة ملموسة من الجسامة، كما أنه لا يحكم بمسئولية الإدارة عن عمل غير مشروع إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيماً.

كما نلاحظ أن القضاء اليمني يطبق قواعد المسئولية المدنية كأصل عام[4]، بدليل ما جاء في حكم المحكمة العليا سالف الذكر، وكذا حكم محكمة استئناف محافظة صنعاء المشار إليه آنفاً، حيث أقامت مسئولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي، لكن هذه الأحكام – في ذات الوقت– قضت للإدارة بحقها في الرجوع بما تدفعه من تعويض للمضرور (من عمل موظفيها) على هذا الموظف المخالف، متى ما كان ما ارتكبه من فعل ينطبق عليه وصف الخطأ الجسيم الذي قام به لتحقيق غاية شخصية.

([1]) راجع/ حكم محكمة استئناف محافظة صنعاء المشار إليه آنفاً. وقد صدرت بعض أحكام القضاء العادي اليمني وأقرت مسئولية وزارة الداخلية عن التعويضات الناتجة عن الأضرار التي يحدثها رجال الشرطة في المواطنين طبقاً لقاعدة تحمل المتبوع مسئولية تابعه، سواء كانت الأضرار بسبب أداء المهام الإدارية أم القضائية، ومن هذه الأحكام: حكم محكمة يريم الابتدائية بمحافظة إب بتاريخ 1994/11/5م. أشار إلى ذلك د/علي المصري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن، المرجع السابق، الهامش، ص214.

([2]) حكم محكمة النقض اليمنية بتاريخ 1406/3/7هـ، سبقت الإشارة إليه.

([3]) انظر حكم المحكمة العليا اليمنية في الطعن رقم (840) إداري، لسنة 1420هـ، الموافق 1999/11/14م، سبقت الإشارة إليه .

([4]) نظراً لأن عدداً كبيراً من قضايا التعويض تتم معالجتها في اليمن بواسطة الاتفاق بين المدعي والمدعى عليه، أو بموجب تحكيم طرف ثالث، وخاصة فيما يتعلق بتحميل مسئولية التعويض، فإن الأحكام المتعلقة بقضايا التعويض تعتبر قليلة في القضاء اليمني، كما أن الطابع القبلي السائد في المجتمع اليمني جعل للأحكام العرفية باعاً كبيراً بشأن تقرير مسئولية الدولة بصفة عامة، ووزارة الداخلية بصفة خاصة، لما تلقاه الأحكام من تأييد من قبل هذه الوزارة، حيث تعمل قياداتها المتعاقبة على استكمال اجراءات دفع التعويضات أو الديات المقررة على الوزارة أو على أحد منتسبيها، وذلك إلى المجني عليهم من الأفراد أو ورثتهم، وقد يتمثل هذا التأييد في النزول عند بعض الأحكام العرفية المتضمنة ادراج أسماء المجني عليهم من هؤلاء الأفراد ضمن قائمة شهداء الشرطة. للمزيد حول ذلك انظر د/ علي المصري: الوجيز في القانون الإداري اليمني، (الجزء الأول) تنظيم الإدارة ووظائفها، دار الفكر المعاصر، صنعاء، 2006- 2007م، ص157.

ولكن القضاء اليمني في بعض الأحكام نجده يتبنى فكرة التمييز بين الخطأ المرفقي الخطأ الشخصي للتفريق بين المسئولية الشخصية والإدارية، عندما يكون الخطأ مرفقيا بصورة ملموسة، حيث يعتبر الخطأ المرفقي كأساس لمسئولية الادارة عن اعمال موظفيها، ويعتمد القضاء بشكل كبير على (معيار جسامة الخطأ)، وفي بعض الحالات يعتمد على (معيار نية الموظف) كأساس للتفرقة بين نوعي الخطأ.

حيث إن القضاء اليمني يعد الخطأ الجسيم شرطاً لتحقق المسئولية الشخصية، أما الخطأ اليسير فيعتبره خطأً مرفقياً، ويؤكد ذلك موقف المحكمة العليا اليمنية في الحكم السابق، حيث أحاطت الموظف بالحماية الوظيفية وهي بصدد تحديد الجسامة، إذ لم تعتبر الخطأ الجسيم خطأ شخصياً إلا إذا كان على درجة خاصة أو استثنائية، وبهذا نستطيع القول إن القضاء اليمني في بعض اجتهاداته – وليس كقاعدة عامة– قد ذهب ذات مذهب القضاء المصري والفرنسي في التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي .

