كلية الحقوق

مسؤولية الإدارة
على أعمال الضبط الإداري
والاعفاء منها

الباحث
على مانع سرور الجرمان المطيرى
باحث دكتوراه
ali_algarman@hotmail.com

مقدمة:

تعد المسؤولية حجر الزاوية في جميع النظم القانونية، وذلك لأنها تساهم في الحفاظ على الحقوق والحريات، وترد الضرر وتحمي الأفراد من التعسف، وعن طريقها تتحقق العدالة، مما ينعكس على تحقيق هدف الصالح العام والصالح الخاص على حد سواء([1]).

تقوم مسئولية الإدارة على غرار ما هو منصوص عليه في القانون المدني على أساس الخطأ وإن كان الخطأ في مجال القانون العام يختلف عنه في مجال القانون المدني، حيث تخضع المسئولية الإدارية لنظرية قضائية مرنة، بمعنى أن قواعدها متغيرة وغير مستقرة، لأنها تتطور تبعاً لتطور الظروف من أجل تحقيق العدالة بين مصلحة الإدارة والفرد، وإن كان أساس مسئولية الدولة عن أعمالها الإدارية في الأصل تقوم على أساس نظرية الخطأ والذي أرسى مجلس الدولة الفرنسي كما ابتدع قيام مسئولية الدولة على أساس المخاطر وتحمل التبعة وعلى أساس المساواة أمام التكاليف والأعباء العامة بصفة استثنائية، ومقتضى هذه النظرية، تسأل جهة الإدارة عن كافة الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء تصرفات رجال الضبط، دون حاجة إلى تكليف طالب التعويض أن يثبت خطأ رجال الشرطة أو الضبط (٢).

ولا يعني ذلك أن القانون العام استعار فكرة الخطأ كما هي في القانون المدني حيث تتميز القواعد التي تحكم المسئولية الإدارية عن القواعد التي تحكم المسئولية المدنية (٣) وعلى ذلك فأن الخطأ في القانون العام يتميز بالمرونة على ما هو عليه في ظل أحكام القانون المدني.

وتمارس سلطة الضبط الإداري نشاطها بوسائل يغلب عليها طابع القهر والجبر وتستعملها في وقت تراه مناسبا وبما يلاءم الحالة التي تتصدى لها، وتصدر قرارات فردية ولائحية لا يملك الأفراد حيالها إلا الخضوع والتنفيذ ([4]).

---

١) ينظر في ذلك:

SOUTEYRAND (E), « La responsabilté de l'administration », AJDA, 20 Juillet–20 Aout 1999, n° spécial, p 92.

٢) د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، النظرية العامة للمسئولية الشرطة" جنائيا وإدارياً " منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٧٤، ص ٣٥٠.

٣) د. محمد انس قاسم جعفر، التعويض في المسئولية الإدارية: دراسة مقارنة في ضوء احكام مجلس الدولة الفرنسي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٨٧، ص ١١١.

٤) د. عاشور سليمان شوايل؛ مسئولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائياً وإدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٢، ص ٣٩٥.

ويرجع الفضل في تقرير قواعد المسؤولية الإدارية، التي أصبحت أحد المبادئ الأساسية في القانون الإداري، إلى أحكام مجلس الدولة الفرنسي الذي أخذ من قواعد المسؤولية المدنية وطورها بما يتماشى مع طبيعة العلاقات الإدارية ومع اعتبارات الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة(١).

وعلى ذلك تعد مسؤولية سلطة الضبط الإداري أخطر مسؤوليات الدولة بسبب تماسها بالحريات العامة وحقوق الأفراد، وما تحوزه من إمكانات لتحقيق أهدافها في المحافظة على النظام العام.

أهمية الدراسة:

المستقر عليه أن تمتع الدولة بالسيادة لا يتعارض مع إمكانية مساءلتها وتحملها مسؤولية أعمالها وأنشطتها، وبخاصة أن الدولة صاحبة السيادة يجب أن تكون قدوة ومثالا لمواطنيها بتحملها المسؤولية عند إلحاقها الضرر بأحد الأفراد(٢).

