بسم الله الرحمن الرحيم

تمهيد

موضوعات البحث :

يتمثل النشاط الإدارى فى التصرفات القانونية والأعمال المادية التى يقوم بها العاملون بالإدارة لحسابها فى حدود اختصاصاتهم القانونية . وتثور مشاكل المسئولية الإدارية إذا ما نتج عن هذه التصرفات القانونية أو الأعمال المادية ضرر لشخص ما .

والتصرفات القانونية التى تصدر عن العاملين بالإدارة لحسابها قد تكون قرارات إدارية أو عقوداً إدارية . ونقتصر فى بحثنا على المسئولية غير التعاقدية لأن الفقه جرى على دراسة المسئولية العقدية عند دراسة العقود الإدارية . أما الأعمال المادية التى قد تسبب ضرراً للغير فمثالها خطأ سائق السيارة المملوكة للإدارة الذى يترتب عليه إصابة شخص ما ، والحوادث الناتجة عن القيام بالأشغال العامة وإصابات العمال الناتجة عن الآلات .

وتثير دعوى مسئولية الإدارة مشاكل دقيقة من حيث الموضوع ومن حيث الاختصاص . وأول مشكلة نقابلها ونحن بصدد دعوى مسئولية الإدارة هو تحديد جهة الاختصاص بها ، أهو القضاء العادى أو القضاء الإدارى . والنظم ذات النظام القضائى المزدوج لا تتبع منهجاً واحداً فى توزيع الاختصاص ، حتى إن الاختلاف بين النظامين المصرى والفرنسى وهما نظامان ينتميان إلى أسرة قانونية واحدة [1] يختلفان أحدهما عن الآخر بقدر اختلاف نظم ازدواج القضاء على نظم وحدة جهة القضاء . ثم تبرز مشكلة القواعد الموضوعية المطبقة على النزاعات المختلفة ومدى اتفاقها أو اختلافها عن القواعد المطبقة على علاقات القانون الخاص . فأما عن المسئولية المبنية على الخطأ فلا اختلاف على تقريرها من حيث المبدأ وإن كان التكنيك المتبع لتحديد المسئول وتوزيع المسئولية يختلف حسبما يرى أغلب الفقه فى القانون الإدارى عنه فى القانون

(١) يقسم الأستاذ رونيه دافيد العالم فى الوقت الحاضر إلى ثلاث عائلات قانونية كبرى : العائلة الرومانية الجرمانية romano-germanique وعائلة القانون العام Gommon law وعائلة القوانين الاشتراكية Droits socialistes وهذا التقسيم يترك جانباً القوانين العرفية التى تبقى عليها بعض البلاد . انظر
géographie générale, Encyclopédie de la Pléiade, p. 1738 et S.S.

المدنى وسنفحص كل هذه النقاط عن قرب لنستطيع تحديد مدى صحة ما يتردد على أقلام الكتاب بهذا الصدد . وأما عن المسئولية الإدارية دون خطأ فالاتجاه العام هو إلى تقريرها فى حالات أكثر من الحالات المعروفة فى القانون المدنى ، وينبع هذا الاختلاف من طبيعة السلطات التى تتمتع الإدارة بها والتى جعلت مجلس الدولة الفرنسى يسعى إلى حماية الأفراد منها عن طريق تقرير مسئولية الإدارة كموازن للسلطات الواسعة التى تتمتع بها الإدارة والتى لا نظير لها فى علاقات القانون الخاص .

وبعد أن تحسم مشاكل الاختصاص وشروط انعقاد المسئولية يتعين التصدى لمسألة التعويض . والمبدأ العام الذى كان لا يجب أن يثير جدلا هو تطبيق قواعد التعويض المنصوص عليها فى القانون المدنى على أساس أنها تقرر تعويض المضرور عما لحقه من خسارة وما فاته من كسب لأن هذا المبدأ تحتمه العدالة أيا كان المسئول شخصاً عاماً أو خاصاً[1] .

غير أن هناك جزئية أثارت جدلا طويلا فى فرنسا لم يحسم إلا فى عام ١٩٦١ بحكم لوتسيرون الصادر من مجلس الدولة الفرنسى فى ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٦١ . فمن المعروف أن القضاء العادى يعوض عن الضرر المعنوى الذى يصيب شخصاً فى مشاعره سواء نتيجة لحزن على وفاة شخص عزيز عليه . أو لمجرد اكتئابه لرؤيته إياه عاجزاً أو متألماً[2] .