ونحن في هذا الصدد نهيب بالقضاء اليمني بانتهاج مبدأ التفرقة والتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، بما في ذلك التوسع في صور الأخطاء المرفقية، وأن يعتبر الخطأ شخصياً إذا لم يكن متصلاً بالوظيفة، أو أثناء قيامه بالوظيفة عند انتفاء كل الصلة بين الخطأ والوظيفة، أو إذا كان الخطأ بسوء نية، أو كان خطأً جسيماً، خاصة أن ذلك التمييز يتفق مع ما تقتضيه مبادئ الشريعة الإسلامية العادلة التي تعد مصدراً لجميع التشريعات في اليمن، والتي تحافظ على حقوق الأفراد وعلى المصلحة العامة وتتوخى إقامة العدل وحماية الموظفين وضمان حق المتضررين في التعويض العادل، ولا بأس –إن تطلب الأمر– أن يشير القضاء اليمني إلى المبادئ التي استقر عليها القضاء الإداري المصري والفرنسي في هذا الشأن، إذ إن القضاء الإداري قد أخذ بذلك دون وجود نصوص تشريعية في بداية الأمر، كون القضاء الإداري هو قضاء انشائي، بمعنى أنه إذا لم يجد القاعدة القانونية الملائمة للحالة المعروضة أمامه، فإنه يجتهد في ايجاد قاعدة مناسبة ويطبقها، وتصبح هذه القاعدة ملزمة له بعد ذلك، ومما يدل على ذلك هو أنه على الرغم من خلو التشريع المصري عام ١٩٤٦م – حين نشأ مجلس الدولة– من أحكام تفرق من حيث المسئولية بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقى، فإن ذلك لم يمنع القضاء الإداري من اعتناق هذه التفرقة، مقتفياً بذلك خطوات القضاء الإداري الفرنسي، ومسترشداً بالنظريات والمعايير السائدة في فرنسا.

وبدورنا نوصي المشرع اليمني أن يولي التشريعات الوظيفية بالاهتمام لمواكبة التطورات المتلاحقة، وإضافة النصوص القانونية الصريحة، سواء في قانون الخدمة المدنية أم القانون المدني، والتي تتضمن ضوابط للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، والنص على عدم مسئولية الموظفين إلاّ عن أخطائهم الشخصية، تحقيقاً للأمان القانوني لدى الموظفين والأفراد، كما فعل المشرع المصري عندما نص صراحة على أنه:(لا يسأل العامل مدنياً إلاّ عن الخطأ الشخصي) [1] .

ولاشك أن مثل هذه التعديلات – من وجهة نظرنا– أضحت أمراً ضرورياً، خاصة في ظل ازدياد المهام الملقاة على كاهل السلطات الإدارية وتطور الأساليب والأدوات التي يستخدمها الموظفون في الوظيفة الإدارية.

([1]) انظر المادة (78) من قانون العاملين المدنيين في الدولة رقم (47) لسنة 1978م، ثم المادة (55) من القانون رقم (57) لسنة 1971م، وكان المشرع المصري قد نص على ذلك لأول مرة في القانون رقم (46) لسنة 1964م في المادة (58) منه. انظر د/محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص449. وانظر أيضاً د/ فؤاد محمد النادي: القضاء الإداري، المرجع السابق، ص428.

ذلك أن البقاء على ما هو الحال عليه الآن، سواء من حيث عدم إنشاء القضاء الإداري المستقل، أم الجمود التشريعي في عدم إفراد نصوص تشريعية خاصة بالمسئولية الإدارية، سيقف حجر عثرة أمام نهوض الإدارة في أداء واجباتها، إذ إن سيف المسئولية سيظل مسلطاً على رقاب الموظفين، مادام أن القضاء الإداري لم يستقل فعلياً (شكلياً وموضوعياً) بنظر المنازعات الإدارية، وفي مقدمتها دعاوى المسئولية الإدارية(دعاوى التعويض) ودعاوى الإلغاء، وطالما أن قواعد القانون المدني ستظل هي الأصل، فإنه في معظم قضايا المسئولية الإدارية سيظل بإمكان الإدارة الرجوع على الموظفين للخصم من مستحقاتهم ورواتبهم، لسداد التعويضات عن الاضرار، بصرف النظر عن نوع الخطأ الذي ارتكبوه، لأن الموظف غالباً ما يكون معسراً، وقد يكون ما قام به من خطأ غير جسيم، أو يكون بمناسبة عمله بالمرفق العام أو لصالح هذا المرفق، كما أن الإدارة قد ترى في بعض الحالات توزيع المسئولية بينها وبين الموظفين فتلزمهم بقدر من التعويض، وكل ذلك الذي يجعل الموظف يحجم عن العمل بإقدام وحماس، خشية تحمل تبعات ذلك، مما يؤثر بدوره على وسائل الإدارة، في معالجة المسائل التي تهم غالبية أبناء المجتمع بحكمة وإقدام .

وعلى ضوء العرض السابق لمعايير الفقهاء في التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وكذا موقف القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر، ثم مسلك القضاء اليمني، يتبين لنا أنه لا يوجد مفهوم ثابت محدد للخطأ الشخصي وكذا الخطأ المرفقي، بسبب ما رأيناه من تعدد المعايير التي اعتمد عليها الفقه والقضاء وعدم الاجماع على معيار محدد في هذا الصدد.

ولكن حرصاً منا على لم شعث الموضوع، وجمع شتات الآراء الفقهية والاجتهادات القضائية، يمكن أن نخلص إلى تعريف للخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، بحيث نعرف الخطأ الشخصي بأنه: ((ذلك الخطأ الذي يرتكبه الموظف خارج نطاق الوظيفة الإدارية، أو الخطأ الذي يرتكبه داخل نطاق الوظيفة، ويكون مشوباً بسوء النية أو بقدر كبير من الجسامة)).