ومن هنا يعتبر مبدأ مسئولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري من المبادئ المقررة في القضاء المصري والفرنسي والكويتي، وتقتصر مسئولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في دولتي مصر والكويت فقط على أساس الخطأ، بينما تشمل في فرنسا المسئولية بدون خطأ إلى جانب المسئولية على أساس الخطأ.

أهداف الدراسة:

تستهدف الدراسة تحقيق العديد من الأهداف التي تتمثل في:

١-إلقاء الضوء على مسئولية الضبط الإداري على أساس الخطأ

٢-بيان التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي المستوجب للمسؤولية

٣-تناول هيئات الضبط الإداري والقرارات بدون خطأ

٤-أستعراض حالات الإعفاء من مسؤولية الإدارة على أعمال الضبط الإداري

---

١) د. فوزي أحمد حتوت، المسؤولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، ٢٠٠٧، ص أ.

٢) يراجع: د. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، مرجع سابق، ص ٧.

خطة الدراسة:

تتناول دراستنا المتعلقة بموضوع مسؤولية الإدارة على أعمال الضبط الإداري والاعفاء منها، تقسيمها على أربعة مباحث على الوجه التالي:

المبحث الأول: مسئولية الضبط الإداري على أساس الخطأ

المبحث الثاني: الخطأ الشخصي والمرفقي المستوجب للمسؤولية

المبحث الثالث: هيئات الضبط الإداري والقرارات بدون خطأ

المبحث الرابع: حالات الإعفاء من مسؤولية الإدارة على أعمال الضبط الإداري

خاتمة.

المراجع.

المبحث الأول
مسئولية الضبط الإداري
على أساس الخطأ

تمهيد وتقسيم:

تسعي هيئات الضبط الإداري إلى تحقيق هدفها المتمثل في المحافظة على النظام العام، قد تلحق بالأشخاص أضرار نتيجة خطأ أو إهمال أو سوء نية، وعلى ذلك فإن قيامها بتصرفات غير مشروعة وأن كانت تمثل خطأ، يجيز للشخص الذي أصابه ضرر الحق في طلب تعويض لإصلاح وجبر ما أصابه من أضرار، بشرط أن يثبت أن الضرر الذي لحقه كان نتيجة تصرف خاطئ من الإدارة، وإلا فإنه لن يحصل على حكم بالتعويض، لذلك فإن التعويض عن خطأ الإدارة يقوم على ثلاثة أركان هي: الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، فالقواعد الخاصة بالتعويض تعود إلى ركن الخطأ، الذي رسم معالمه مجلس الدولة الفرنسي بصورة مختلفة لما هو عليه الحال في القانون المدني، فالخطأ إذن هو الأساس القانوني والمنطقي، الذي يفسر تعويض هيئات الضبط الإداري عن أعمالها الضارة بالأشخاص(١).

واشترطت الأحكام القضائية توافر الخطأ في القرار الإداري لإقرار مساءلة الدولة عنه أي أن "مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية رهينة بأن يكون القرار معيبا وأن يترتب عليه ضرر، وأن تقوم علاقة السببية بين عدم المشروعية وبين الضرر الذي أصاب الفرد، فإ ذا كان القرار الإداري سليما مطابقا للقانون فلا تسأل الإدارة عن نتيجته، مهما بلغت جسامة الضرر الذي يلحق الفرد.."(٢).

وسوف نتناول مسئولية الضبط الإداري على أساس الخطأ، بتقسيم الدراسة على مطلبين على الوجه التالي:

---

١) يراجع: د. عبد الله طلبة، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق، سنة ١٩٧٦، ص٣٨٧.