وينص القانون المدنى المصرى الجديد على تعويض الضرر الأدبى فى مادته ٢٢٢ « ١ — يشمل التعويض الضرر الأدبى أيضاً ولكن لا يجوز فى هذه الحالة أن ينتقل إلى الغير إلا إذا تحدد بمقتضى اتفاق أو طالب الدائن به أمام القضاء ٢ — ومع ذلك لا يجوز الحكم بتعويض إلا للأزواج والأقارب إلى الدرجة الثانية عما يصيبهم من ألم من جراء موت المصاب » .

ذلك أن مجلس الدولة الفرنسى قدر أن الحزن الذى ينتاب شخصاً بسبب موت

---

(١) تنص المادة ٢٢١ من القانون المدنى المصرى على ما يأتى : « ١ — إذا لم يكن التعويض مقدراً فى العقد أو ينص فى القانون فالقاضى هو الذى يقدره . ويشمل التعويض ما لحق الدائن من خسارة وما فاته من كسب ، بشرط أن يكون هذا نتيجة طبيعية لعدم الوفاء بالالتزام أو للتأخر فى الوفاء به . ويعتبر الضرر نتيجة طبيعية إذا لم يكن فى استطاعة الدائن أن يتوقاه ببذل جهد معقول . ٢ — ومع ذلك إذا كان الالتزام مصدره العقد فلا يلتزم المدين الذى لم يرتكب غشاً أو خطأ جسيما إلا بتعويض الضرر الذى كان يمكن توقعه عادة وقت التعاقد » .

(٢) انظر شابى Responsabilité publique et responsabilité privée, les influences réciproques des jurisprudences administrative et Judiciaire.

حيث أورد بعد أن شرح المبدأ أحكاماً عديدة صادرة من القضاء العادى بهذا المعنى . ص ٤٢٠ .

أو ألم شخص عزيز عليه لا يمكن أن يقدر بمال . ولذا فقد رفض تعويض هذا الضرر المعنوى مع ما فى هذا الرفض من مجافاة للعدالة وتفرقة بين المضرور من عمل صادر من شخص من أشخاص القانون العام والمضرور من عمل شخص عادى ، تفرقة لا مبرر ولا داعى لها . ولذا فقد توالت النداءات من جانب الفقهاء ومفوضى الدولة لوضع حد لهذا الوضع . وهى نداءات نوقشت فيها المسألة وقلبت على جميع أوجهها حتى استجاب مجلس الدولة الفرنسى فى حكمه الشهير Letisserand الصادر فى ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٦١ وقرر التعويض عن الألم المعنوى الذى أصاب السيد Letisserand نتيجة لوفاة ابنه فى حادث سيارة مملوكة للإدارة . ولعل من المفيد أن نورد هنا العبارات التى وجهها مفوض الدولة هيرمان Heumann إلى قضاة مجلس الدولة فى تقريره على قضية Letisserand « ما هى الأسباب التى دعتكم إلى اتخاذ موقف بعيد تماماً عن موقف المحاكم العادية فيما يتعلق بالتعويض عن الألم المعنوى؟ يقيناً أن هذه الأسباب ليست لاعتبارات نابعة من خصوصية القواعد المطبقة على مسئولية الهيئات العامة . هذه الخصوصية واضحة جلية عندما يتعلق الأمر بتحديد شروط انعقاد مسئولية مرتكب العمل . **أما عندما يتعلق الأمر بحساب مبلغ التعويض ومدى الضرر فإنه يقدر فى شخص المضرور** ولا يوجد سبب للتفرقة حسبما إذا كان العمل شبه التقصيرى صادراً من شخص خاص أو شخص عام » .

ونحن نعتقد أن تقرير مبدأ التعويض عن الألم المعنوى بحكم لوتسيرون Letisserand قد قضى على أبرز أوجه الخلاف بين المسئولية الإدارية والمسئولية المدنية فيما يتعلق بموضوع التعويض فى القانون الفرنسى . ولكننا لا ننسى أن نشير إلى أن مجلس الدولة الفرنسى فى قضائه اللاحق على حكم Letisserand لم يطبق المبدأ بالجرأة التى كان يتمناها فقهاء القانون العام . وأنه كثيراً ما لجأ فى هذه الفترة اللاحقة إلى صيغة قديمة متحفظة كان يستعملها عندما يريد تقرير التعويض عن الألم المعنوى وهى « التعويض عن الاضطراب فى ظروف الحياة » وهذا الرجوع إلى الصيغة القديمة موضع انتقاد الفقه الذى يرى فيها لفظاً ودوراناً يبعدان مجلس الدولة عن الحقيقة [١] .