وبذلك يعتبر خطأ الموظف شخصياً إذا لم يكن له علاقة البتة بالوظيفة الإدارية، كأن يكون الموظف قد ارتكبه بعيداً عنها، أي في حياته الشخصية، وقد يكون أثناء مباشرته لوظيفته، إذا ثبت أنه قام به بهدف تحقيق منفعة ذاتية، أو بدافع الكراهية أو الانتقام من الغير.

كما يعد الخطأ شخصياً ولو كان الموظف يهدف منه تحقيق المصلحة العامة، عندما يبلغ درجة كبيرة من الجسامة، يفصح فيه عن ضعف عميق في نفسيته، كرعونته مثلاً، أو يصل إلى حد كونه جريمة جنائية، ففي مثل هذه الحالات من غير المستساغ أن تدفع الإدارة التعويض عنه، لاسيما تلك الأفعال المنبتة الصلة بالمرفق الذي يعمل فيه.

أما الخطأ المرفقي أو (المصلحي) فيمكن تعريفه بأنه :((اخلال بواجبات الوظيفة الإدارية ينسب إلى المرفق، حتى ولو كان الذي قام به أحد موظفي الإدارة، متى كان هذا الإخلال بحسن نية، وكان يسيراً غير بالغ الجسامة)).

وبذلك فالخطأ المرفقي قد يقع من موظف معين أو موظفين معينين بذواتهم، ويعتبر خطأً مرفقياً، متى ارتكب منهم داخل نطاق الوظيفة الإدارية، وكان بحسن نية ويسيراً، وقد ينسب مباشرة إلى المرفق الإداري في حالة عدم معرفة مرتكبه، ومن ثم فإنه لا يدخل ضمن الحالات السابقة للخطأ الشخصي.

الخاتمة

نستعرض في نهاية هذا البحث المتواضع أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها على النحو الآتي:

أهم النتائج:

1- تبين من خلال البحث أن مسئولية الإدارة تنعقد في القانون الإداري، كما هو الحال بالنسبة للمسئولية المدنية في القانون المدني، إذا توافرت الأركان العامة الثلاثة للمسئولية وهي: الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، فلا يستطيع المتضرر مطالبة الإدارة بالتعويض إلا إذا أثبت وقوع خطأ أو تقصير من جانب الإدارة أو بسببها

2- توصل البحث إلى ركن الخطأ في المسئولية الإدارية التقصيرية هو الذي يميز هذه المسئولية عن غيرها. وأنها تتأسس إما على إصدار الإدارة قرار غير مشروع يشكل في حقها خطأً، وينتج عنه ضرر بالغير، أو على أساس قيامها بتصرّف مادي ضارّ بالأفراد.

3- توصلت الدراسة إلى أن تطبيق قواعد الخطأ في المسئولية المدنية على الخطأ الإداري، ليس فيه عدالة، حيث يترتب على ذلك تحميل الموظف المسئولية، نظرا لاستحالة إلزام الدولة بالتعويض، كونها شخصاً اعتبارياً لا يجوز نسبة الخطأ إليه، وفي هذه الحالة لابد من تحميل الموظف المسئولية عن الخطأ الذي ارتكبه، وبالتالي يلتزم الموظف المخطئ شخصياً بالتعويض، وهذا لا يحقق العدالة بالنسبة للموظف الذي يعمل لصالح الإدارة، وليس لمصلحته الشخصية.

4- توصلت الدراسة إلى أن المسئولية عن الخطأ المرفقي تعتبر أصلية غير تبعية، إذ لا تقوم على أساس مسئولية المتبوع عن أعمال تابعه، فالمسئولية عن الخطأ المرفقي تقع أصلاً على المرفق ذاته، بحيث تقام الدعوى عليه مباشرة، دون حاجة إلى توجيهها إلى الموظف مرتكب الخطأ، ويكون التعويض من الأموال العامة.

5- كشف البحث أن قواعد القانون المدني في المسئولية المدنية، والتي تقوم على أساس تحمل المتبوع المسئولية عن أعمال تابعيه، لا تتلائم مع طبيعة علاقة الدولة بموظفيها.

6- أظهرت الدراسة أن القانون الإداري لا يأخذ في الاعتبار إلا الخطأ الذي يتجاوز حداً معيناً من الجسامة، بينما نجد أن كل خطأ في القانون المدني يؤدي إلى مسئولية مرتكبه مهما كان بسيطاً.

7- كشف البحث أن فكرة المسئولية الإدارية قد ارتبطت في نشأتها بنشوء القانون الإداري الذي ظهر في فرنسا، وأن مجلس الدولة الفرنسي (القضاء الإداري) هو صاحب الفضل في تأسيس نظرية المسئولية الإدارية، وأنه قد استوحى أسسها من قواعد المسئولية في القانون المدني.