٢) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ٥٧٩٩ لسنة ٤٣ ق، جلسة ٢٠٠٦/٦/١ المجموعة، السنة ٤٦، عدد ٢، ص٢٠٢١

المطلب الأول

مفهوم الخطأ المستجوب المسؤولية

اختلفت التعريفات حول مفهوم الخطأ، حيث يعرف الفقيه"Ripert":" الخطأ بأنه هو إخلال بالتزام سابق ينشأ عن القانون أو العقد أو قواعد الأخلاق"، وتوجد صعوبة في تعريف فكرة الخطأ ودليل ذلك هو إحجام المشرع عن تعريفه(١)

كما يعرف السنهوري الخطأ في المسؤولية التقصيرية بأنه هو" الإخلال بالتزام قانوني...وإن الالتزام القانوني الذي يعتبر الإخلال به خطأ في المسؤولية التقصيرية هو دائما التزام ببذل عناية، وهو أن يصطنع الشخص في سلوكه اليقظة والتبصر حتى لا يضر الغير. فإذا انحرف عن هذا السلوك الواجب، فيكون هذا الانحراف خطأ يستوجب مسؤوليته التقصيرية"(٢)".

ولقد استقرت القواعد العامة في القانون الخاص، وبخاصة القانون المدني إلى الاستناد إلى مبدأ عام يقرر بمقتضاه وجوب التعويض عن كل خطأ يسبب ضررا للغير.

فعلى صعيد القانون الكويتي تنص الفقرة الاولي من المادة ٢٢٧ من القانون المدني الكويتي رقم ٦٧ لسنة ١٩٨٠ وفق تعديلات القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩٦ بتعديل بعض أحكام القانون المدني على أنه" كل من أحدث بفعله الخاطئ ضرراً بغيره يلتزم بتعويضه، سواء أكان في إحداثه الضرر مباشراً أو متسبباً".

وعلي ذلك فالخطأ في القانون المدني يتبادر إلى الذهن حال الحديث عن سبب تحمل مرتكب الفعل الضار لنتائج تصرفاته وانحرافه عن السلوك الواجب، كما أن الخطأ كسند للمسئولية يمتد نطاق تطبيقه لدي قواعد القانون الإداري، ففي مجال المسؤولية الإدارية يتفق الفقه والقضاء الإداري على كون الخطأ هو السبب الرئيسي لقيام مسؤولية السلطة الإدارية عن نشاطها الضبطي(٣).

---

١) يراجع في ذلك: د. حسين عامر، د. عبد الرحيم عامر، المسؤولية المدنية: التقصيرية والعقدية، مؤسسة المعارف، القاهرة، ١٩٧٩،ص١٣٦ .

٢) ينظر في ذلك: د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد: مصادر الالتزام، المجلد الثاني، ط٣،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة ٢٠٠٩، ص ٨٨١- ٨٨٢.

٣) د. فوزي أحمد حتوت، المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص (ب).

ويتمثل الأساس الإداري لمفهوم الخطأ في شعور الشخص بأنه مذنب يستحق اللوم والمؤاخذة (١).

وعلى صعيد السياسات القضائية فإن مجلس الدولة الفرنسي أقر مبدأ تدرج جسامة الخطأ لمسؤولية بعض المرافق، ويتطلب كقاعدة عامة توافر الخطأ الجسيم لمساءلة سلطات الضبط الإداري عن أعمالها(٢).

كما أظهرت المحكمة الإدارية العليا في العديد من أحكامها أهمية عنصر الخطأ في تصرفات الإدارة الخاطئة عندما ذكرت "أن الدولة تكون مسئولة بالتعويض عن أعمالها التي تبنى على الخطأ إذا توافرت أركان ثلاثة هي: أ- أن يكون هناك خطأ منسوب إلى الإدارة ب- أن يصيب الفرد ضرر بسبب هذا الخطأ. جـ- أن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، ويندرج في مدلول الخطأ، العمل غير المشروع، الذي يتناول الفعل السلبي والفعل الإيجابي، وينصرف. معناه إلى مجرد الإهمال والفعل العمد على السواء، كما يمكن أن يتميز الخطأ بميزتين هما: الأولى: أنه خطأ ينسب للمرفق مباشرة الثانية: أنه خطأ موضوعي يرجع في تقديره لقانون المرفق والتزاماته، وإلى درجة العناية التي يجب أن يلتزمها المرفق في سيره، فلا يعتبر الفعل أو الامتناع خطأ منسوبا للمرفق إلا إذا كان مخالفا للقانون والتزامات المرفق، وهكذا فيعتبر الخطأ هو الأساس القانوني، الذي يفسر تعويض الإدارة عن أعمال موظفيها في مجال اختصاصاتهم(٣).