---

(١) انظر Arrêt épouse Heberte. Ville de Nantes, C.E. 14, juin 1963, D. 1964, 1.326, Note Mme C. Lalumière : Il est souhaitable de renoncer à une formule détournée lorsqu'elle ne correspond pas à la réalité.

ونحن لا نرى فى هذا رجوعاً عن مبدأ تقرير التعويض عن الألم المعنوى بقدر ما نرى فيه ثقل الاستقرار على المبدأ العكسى أمداً طويلا . ونعتقد أن التحرر من هذا التقليد سيتم رويداً رويداً ، إذ أن عنصر الزمن يلعب دوراً كبيراً فى مثل هذه الحالات .

أما فى مصر فمشكلة الألم المعنوى لم تثر وما كان لها أن تثور بالصورة التى رأيناها فى فرنسا . ذلك أن الحزن على وفاة شخص عزيز ينتج عن عمل مادى قام به أحد أتباع الإدارة . والدعاوى الموجهة ضد الإدارة للتعويض عن ضرر ناتج عن عمل مادى كانت من اختصاص القضاء العادى الذى يطبق قواعد القانون المدنى وعلى وجه التحديد المادة ٢٢٢ السابق الإشارة إليها ، مما لا مجال فيه لمثل الخلاف الذى ثار فى فرنسا .

الطعن الإدارى والطعن القضائى :

يقصد بالطعن كل وسيلة يضعها القانون تحت تصرف الشخص لإصلاح وضع من الأوضاع بمساعدة السلطة العامة . فهو نظام للمطالبة نظمه القانون . وتنقسم الطعون إلى طعون إدارية ، وطعون قضائية . وهناك عدة مميزات لكل من النوعين تعين على تكييف الطعن . ثم إن هناك علاقة بين الطعن القضائى والطعن الإدارى .

التمييز بين الطعن الإدارى والطعن القضائى :

١ — إن أهم ما يميز الطعن الإدارى عن الطعن القضائى هو الجهة التى يقدم إليها الطعن فإذا كانت هذه الجهة إدارية كان الطعن إدارياً وإذا كانت قضائية كان الطعن قضائياً . وينقسم الطعن القضائى بدوره إلى طعن ولائى وطعن رئاسى . الأول هو الطعن المقدم لنفس مصدر العمل المطعون فيه . والثانى هو الطعن الذى يقدم إلى جهة رئاسية يطلب منها أن تتحرك لتراقب مرؤوسيها .

٢ — أساس الطعن : فى الطعن الإدارى يستطيع الطاعن أن يثير أى حجة يبرر بها طلبه سواء أكانت حجة قانونية أم مجرد ملاءمة ، بل إن الطاعن يستطيع أن يستثير كرم وعطف الجهة الإدارية . أما الطعن القضائى فلا يمكن أن يستند إلا إلى حجج قانونية .

٣ — الشكل والإجراءات : عادة ما يكون الطعن الإدارى متروكاً دون تنظيم فى شكله أو مواعيده أو إجراءاته ، ولا قيد على السلطة الإدارية فى قبول الطعن الإدارى .

أما الطعن القضائى فهو منظم تنظيماً قانونياً من حيث إجراءاته ومواعيده . وأى مخالفة لهذا التنظيم توجب على الجهة القضائية المختصة الحكم بعدم قبول الطعن .

٤ — سلطات الهيئة المختصة : إن للهيئة الإدارية المختصة بنظر الطعن كل السلطة . فلها ألا ترد على الطاعن كما لها أن ترفض . ولها أن تستجيب جزئياً أو كلياً لطلباته كما أن لها أن تمنحه أكثر مما طلب . وتستطيع أن تعدل القرار المطعون فيه بشرط ألا تمس الحقوق المكتسبة للغير . أما القاضى فمقيد أولا بضرورة أن يحكم فى الدعوى المعروضة عليه ثم هو من ناحية أخرى مقيد بطلبات المدعى فلا يستطيع أن يمنحه أكثر مما يطلب[1] .