8- توصل البحث إلى أن القواعد التي تحكم الخطأ في القانون المدني عجزت عن مواجهة كل حالات الخطأ الإداري، ومن أهمها الحالات التي لا يمكن فيها إسناد الفعل الضار إلى موظف أو موظفين معينين، حيث

يستحيل تطبيق قاعدة مسئولية المتبوع عن أعمال التابع المعمول بها في الخطأ المدني على مثل هذه الحالات، ومن هنا يتحمل المرفق التعويض على افتراض أن هذا المرفق قد قام بارتكاب الخطأ بغض النظر عن مرتكبه.

9- كشف البحث أن ثمة حالة يمكن فيها مساءلة الإدارة عن خطأ الموظف الشخصي وفق أحكام مسئولية المتبوع عن فعل التابع، بحيث تدفع الإدارة التعويض، ثم ترجع على الموظف بما دفعت، وفي هذه الحالة تكون مسئولية الإدارة غير أصلية، كون التعويض سيكون مآله من مال الموظف الخاص.

10- توصلت الدراسة أن الشخص المضرور بإمكانه أن يوجه مطالبته إلى جهة الادارة والموظف التابع لها معاً، إذا لم يتسن له معرفة طبيعة الخطأ، أو لم يستطع اثبات أن الخطأ مرفقيا، على أساس ثبوت الخطأ في جانبهما، دون حاجة إلى أن يميز نوع الخطأ وإذا ما كان شخصياً أم مرفقياً.

11- كشف البحث أن المسئولية الإدارية أقرتها الشريعة الإسلامية قبل القضاء الفرنسي الذي يرى بعض الباحثين أن له السبق في تقرير قواعد المسئولية الإدارية، بل إن مبدأ المسئولية في الإسلام أعم وأشمل من القانون، فلا مجال لما يسمى بنظرية أعمال السيادة التي ابتدعها الفقه الفرنسي؛ لأن الإسلام لا يعرف مركزاً خاصاً لأشخاص، حتى ولو كان الخليفة، فهو فرد كسائر المسلمين، كما تضمنت أحكام الشريعة الإسلامية المبادئ والقواعد التي تقرر دفع الأضرار عن الرعية مهما كان مصدر هذا الضرر .

12- كشف البحث أن قواعد المسئولية الإدارية لا يقتصر تطبيقها على تلك الدول التي أخذت بنظام ازدواج القضاء، فهناك من الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد تطبق تلك القواعد، ومنها اليمن، فقد أخذ القانون اليمني بمبدأ مسئولية الإدارة إذا توافرت شروط المسئولية عن عمل الغير.

13- توصلت الدراسة إلى أن نظرية المسئولية الإدارية في النظام القانوني اليمني لاتزال في مرحلة متأخرة عما وصلت إليه في الأنظمة القانونية الأخرى، إذ لا تزال قواعد المسئولية الإدارية خاضعة لأحكام القانون المدني، ضمن القواعد القانونية الخاصة بالمسئولية عن عمل الغير، كما أن التشريعات اليمنية قد تضمنت الأسس القانونية العامة لمسئولية الدولة، وعلى رأسها الدستور.

14- كشفت الدراسة عن وجود تشريعات إدارية في المنظومة التشريعية اليمنية تضمنت قواعد قانونية تنظم المسئولية الإدارية وكيفية التعويض من قبل الدولة، إلا أنها اقتصرت على حالات فقط، وفي نطاق ضيق محدود، كقانون الاستملاك للمنفعة العامة، وقانون هيئة الشرطة، ولذا فقد ظل الأصل هو تطبيق قواعد المسئولية المدنية، حيث بينت الدراسة أن القضاء اليمني- بصورة عامة- يطبق قواعد واحكام المسئولية المدنية على المسئولية الإدارية، كما يطبق قانون قواعد قانون المرافعات والتنفيذ المدني على الإجراءات في الدعاوى الإدارية، دون مراعاة طبيعة المنازعات الإدارية وما تتطلبه من خصوصية، كون المشرع اليمني قد أخذ بمبدأ وحدة القضاء كمبدأ عام، والى الان لم يعرف اليمن نظام القضاء المزدوج بالمعنى المعروف في فرنسا أو مصر.

15- أظهر البحث أنه لا يكفي إنشاء محكمتين إداريتين تحت مظلة القضاء الواحد للقول بوجود قضاء إداري في اليمن، إذ لابد من اجراء تعديلات دستورية وقانونية، لإنشاء قضاء إداري متخصص ومستقل عضوياً ووظيفياً عن القضاء العادي، كما حصل في الدول التي أخذت بنظام القضاء الإداري، ومنها مصر مثلاً.

16- كشف البحث عدم اتفاق الفقه والقضاء على معيار فاصل للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، مما جعل معيار التفرقة صعب التأسيس، ولذا لم يعتمد القضاء على معيار واحد للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، بل تعامل مع كل حالة على حدة، مسترشداً بكافة المعايير التي قال بها الفقه، واضعاً في اعتباره الظروف التي أحاطت بالواقعة.