وتنعقد مسؤولية الإدارة مادام قام خطأ في جانبها، سواء كان هذا الخطأ ماديا أو قانونيا، ولقد جرت أحكام القضاء-يؤيدها الفقه-على أن القرارات المعيبة تمثل في جانب جهة الإدارة ركن الخطأ (٤).

بيد أن ذلك يقودنا إلى التساؤل حول الإشكالية التي تثار حول طبيعة الخطأ الذى يؤدي إلى انعقاد مسؤولية السلطة الإدارية، فما هي نوعية الخطأ الذي يرتب التعويض من قبل هيئات الضبط الإداري ؟

---

١) د. محمد علي البدري، النظرية العامة للالتزام الجزء الأول، مصادر الالتزام، منشورات جامعة ناصر، الطبعة الثانية، سنة ١٩٩٣،ص ٢٣١.

٢) راجع

C.E, 10 Fév. 1905, Tomas Greco, Rec, p. 139, conclu Remiou.

٣) راجع الدكتور محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة، مجلة مجلس الدولة- السنة الثانية- دار النشر للجامعات المصرية القاهرة، سنة ١٩٥١، ص٢٤٣.

٤) يراجع: حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١١٩ لسنة ٢ ق، جلسة ١٩٤٩/٢/١٧،وانظر كذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦٦٧ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٩١/١/٢٦، وكذلك حكمها الصادر في الطعن رقم ٢٥٥٣ لسنة ٣ ق، جلسة ١٩٩٣/١/١٠.

المستقر عليه أن الخطأ الذي تحدده قواعد المسؤولية المدنية إنما ينصرف إلى خطأ الشخص الطبيعي دون الأشخاص المعنوية وعليه فإن القاضي الإداري لا يطبق نظرية الخطأ المدني على السلطة الإدارية بفعل نشاطها الضبطي، بل يفرق ما بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي على الرغم من أن مرتكب الخطأ هو دائما أحد رجال الإدارة، إلا أن الخطأ قد ينسب إلى المرفق(١)

بمعني آخر إذا كان الخطأ في القانون المدني ينتج عنه مسؤولية مرتكبه، ويترتب عنه إلزام مرتكب الخطأ بالتعويض عن الضرر الذي يلحق بالغير، فهذا القول ليس مقبول بالنسبة للمسئولية الإدارية، لكون هيئات الضبط الإداري ليست مسؤولة عن كل خطأ يرتكبه موظفوها، وذلك لتوسيع مجال الخطأ المرفقي على حساب مجال الخطأ الشخصي للموظف العام، باعتباره مسؤولا عما يسببه من أضرار للغير، نتيجة تصرفه المشوب بالخطأ، وقد كان لهذا التطور بالغ الأثر إذا سمح للأفراد المتضررين التأمين ضد تصرفات هيئات الضبط الإداري الخاطئة، باعتبارها جهات قادرة على ضمان حقوقهم في التعويض، وذلك بأن تحل الإدارة محل الموظف، مع إمكانية رجوعها عليه لاسترجاع ما دفعته من تعويض عن خطائه، كما أن عدم إلزام موظف الضبط الإداري بـ دفع التعويض لا يشكل عبئا جسيما عليه، وهذا ما يدفعه إلى عدم الإحجام والتردد في أداء مهامه وعدم الخوف من الوقوع في الخطأ، وما ينجم عنه من تعويضات كما أن المنطق يستوجب أن تسأل السلطة العامة عن التصرفات التي تصدر عن موظفيها، وذلك كون الإدارة العامة شخصا معنويا يباشر أعماله عن طريق موظفين تابعين له (٢).