٥ — طبيعة القرار الصادر بشأن الطعن : يؤدى الطعن الإدارى إلى صدور قرار إدارى ، أما الطعن القضائى فينتهى إلى صدور حكم قضائى يتمتع بقوة الشىء المحكوم فيه .

٦ — مما سبق يمكن أن نستخلص تعريفاً للطعن القضائى بالمقابلة للطعن الإدارى : الطعن القضائى هو ذلك الطعن الذى يضع فيه الشخص أمام القاضى ادعاء قانونياً متبعاً الإجراءات والأشكال المفروضة بهدف الحصول على إشباع بواسطة حكم قضائى .

العلاقة بين الطعن الإدارى والطعن القضائى :

١ — من الناحية القانونية يتميز الطعن الإدارى عن الطعن القضائى ويختلفان من عدة أوجه كما سبق أن أوضحنا . ولكن من الناحية العملية فإن صاحب الشأن يتساءل أيهما أفيد له . ومن هذه الزاوية يلاحظ أن الطعن الإدارى يتمتع بالمزايا الآتية :

— يظل ممكناً حتى بعد إغلاق باب الطعن القضائى لانقضاء الميعاد المنصوص عليه ، قانوناً وهو شهران فى فرنسا وستون يوماً فى مصر بالنسبة للطعن فى القرارات الإدارية .

— إن الطعن الإدارى يتيح الفرصة لإثارة حجج كثيرة وليس فقط الحجج القانونية .

— إن الطعن الإدارى يمكن أن يوصل إلى نتائج أجدى وأكمل من الطعن القضائى .

---

(١) Il ne saurait statuer ultra petita

وإذا كانت هذه هى مزايا الطعن الإدارى . فإن به نقطتى ضعف تجعلان الطعن القضائى فيما يتعلق بهما أفضل .

— لا يوجد ما يضمن للطاعن إداريًّا أن ينظر فى طعنه . أما الطعن القضائى ففيه ضمانة لأن القاضى ملزم بفحص الطعن وإصدار حكم بشأنه .

— يقدم القاضى بحياده وبعده عن موضوع الطعن ضمانة أخرى . أما الإدارة سواء نفس مصدر القرار أو رئيسه فإنها تميل إلى التشبث بموقفها السابق مما يجعل احتمال رجوعها ضئيلا . ولذا فإن فرص نجاح الطعن الإدارى منعدمة لأسباب نفسية أساساً .

مكان دعوى المسئولية من الدعاوى التى يختص بها القضاء الإدارى :

التقسيم التقليدى للدعاوى فى القانون الفرنسى :

يعتمد التقسيم التقليدى للدعاوى أمام القضاء الإدارى الفرنسى على سلطات القاضى التى تحركها الدعوى . وعلى هذا الأساس توجد أربعة أقسام رئيسية تختلف الدعاوى التى يختص بها القاضى الإدارى .

١ — قضاء الإلغاء : إذا كان المطلوب من القاضى تقرير عدم مشروعية قرار إدارى وبالتالى الحكم بإلغائه فنحن أمام قضاء إلغاء . وأهم دعوى تندرج تحت قضاء الإلغاء هى دعوى تجاوز السلطة recours pour excès de pouvoir وإلى جانب دعوى تجاوز السلطة توجد دعوى إلغاء عقد إدارى ودعوى إلغاء انتخاب إدارى . وينحصر دور القاضى فى دعوى الإلغاء فى الحكم بالإلغاء إذا كان العمل غير مشروع أو رفض طلب الإلغاء إذا كان العمل مشروعاً . وليس من سلطة القاضى أن يحكم بتعديل العمل المطلوب إلغاؤه أو استبدال غيره به .

٢ — الدعوى التى تثير ولاية القضاء كاملة : فى هذه الدعوى يسترد القاضى سلطاته كاملة فيكون من حقه أن يحكم بالإلغاء أو التعديل أو استبدال عمل بعمل فى سبيل إعادة الحق إلى صاحبه . والأمثلة على الدعوى التى تثير ولاية القضاء كاملة دعوى المسئولية ودعاوى العقود حيث يدعى المتقاضى بوجود حق له قبل الإدارة ويصدر الحكم فى الدعوى بإدانة الإدارة وإلزامه بدفع مبلغ من النقود .