17- توصل الباحث إلى ان الخطأ الشخصي هو:" الخطأ الذي يرتكبه الموظف خارج نطاق الوظيفة الإدارية، أو الخطأ الذي يرتكبه داخل نطاق الوظيفة، ويكون مشوباً بسوء النية أو بقدر كبير من الجسامة". اما الخطأ المرفقي أو (المصلحي) فيتمثل في:" اخلال بواجبات الوظيفة الإدارية ينسب إلى المرفق، حتى ولو كان الذي قام به أحد موظفي الإدارة، متى كان هذا الإخلال بحسن نية، وكان يسيراً غير بالغ الجسامة".

18- كشف البحث ان المشرع اليمني – سواء في قانون الخدمة المدنية أم القوانين الأخرى– لم يفرق بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي للموظف العام، بل جعل المسئولية في مواجهة الإدارة هي الأصل.

19- توصلت الدراسة إلى أن القضاء اليمني– وعلى الرغم من افتقاره للقضاء الإداري– قد تبنى فكرة التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي كأساس للحكم بمسئولية الإدارة عن أعمال موظفيها، وقد اعتمد على معيار نية الموظف، ومعيار جسامة الخطأ، كأساس للتفرقة بين الخطأين.

<u>أهم التوصيات:</u>

1- توصية المشرع اليمني، بضرورة إدراج نص في قانون الخدمة المدنية يتضمن صراحة النص أن:" الموظف لا يُسأل إلا عن الخطأ الشخصي فقط"، كما هو الحال في أغلب التشريعات العربية والاجنبية؛ لما في ذلك من حماية للموظف، وكذلك للمضرور؛ كون معظم الأخطاء التي تسبب أضراراً بالغير، هي أخطاء مرفقية.

2- توصية المشرع اليمني، بسرعة إصدار قانون ينظم (إجراءات التقاضي الإدارية) مستقلاً عن قانون المرافعات المدنية، يراعي خصوصية المنازعات الإدارية، وكذا إصدار قانون خاص بشأن الإثبات الإداري، حتى لا يضطر القاضي المكلف بنظر الخصومة الإدارية إلى تطبيق القواعد العامة في القوانين الإجرائية وغيرها، والتي قد لا تتلاءم مع طبيعة الدعوى الإدارية، مما يؤدي ذلك إلى تناقض الأحكام، والبعد عن العدالة المرجوة.

3- العمل على تأهيل وتدريب الكادر القضائي بعقد دورات تدريبية في هذا مجال المنازعات المتعلقة بالمسئولية الإدارية، وكيفية التمييز بين مسئولية الموظف الشخصية، ومسئولية الدولة عن الخطأ المرفقي.

4- التأكيد على ضرورة تنفيذ مخرجات مؤتمر الحوار الوطني فيما يتعلق بإنشاء قضاء إداري متخصص في اليمن للفصل في المنازعات الإدارية[1].

5- توصي الدراسة المشرع اليمني، بإضافة منازعات دعاوى التعويض عن أعمال الإدارة المادية إلى اختصاص المحاكم الإدارية الابتدائية الحالية، كون هذه الدعاوى إدارية بطبيعتها، فضلاً عما في ذلك من تعزيز وحماية للأفراد المتضررين، بما يكفل تعويضهم العادل.

([1]) راجع: وثيقة الحوار الوطني الشامل، صنعاء 2014/2013م، قرارات فريق بناء الدولة، ص97، ص99، ص112.

6- تؤكد الدراسة على ضرورة نشر الوعي القانوني في المجتمع من خلال المناهج الدراسية، وكذلك عبر وسائل الإعلام المختلفة، وخاصة في مسألة حق الافراد في مقاضاة الدولة، وأهمية الدعوى الإدارية ودورها في حماية المشروعية.

7- توصي الدراسة المكتب الفني بالمحكمة العليا في الجمهورية اليمنية تخصيص دوريات للقواعد القضائية الإدارية تتضمن الأحكام المتعلقة بالمنازعات الإدارية في اليمن، ونشرها في مجموعات ومجلدات مستقلة، وإبراز المبادئ القضائية التي أقرتها في صورة موحدة ليتسنى للباحثين والمهتمين الاستفادة منها والتعليق عليها، ولتكون مراجع للقضاء الإداري، كما هو الحال في مصر وفرنسا وبقية الدول الأخرى.

8- توصي الدراسة مجلس القضاء الأعلى وادارة المعهد العالي للقضاء في اليمن بافراد مادة دراسية لنظرية المسئولية الإدارية تقرر للقضاة للدارسين الدبلومات في المعهد، وبذلك نضمن تخريج كوادر قضائية متخصصة في هذا النوع من المنازعات الإدارية ذات الطبيعة المتجددة والأهمية المتزايدة يوماً بعد يوم.

قائمة المراجع

أولاً – المؤلفات العامة والخاصة:

1- **المعجم الوجيز:** مجمع اللغة العربية، القاهرة، دار التحرير للطباعة والنشر، 1980م.

2- **المنجد في اللغة والأعلام:** لويسي معلوف، دار الشروق، بيروت، الطبعة الثالثة، 1993م.

3- **لسان العرب:** ابن منظور، يوسف الخياط، المجلد الأول، بيروت، دار لسان العرب.