وتعد فلسفة مجلس الدولة الفرنسي في نطاق التعويض والتي ظهرت فيما يتعلق بالقواعد المطبقة على ركن الخطأ، بهدف التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي والتي تعتبر من الركائز الرئيسية التي تستند إليها الدولة للتعويض عن أعمال الإدارة (٣).

---

١) د. سليماني سعيد، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري،رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري،تيزي وزو، الجزائر، نوفمبر ٢٠١٦، ص ١٠٥مشار لدي د. عمار عوابدي، "الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، العدد ٤، المجلد ٢٤، سنة ١٩٨٧،ص٩٨٩

٢) يراجع في ذلك: د. رمزي الشاعر، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٨٢، ص٢٣٧.

٣) ينظر في ذلك:

De laubadère André, traité de droit administratif, paris, L.G.D.j, 7e édition, 1976, p 721.

المطلب الثاني

درجة الخطأ المستوجب المسؤولية

درجة الخطأ في القانون الإداري الموجب للمسؤولية الإدارية تتعدد درجاته وتختلف بين اليسير"légère Faute "والجسيم" lourde Faute" والأكثر جسامة أو الاستثنائي الجسامة، يصعب وضع معيار فاصل بينها لأنها مسألة نسبية(١).

وبخصوص منهج القضاء تجاه الخطأ المستوجب المسؤولية فإن القضاء الفرنسي لم يقر المسؤولية إلا إذا ارتكبت سلطة الضبط خطأ ظاهر الجسامة كأن تصل القسوة إلى شبه المشاركة في القتل(٢).

بما يعني أن القضاء الإداري الفرنسي يشترط أن يكون الخطأ الجسيم لكي تقر مسؤولية سلطة الضبط الإداري، وذلك حسب كل قضية وملابساتها وظروفها(٣).

ولقد حذا القضاء المصري حذو القضاء الفرنسي في إقرار مسؤولية سلطة الضبط الإداري بضرورة توافر الخطأ بالجسيم، وعلى ذلك قضت محكمة القضاء الإداري "...ما وقع من جهة الإدارة عندما أصدرت قرارها المطعون فيه بإلغاء جريدة المدعي، لا يعدو أن يكون خطأ قانونيا فنيا... ومن حيث أن القضاء الإداري في نطاق قضاء التعويض يتجه إلى عدم مساءلة جهة الإدارة في حالة الخطأ الفني اليسير في تفسير القاعدة القانونية أو تجاهلها إنما تعطى القاعدة القانونية معنى غير مقصود منها قانونا فيكون خطأ الإدارة في التفسير مغتفرا إذا كانت القاعدة غير واضحة وتحتمل التأويل(٤).

---

١) يراجع في ذلك: د. عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها: دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج، الطبعة الأولى، كلية الحقوق، جامعة صلاح الدين، أربيل، العراق، ١٩٩٩، ص ٨٨ وما بعدها.

٢) يراجع في ذلك: سليمان الطماوي، القضاء الإداري: الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ١٧٧.

C.E, 25 jan 1952, Consorts Lassalle Barrer, Rec, p.60

C.E, 03 nov 1950, Veuve Mary, Rec, p.533.

٣) ينظر في ذلك

C.E. 14 Mars. 1979, Ministre de l'intérieur c/ Compagnie Air inter et Autres, Rec. p. 119.

C.E. 24 Mars. 1976, Dame Veuve Thiémard, Rec, p.177.

٤) يراجع: حكم محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ١٠١٦ السنة ٧ ق بتاريخ ٢٧ يناير ١٩٥٧، مجموعة السنة القضائية ١١،ص١٧١

وعلى صعيد القرارات الإدارية غير المشروعة فإن القضاء لا يقر بالمسؤولية عنها إلا إذا شابها عيبا جوهريا جسيما: "أن العيب في شكل القرار الإداري...يشترط في هذا العيب بصفة خاصة أن يبلغ مبلغ الخطأ الجسيم بحيث يؤثر في موضوع القرار وجوهره، وإلا فلا يقوم به الخطأ المعني في دعوى التعويض....."(١).