٣ — قضاء التفسير وتقدير المشروعية Interprétatation et appréciation de légalité

يتصل هذا النوع من القضاء بميكانيكية المسائل الأولية . فعندما تثور أمام القاضى

المدنى مسألة من اختصاص القاضى الإدارى يتوقف عليها الحكم النهائى يضطر إلى وقف نظر الدعوى . وتعرض مسألة التفسير أو تقدير المشروعية بدعوى مستقلة . وفى الأولى يطلب من القاضى إيضاح وتفسير نص غامض أى استخراج المعنى الخافى ، وفى الثانية يطلب من القاضى تقرير ما إذا كان العمل الإدارى الذى يدمغه أحد الأطراف باللامشروعية مشروعاً أم غير مشروع . وفى الحالين يستخلص القاضى المدنى من حكم القاضى الإدارى النتائج اللازمة لحسم النزاع الثائر أمامه .

٤ — قضاء الزجر Contentieux de la répression

بصفة استثنائية بحتة ، يختص القاضى الإدارى الفرنسى بمهمة الزجر والعقاب فيدخل فى اختصاصه الحكم جنائيا على مرتكبى المخالفات التى يرتكبها الأفراد خروجاً على القوانين واللوائح التى تحمى المال العام . Contraventions de voiries

ومن الناحية العملية تعتبر دعاوى الإلغاء والدعاوى التى تثير ولاية القضاء كاملة أهم ما يختص به القاضى الإدارى . ونظراً لاختلاف شروط قبول كل منهما وأثر الحكم الصادر فى كل منهما فسنحاول إيضاح الفرق بينهما ، بعد أن نستعرض التقسيمات الحديثة للدعاوى .

التقسيمات الحديثة : يذهب فريق من الفقهاء إلى تقسيم الدعاوى إلى قضاء عينى Contentieux objectifs وقضاء شخصى Contentieux subjectif ويعتمد هذا التقسيم لا على سلطات القاضى حيال الدعوى . لأن هذه السلطات نتيجة وليست سبباً يمكن الاستناد عليه لتقسيم الدعاوى ، وإنما على طبيعة المركز القانونى الذى يؤسس عليه المدعى دعواه . فإذا كان الهدف من الدعوى حماية المشروعية وتصحيح وضع عام موضوعى فإن القضاء يعتبر قضاء عينياً . أما إذا كان الهدف من الدعوى تصحيح المركز الشخصى للمدعى فإن القضاء يعتبر قضاء شخصياً .

ويندرج تحت القضاء العينى :

١ — دعاوى إلغاء القرارات الإدارية .
٢ — دعاوى التفسير وتقدير المشروعية .
٣ — دعاوى الطعن بالنقض
٤ — الطعون الانتخابية .
٥ — الطعون الضريبية .

ويندرج تحت القضاء الشخصى .

١ — المنازعات المتعلقة بالعقود وأشباه العقود .

٢ — دعاوى التعويض عن الأعمال الضارة .

٣ — قضاء التفسير إذا كان العمل المطلوب تفسيره يتعلق بحق شخصى مثل طلب تفسير عقد إدارى .

ويذهب بعض الفقهاء إلى تقسيم الدعاوى التى يختص بها مجلس الدولة الفرنسى إلى قضاء المشروعية وقضاء الحقوق[1] . وهذا الفريق يرى أن الأساس الذى بنى عليه التقسيم التقليدى وهو سلطات القاضى لا يخلو من فوائد عملية ، كما أن الحق الذى تعتمد عليه الدعوى وهو أساس التقسيم الحديث أولى بالاحترام . وفى محاولة للتوفيق بين الأساسين يقسم الدعوى إلى قضاء مشروعية وقضاء حقوق . وداخل هذا التقسيم يمكن التمييز بين الدعاوى على أساس سلطات القاضى وذلك على النحو التالى .

١ — قضاء المشروعية : ويتعلق بالدعاوى التى يطلب فيها من القاضى أن يفحص العمل القانونى أو المادى ومدى اتفاقه مع القاعدة القانونية أو اللائحية . ويتصل بهذا النوع من الدعاوى قضاء التفسير . غير أنه داخل هذا القضاء يمكن تقسيم الدعاوى تبعاً لسلطات القاضى وطبيعة القرار الذى يصدره بعد فحص النزاع .

فقد تنحصر سلطات القاضى فى مجرد إعلان مشروعية العمل الإدارى أو مجرد إعلان معنى العمل . ويمكن أن نطلق على هذا النوع من القضاء قضاء الإعلان Contentieux de la déclaratiou إشارة إلى أن نتيجة الحكم لا تؤدى إلى اختفاء العمل الإدارى .