ثانياً – المؤلفات المتخصصة:

1. **د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين:** الوجيز في أحكام القانون الإداري اليمني، مكتبة الصادق، صنعاء2010م.

2. **د/ أحمد عبد الملك بن أحمد بن قاسم حميد الدين:**

- القضاء الإداري، مكتبة الصادق، صنعاء، طبعة منقحة ومزيدة، 2008م.
- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الحكمة اليمانية للطباعة والنشر والتوزيع والاعلان، صنعاء، الطبعة الأولى 1414هـ، 1994م.

3. **د/ أنور أحمد رسلان:** وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000م.

4. **جورج فودال– بيار دلفولفيه:** القانون الإداري، الجزء الاول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع– بيروت، الطبعة الأولى 2001م.

5. **د/ جميل متولي الشرقاوي:** النظرية العامة للالتزام، الكتاب الأول، مصادر الالتزام، ط 1999م، دار النهضة العربية، القاهرة.

6. **د/ حمدي علي عمر:** المسئولية التعاقدية للإدارة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996م.

7. **د/ خالد عمر باجنيد:**القضاء الإداري وخصوصية الخصومة الإدارية، منشورات دار جامعة عدن, 2003م.

4– د/ سليمان محمد الطماوي:

- القضاء الإداري، (الكتاب الثاني)، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة سنة 1986م.

- الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، طبعة 1974م.

5– د/ سليمان مرقس: المسؤولية المدنية في تقنيات البلاد العربية، القسم الأول، الأحكام العامة، طبعة ثانية، مطبعة الجيلاوي، بدون دار النشر أو التاريخ.

6– د/ سعاد الشرقاوي: القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠م.

7– المستشار/ سيد وفا: مسئولية الدولة عن أخطاء موظفيها، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية 2005م.

8– د / رمزي طه الشاعر: قضاء التعويض(مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية)، دار التيسير للطباعة، القاهرة، الطبعة الثالثة2000م.

9– د/ عبد الرزاق السنهوري: الوجيز في النظرية العامة للالتزامات، المجمع العلمي العربي الإسلامي, بيروت.

10– د /عبد الله طلبة: القانون الإداري، الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، الطبعة الثانية، المطبعة الجديدة، دمشق1980م.

11– د/ عبد الحميد الرفاعي: القضاء الإداري بين الشريعة والقانون، دراسة مقارنة، دار الفكر المعاصر، بيروت لبنان، دار الفكر– دمشق، سوريا، 1989م.

12– د/علي خطار شطناوي: مسئولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، سلسلة (7) دار وائل، الطبعة الأولى، 2008م.

13– د/ عز الدين الديناصوري، ود/عبد الحميد الشواربي: المسؤولية المدنية في ضوء الفقه والقضاء، طبعة عام 1988م، مكتبة القاهرة الحديثة للطباعة.

14– د / علي علي صالح المصري:

- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في اليمن، دراسة مقارنة وتطبيقية، الطبعة الأولى، مكتبة مركز الصادق، مكتبة خالد بن الوليد، صنعاء، 1433هـ/ 2012م.

- الوجيز في القانون الإداري اليمني، (الجزء الأول) تنظيم الإدارة ووظائفها، دار الفكر المعاصر، صنعاء، 2006- 2007م.

15- د/عمرو فؤاد أحمد بركات: مبادئ القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 1985م.

16- د/ فؤاد محمد النادي: القضاء الإداري (وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية)، جامعة الأزهر، 1998

17- د / ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، (مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري – اختصاص القضاء الإداري – ولاية القضاء الإداري – قضاء الإلغاء- قضاء التعويض- قضاء التأديب- الطعن في الأحكام) دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1985م.

18- د / محمد الشافعي أبو رأس: القضاء الإداري، عالم الكتب- القاهرة، دون ذكر سنة النشر.

19- د / محمد بن حسين الشامي: النظرية العامة للالتزامات، مكتبة الجيل الجديد، صنعاء، الطبعة السابعة، بدون سنة النشر.

20- د/ محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007م.

21- د/ محمد علي سليمان: قضاء الإلغاء في الجمهورية اليمنية، المطابع الوطنية الحديثة للاوفست، صنعاء، الطبعة الثانية، 2003م.

22- د/ محمد مرغنى خيري: القضاء الاداري ومجلس الدولة، الجزء الثاني، قضاء التعويض ومبدأ المسؤولية المدنية للدولة والسلطات العامة، طبعة سنة 1999م.

23- د/ محمد محمد الدرة: القضاء الإداري في اليمن (الأسس العامة)، مطابع المتفوق للطباعة والنشر، صنعاء، الطبعة الثالثة 2006م.

24- د/ محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، 2009م.

25- د/ محمد كامل ليلة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984م.

26- د/ كامل عبد السميع محمود: مسئولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة (دراسة مقارنة في القانون الوضعي والشريعة الاسلامية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002م.

ثالثاً – الرسائل العلمية:

1- **د/ أحمد عبدالملك أحمد بن قاسم:** قضاء المظالم في الجمهورية العربية اليمنية- رسالة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، 1989م.