وقد يكون فى إمكان القاضى الحكم بإلغاء العمل الإدارى إذا ما تبين له أن العمل غير مشروع . وهنا يتعلق الأمر بقضاء الإلغاء .

وقد تكون سلطات القاضى . أبعد من الإعلان أو البطلان فيستطيع إحلال قرار محل القرار الباطل أو منح تعويض . وفى هذا الحالة يتمتع القاضى بسلطات كاملة recours de, pleine juridiction

وأخيراً قد تكون سلطات القاضى مختلفة تماماً وذلك بصدد قضاء الزجر Contentieux de répression . فبعد أن يقرر مخالفة التصرف الصادر من الأفراد لقواعد القانون فإنه

(١) أنظر أوبى ودراجو Traité de Contentieux administratif L.g.D.J. Tome II, p. 366 et S.S.

يوقع جزاء على المخالف أى يتخذ قراراً يمس المركز القانونى للفرد. ومن أهم ما يميز قضاء الزجر عن بقية قضاء المشروعية أنه يرد على الأعمال المادية الصادرة من الأفراد وليس على تلك المنسوبة إلى تابعى الإدارة .

٢ — قضاء الحقوق : وهو ذلك الذى يدعو القاضى للحكم على وجود ومضمون وآثار الحقوق الشخصية ، أو تقرير ما إذا كان هناك مساس بأى من هذه الحقوق وهى أساساً الحقوق العقدية والحق فى التعويض فى حالات المسئولية غير التعاقدية[١] .

وفى داخل قضاء الحقوق يمكن التمييز بين الدعاوى تبعاً لسلطات القاضى . فقد تقتصر سلطاته على مجرد الإعلان كما هو الحال فى قضاء تفسير عقد إدارى . وقد يكون من سلطات القاضى الحكم بالإلغاء une décision d'annulation ولكن الغالب فى قضاء الحقوق أن تكون للقاضى سلطات القضاء الكامل Les pouvoirs de pleine juidiction.

الفرق بين دعوى تجاوز السلطة والدعوى التى تثير ولاية القضاء كاملة :

١ — يلجأ صاحب الشأن إلى دعوى تجاوز السلطة إذا كان يريد أن يطلب من القاضى :

(ا) أن يضاهى القرار الإدارى بالقواعد القانونية الأسمى فى سلم تدرج القواعد القانونية .

(ب) أن يثبت عدم اتفاق القرار مع هذه القواعد .

(حـ) أن يلغى القرار غير المشروع .

٢ — ويستخدم صاحب الشأن الدعوى التى تثير ولاية القضاء كاملة إذا أراد أن يطلب من القاضى :

---

(١) يرى الفقهاء الذين يتبنون هذا التقسيم أن إدخال دعاوى التعويض فى قضاء الحقوق لا يحول دون إمكان التشكيك فى أن هذه الدعاوى من قضاء الحقوق . ذلك أنه يمكن إن يقال أن المسألة المثارة تتعلق بأن هناك خرقاً لقاعدة أعلى غير مكتوبة مضمونها تحريم الإضرار بالغير وتقرر التعويض فى حالة وقوع مثل هذا الضرر . ذلك أن القول مع ديجى وجيز بأن المضرور صاحب حق شخصى ليس مقبولا من أغلب الفقه . فمن الصعب القول بأن حقاً شخصياً ينشأ من إعلان المضرور رغبته فى الحصول على التعويض .

ولكن من الناحية العملية أيا كانت طبيعة الحق فى التعويض فإن هذا الحق يعامل على أنه حق شخصى . فهو يعد حقاً شخصياً عندما يتم التنازل عنه بالإرادة المنفردة أو بالاتفاق أو فيما يتعلق بسريان القوانين من حيث الزمان . ولذا فمن المستحسن معاملة قضاء المسئولية على أنه من قضاء الحق مع التذكير بإمكان الدفاع نظرياً عن وجهة النظر العكسية Auby et Drago op. cit, p. 372.

(ا) أن يعترف بأن له حقاً .

(ب) أن يقرر أن هناك مساس بهذا الحق .

(ح) أن يأمر بالإجراءات الضرورية لإصلاح الوضع على أساس هذا الحق .

٣ – ويترتب على ما سبق فروق أساسية بين نوعى الدعاوى :

(ا) أن الحق فى رفع الدعوى التى تثير ولاية القضاء كاملة لا يكون إلا لصاحب الحق المهدر . أما دعوى تجاوز السلطة فأوسع بكثير إذ لكل صاحب مصلحة فى إلغاء القرار غير المشروع الحق فى رفعها .

(ب) أن الدعوى التى تثير ولاية القضاء كاملة هدفها هو إدانة شخص هو المدعى عليه . أما دعوى تجاوز السلطة فلا ترمى إلى إدانة شخص وإنما إلى إلغاء شىء ولذا يقال عادة إن دعوى تجاوز السلطة تخاصم قراراً إدارياً .

(ح) يستطيع رافع الدعوى التى تثير ولاية القضاء كاملة أن يضم إلى طلبه طلباً بإلغاء القرار المولد للضرر . مثلا إذا كان هذا القرار غير مشروع . أما رافع دعوى تجاوز السلطة فلا يستطيع أن يطلب إلا إلغاء العمل غير المشروع .

٤ – يترتب على الفارق فى طبيعة كل من نوعى الدعاوى وهو أن دعوى تجاوز السلطة هدفها حماية مبدأ المشروعية على حين أن الدعوى التى تثير ولاية القضاء كاملة هدفها حماية مركز فردى . إن دعوى تجاوز السلطة تخضع لإجراءات مبسطة لتسهيل رفعها فدعوى تجاوز السلطة معفاة من الرسوم اللهم إلا رسم الدمغة على عريضة الدعوى . ولا يتحمل من يخسر الدعوى سوى نصف المصاريف كما لا يشترط أن ترفع بواسطة محام . كل ما على المتقاضى هو أن يسبب دعواه بأن يحدد على وجه الدقة القاعدة القانونية . أيا كان مصدرها ، التى يعتقد أن القرار الذى يطعن فيه قد خالفها وتاريخ صدور القرار والجهة التى أصدرته . أما الدعوى التى تثير ولاية القضاء كاملة فلا يتمتع رافعها بمثل هذا التبسيط .

٥ – أخيراً فإن القرار الصادر فى كل من الدعويين ليست له نفس القوة والطبيعة . فحجية الحكم الصادر فى دعوى تجاوز السلطة حجية مطلقة إذ يهدم القرار غير المشروع فى مواجهة الكافة . أما الحكم الصادر فى الدعوى التى تثير ولاية القضاء كاملة فحجيته نسبية متصورة على أطراف النزاع طبقاً للشريعة العامة فى هذا الشأن .

تقسيم الدعاوى فى القانون المصرى : لا محل لتقسيم الدعاوى فى مصر إلى دعاوى إلغاء ودعاوى تثير ولاية القضاء كاملة كما هو الحال فى فرنسا . فدعوى الإلغاء لا يقابلها فى مصر الدعوى التى تثير ولاية القضاء كاملة . والسبب فى ذلك أن دعوى المسئولية فى مصر لا تعرف كما هو الحال فى فرنسا قاعدة القرار السابق . وهى القاعدة التى بمقتضاها يتعين على من يريد مقاضاة الإدارة استصدار قرار منها تنكر عليه فيه الحق الذى يطالبها به . وعلى ذلك فإن بسط ولاية القضاء كاملة على قرار صادر من الإدارة لا وجود لها فى النظام المصرى . ولذا فإن التقسيم المعتمد للدعاوى التى يختص بها القضاء الإدارى هو : دعوى الإلغاء ودعوى التعويض .

ومن ناحية أخرى فإن اختصاص القضاء الإدارى المصرى لا يشمل جميع أنواع الدعاوى المعروفة فى النظام الفرنسى . فلا يختص مجلس الدولة المصرى بقضاء الزجر . كما أن قضاء التفسير على النحو المعروف فى فرنسا لا وجود له فى نظامنا ، فالقاضى الإدارى المصرى لا يفسر قراراً أو يفحص مشروعيته باعتباره مسألة أولية ثارت أمام قاض آخر وإنما يفسر أو يفحص المشروعية إذا كان مختصاً بالدعوى أساساً وسيفصل فيها نهائياً .

وأخيراً فإن نظامنا يختلف عن النظام الفرنسى فيما يتعلق بجواز الجمع بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء . فقد رأينا أن المدعى الذى يرفع دعوى تجاوز سلطة لا يحق له أن يطالب بغير إلغاء القرار الإدارى . أما عندنا فيجوز لرافع دعوى الإلغاء أن يطالب بالتعويض عن الأضرار التى أصابته من جراء القرار غير المشروع .