2- **د/ حمدي الحلفاوي:** ركن الخطأ في مسئولية الإدارة الناشئة عن العقد الإداري، الطبعة الأولى2002م.

3- **د/ عائدة عبدالملك عبدالفتاح الشامي:** دور القضاء اليمني في المنازعة الإدارية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، جمهورية مصر العربية،1434هـ/2013م.

4- **د/ عبدالحكيم عبدالسلام عبدالله عثمان:** دور القضاء الإداري في حماية الحقوق والحريات، رسالة دكتوراه، جامعة محمد الخامس، المملكة المغربية، الرباط، الطبعة الأولى، 2005م.

5- **د/ محمد بن حسين الشامي:** ركن الخطأ في المسئولية المدنية (دراسة مقارنة بين القانون المدني المصري واليمني والفقه الإسلامي) رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة، 1410هـ -1990م.
6- **د/ محمد نصر رفاعي:** الضرر كأساس للمسئولية المدنية في المجتمع المعاصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، جمهورية مصر العربية 1398هـ- 1978م.
7- **د/ مقبل أحمد العمري:** مسئولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية في النظام الإسلامي مع التطبيق على النظام القانوني في الجمهورية اليمنية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، القاهرة، دار النهضة العربية، 2003م.

رابعاً – البحوث والدوريات:

1- **د/ أحمد زكي الجمال:** ماهية خطأ الموظف الموجب للتعويض ومدى مسئولية الحكومة عنه، مجلة إدارة قضايا الحكومة, القاهرة، في العدد الرابع السنة التاسعة عشرة، أكتوبر – ديسمبر1975م.
2- **د/ صالح ناصر العتيبي:** بحث "تكامل القانونين المدني والإداري في تطلب الخطأ لقيام المسئولية المدنية للموظف"، منشور في مجلة الحقوق الكويتية، مجلة فصلية، رقم العدد3، السنة 2004م.
3- **د/ بدر بن علي بن علي الجمرة:** القضاء الإداري في الجمهورية اليمنية، ورقة بحثية مقدمة إلى المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، في دولة الإمارات العربية المتحدة، خلال الفترة من 11-12 سبتمبر 2012م.
4- **د / رمضان محمد بطيخ:** ورقة عمل بعنوان:" مسئولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية"، مقدمة لبرنامج "القضاء الإداري" (الإلغاء والتعويض) المملكة العربية السعودية11- 1429/10/22هـ الموافق11- 2008/10/22م، المنظمة العربية للتنمية الإدارية (جامعة الدول العربية).
5- **القاضي/ فيصل عمر مثنى:** المحاكم الابتدائية المتخصصة، بحث منشور في مجله البحوث القضائية ،الصادرة عن المكتب الفني بوزارة العدل، الجمهورية اليمنية، العدد الأول، سبتمبر2005م.

خامساً- المجموعات القضائية:

1- أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي: ترجمة الدكتور أحمد يسري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991م.
2- مجموعة محمد كمال عبد العزيز: التقنيين المدني في ضوء القضاء والفقه، مصادر الالتزام، الطبعة الثالثة، القاهرة، 2003م.
3- مجموعة سمير يوسف البهي، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الجزء الثاني، المنشورات الحقوقية، القاهرة، طبعة أولى 2000م.
4- مبادئ قانونية وقضائية في الدعاوى الإدارية، د/حسن علي مجلي، مكتبة خالد بن الوليد، صنعاء، الطبعة الأولى 2004م.
5- كتاب القواعد القضائية المستخلصة من الأحكام الصادرة عن المحكمة العليا، المكتب الفني، العدد الأول، (دستوري، إداري، مدني)، الجمهورية اليمنية، طبعة 1426هـ - 2005م.

أحكام القضاء اليمني:

1. حكم المحكمة العليا في الطعن رقم (840) إداري، لسنة 1420هـ، الموافق 1999/11/14م.