منهج البحث :

يعد موضوع المسئولية الإدارية من الموضوعات التى كثرت كتابات الفقهاء لإيضاح جوانبها المتعددة سواء من حيث أوجه الشبه وأوجه الخلاف بينها وبين المسئولية المدنية ، أو من حيث تأثير كل من المسئوليتين فى الأخرى .

ورغم كثرة الكتابات وعظم المجهودات التى بذلت فى هذا الميدان فقد بدا لنا منذ أن اعتزمنا القيام بأبحاث فيه أنه يبدو غامضاً متشابكاً تتسم نظرياته بالتعدد والتداخل ، مما جعلنا نفكر فى ضرورة معالجته بأسلوب يعمد إلى تحرير الموضوع من النظريات الراسخة كلما تبدت عائقاً أمام تقدمه . ذلك أن التطورات التى طرأت على المسئولية

الإدارية تحتم على كل من يتعرض لها بالبحث أن يعيد التفكير فى الآراء الموروثة لفحص مدى تمشيها مع ما طرأ عليها من تغيرات فى الواقع . وهذا التشكيك فى النظريات التى شادها الفقهاء فى مراحل سابقة لبلورة موضوع مسئولية الإدارة (مثل التفرقة بين الخطأ الشخصى والخطأ المصلحى ، وتعريف المسئولية ، ومعايير الاختصاص ، وتصنيفات مسئولية الإدارة دون خطأ من موظفيها) وإن كان من أسس البحث العلمى الصحيح ، وأحد أركان التفكير الديكارتى ، إلا أنه لا يعنى إنكار فضل من تولوا بالبحث هذا الموضوع ، وإنما هو يعنى فقط ضرورة إعادة النظر مع مرور الزمن فى أية نظرية لكى تتمشى مع الواقع ، لأن التمسك بنظرية قديمة مع محاولة غصب الوقائع على الدخول فى هذه النظرية كثيراً ما يقودنا إلى تعقيدات وصعوبات تجعل إمكان حل المشاكل التى تثور عملا محفوفاً بالغموض والخلط مما يؤدى فى كثير من الأحيان إلى الوصول إلى حلول غير صائبة .

ومن ناحية أخرى فإن الكتابات فى القانون الإدارى — الذى طالما وصف بحداثته — يغلب عليها الطابع النظرى الذى يضع فى المقام الأول شرح النظريات التى شيدت بالتفصيل ، ثم سرد الانتقادات الموجهة لكل نظرية ، وهذا الجدل وإن كان مفيداً من الناحية النظرية إلا أنه يترك القارئ متردداً إذا ما تصدى لأى إشكال . وقد كان رائدنا فى الصفحات التالية أن نسعى لا إلى العثور على عيوب كل نظرية فحسب وإنما إلى الإمساك أيضاً بما تحويه من صواب ، فكثيراً ما تحوى النظريات التى تبدو فى ظاهرها مختلفة أوجه شبه . فإذا ما جمعنا أوجه الالتقاء بين النظريات فإننا نكون قد قمنا بعمل إيجابى ، ذلك أنه على حين يتعدد الخطأ لا توجد إلا حقيقة واحدة .

فإذا ما توصلنا إلى تأصيل نجمع فيه أوجه الصحة ونطرح أوجه الخطأ فإن من الضرورى فى رأينا أن نعرف كيف نستخدم ما عرفنا . فلا شك أنه من المهم أن نعرف الكثير ؛ ولكن الأهم هو أن نعرف كيف نستخدم المعرفة [١] .

---

(١) انظر المبدأ الأول من « مبادئ قيادة الفكر » لديكارت : إن الهدف من الدراسات يجب أن يكون توجيه الفكر ليصدر أحكاماً قوية وصحيحة فى كل ما يعرض له .

خطة البحث :

نبدأ فى الجزء الأول بدراسة قواعد الاختصاص و إجراءات دعوى التعويض

وسنتعرض فى الجزء الثانى لدراسة الأحكام الموضوعية للمسئولية الإدارية . فندرس فى الباب الأول شروط انعقاد المسئولية فى فصلين :

مسئولية الإدارة عن أخطاء موظفيها (فصل أول)

ثم مسئولية الإدارة دون خطأ من موظفيها (فصل ثان) .

ثم ندرس فى باب ثان جزاء المسئولية وهو التعويض .