2. حكم المحكمة العليا في القضية الإدارية رقم (9) لسنة 1417هـ.
3. حكم المحكمة العليا في القضية الإدارية رقم (17006) لسنة 2003م جلسة 12 شعبان 1424هـ الموافق 2003/10/8م.
4. حكم المحكمة العليا في القضية الإدارية رقم (358) لسنة 1419هـ.
5. حكم المحكمة الجزائية, محافظة تعز، في القضية الجزائية الجسيمة، رقم (32) بتاريخ 1414/1/13هـ الموافق 1993/7/13م.
6. حكم محكمة غرب أمانة العاصمة الابتدائية، الصادر بتاريخ10 ربيع الثاني1404هـ الموافق 1984/12/23م، قضية صحيفة الشعب.
7. حكم المحكمة التجارية الابتدائية في دعوى العلامة التجارية، بتاريخ 1976/7/16م.
8. حكم محكمة غرب أمانة العاصمة الابتدائية، بتاريخ 1995/8/3م.
9. حكم محكمة غرب أمانة العاصمة الابتدائية، رقم (38) لسنة 1429هـ الصادر من في القضية الإدارية رقم (15) لسنة 1429هـ، بتاريخ 2008/11/16م.
10. حكم محكمة استئناف محافظة صنعاء في الطعن رقم 118 في 1992/4/12م، وحكم محكمة يريم الابتدائية بمحافظة إب، بتاريخ 1994/11/5م.
11. حكم محكمة مرور صنعاء الابتدائية، رقم 137 في 1994/2/8م، غير منشور.
12. حكم محكمة يريم الابتدائية بمحافظة إب، الصادر بتاريخ 1994/11/5م .
13. حكم محكمة الأموال العامة بأمانة العاصمة، القضية رقم (629) بتاريخ 1421/8/16هـ الموافق 2000/11/12م.
14. حكم المحكمة الإدارية الابتدائية في 2/ذي القعدة/1433هـ الموافق 2012/9/18م.
15. حكم محكمة غرب أمانة العاصمة في القضية رقم (2) لسنة 1416هـ بتاريخ 1416/9/16هـ الموافق 1996/3/6م.
16. حكم محكمة غرب أمانة العاصمة في القضية رقم (7) لسنة 1428هـ بتاريخ 1428/3/27هـ، الموافق 2007/4/15م.
17. حكم محكمة غرب الأمانة الابتدائية في القضية رقم (2) لسنة 1415هـ بتاريخ 1416/5/4هـ الموافق 1995/9/28م.
18. حكم المحكمة الجزائية الابتدائية بمحافظة صنعاء في القضية رقم (136) بتاريخ 6 جماد 1414هـ الموافق 1994/11/9م.

سادساً- المراجع الاجنبية:

1. Georges Vedel et pierre delvolve: droit administratif pressés universitaires de France 1990.
2. Andre De Laubade :Traite de droit administrative,T.I., 9 ed ., L.G.D. J. 1984.

3. Laferriere (E): Traite de La Juridiction administrative ete des recours conten tieu X., T.I. 2ed. B.L.L.E., Paris 1896
4. Duguit (Leon) : Traite de droit constitutionnel., T 3, A.L.F.E. Paris 1923
5. Droit administratif ,DEUG Droit 2e annee ,Centre de publication universitaires , annee Universitaire 1996-1997 .
6. Marcel Waline. , Precis de droit administratif, Paris, 1969 .
7. Hauriou (M) :Precis dedroit détroit administratife.,11ed. P320.
8. Gaston Jez : Note de Jurisprudence, Section1., R.D.P.1909
9. Philippe Foillard, droit administratif (manuel) , CPU,2001
10. T.c. 21 dec 1987 kessler, A.J.D.A. 1998. , observ. X.pretot.

سابعا – التشريعات:

1. دستور الجمهورية اليمنية، الصادرعام1991م وتعديلاته في الاعوام 1994م، 2001م و2009م، الجريدة الرسمية، العدد7-ج2، الصادرفي21محرم1422هـ الموافق2001/4/15م.
2. دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية – سابقاً – الصادر سنة1970م وتعديلاته في العام 1978م.
3. الدستور الدائم للجمهورية العربية اليمنية– سابقاً – الصادر سنة1970م.
4. وثيقة الحوار الوطني الشامل، صنعاء 2014/2013م.
5. القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م– الجريدة الرسمية العدد (7 ج1) لسنة 2002م وتعديلاته بالقانون رقم (14) لسنة 2009م.
6. القانون رقم (1) لسنة1991م, بشأن السلطة القضائية وتعديلاته، الجريدة الرسمية، العدد (2) لسنة 1991م.
7. قانون المرافعات والتنفيذ المدني رقم (4) لسنة 2002م– الجريدة الرسمية العدد (17) لسنة 2002م. وتعديلاته بموجب القانون رقم (2) لسنة 2010م منشور في الجريدة الرسمية العدد (2) لسنة 2010م.
8. قانون رقم (1) لسنة 1995م بشأن الاستملاك للمنفعة العامة، الجريدة الرسمية، العدد(1) لسنة 1995م.
9. قانون رقم (15) لسنة 2000م بشأن هيئة الشرطة، الجريدة الرسمية، العدد (12ج2) لسنة 2000م.
10. قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (177) لسنة 2010م بإنشاء محكمتين إداريتين في كل من أمانة العاصمة صنعاء ومحافظة عدن– الجريدة الرسمية، العدد العشرون، الصادر بتاريخ 23 ذو القعدة1431هـ الموافق31 أكتوبر2010م.
11. قانون الإجراءات الجزائية رقم (13) لسنة 1994م، الجريدة الرسمية ـ العدد (19ج4) لسنة 1994م.
12. قانون رقم (11) لسنة 1973م بإنشاء المحاكم التأديبية– الجريدة الرسمية، العدد (10) الصادر في 31 أكتوبر سنة 1973م.
13. قرار مجلس القيادة رقم (57) لسنة 1974م بشأن إنشاء النيابة المالية والإدارية.
14. قرار مجلس القيادة رقم (60) لسنة 1974م بتشكيل المحكمة التأديبية للمخالفات المالية والإدارية.

15.قوانين العاملين المدنيين في جمهورية مصر العربية: القانون رقم (47) لسنة 1978م، والقانون رقم (57) لسنة 1971م، والقانون رقم (46) لسنة 1964م.

تم بحمد الله