وهناك بعض الأحكام القضائية يأخذ فيها القضاء الإداري المصري بمعيار النية وعلى ذلك فقد قضى بأن "من المبادئ المقررة في فقه القانون الإداري أن الموظف لا يسأل عن أخطائه المصلحية– وإنما يسأل فقط عن خطائه الشخصي، وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي يكون بالبحث وراء نية الموظف..."(٢).

ويترك تحديد الخطأ الموجب للمسؤولية لمقتضي سلطة القاضي التقديرية للقاضي، وهو يسترشد في ذلك....."(٣) بفكرة تدرج الخطأ فيفرق في المسؤولية بين ما يصدر من السلطة العامة من تدابير وتصرفات وهي تعمل في الظروف العادية أو غير العادية، ففي الحالة الثانية لا تقوم مسؤوليتها كاملة إلا إذا ارتكبت الإدارة خطأ استثنائيا جسيما، أو على درجة من الجسامة حتى تسأل عنه في ظل هذه الظروف غير العادية (٤).

---

١) يراجع: حكم محكمة القضاء الإداري، طعن رقم ٣٧ السنة ١١ ق جلسة ٣٠ يونيه ١٩٦٠، مجموعة المبادئ القانونية، ج١،ص٦٥٥

٢) يراجع: حكم المحكمة الإدارية العليا،جلسة ٦ يونيه ١٩٥٦، الموسوعة الإدارية، الجزء ٢٣،قاعدة ٣٠، ص ٥٢ .

٣)محكمة القضاء الإداري، جلسة ١٩٥٣/٤/٢٩، طعن رقم ١٠٢٦ لسنة ٦ ق، مجموعة المبادئ القانونية، ص ٦٥٤.

٤)تطبيقا لذلك فقد قضي بأن: "... إذا جاءت مذكرة الأمن خالية من نسبة وقائع محددة للمعتقل فإن اتهامه يكون بلا سند من القانون ويصبح قراره فاقد لركن السبب ويتوافر معه ركن الخطأ الجسيم"

راجع حكم محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ١٨٦١ لسنة ٤٨ ق في ١٩٩٢/١/١٢،غير منشور .وكذلك حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٣٠١٢ لسنة ٤٤ بتاريخ ١٩٩٢/٧/٢٢،غير منشور. وحكم محكمة القضاء الإداري، القضية ٤٤٠ لسنة ٤٤ ق في ١٩٩٢/٤/٢٦.

المبحث الثاني

الخطأ الشخصي

والمرفقي المستوجب للمسؤولية

تمهيد وتقسيم:

يعتبر الخطأ الذي تقع فيه الإدارة عند ممارستها لأعمالها من الأركان التي لا تقوم المسئولية الإدارية إلا بوجوده، ففي عالم الإدارة نوعان من الخطأ وهما الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وهذه الفكرة في تقسيم الخطأ إلى شخصي ومرفقي قامت على فكرة من يتحمل المسئولية المترتبة على الضرر الواقع على الغير، هل تنسب للموظف مرتكب الخطأ أم تنسب للمرفق العام، وهل الموظف ارتكب الخطأ لتحقيق مصلحة شخصية أو مرفقيه(١).

وحتي يتم التمييز ما بين الخطأ الشخصي والمرفقي المستوجب للمسؤولية، نتناول دراستنا على مطلبين على الوجه التالي:

المطلب الأول

مفهوم الخطأ الشخصي والمرفقي

يراد بمفهوم الخطأ الشخصي؛ ذلك الخطأ الذي يتحمله الموظف وتتحقق مسئوليته عنه، فيكون وحده مسؤولاً عن كافة الإضرار التي نتجت عنه(٢)، كما يقصد به الخطأ الذي ينفصل بقدر كاف عن المرفق بحيث يستطيع القاضي العادي تقرير وجوده دون أن يجري لذلك أي تقييم لذات سير المرفق،وذات الخطأ بذلك يقع على عاتق مرتكبه(٣).

ومن ناحية أخري يعرف الخطأ المرفقي بأنه ذات الخطأ الذي الموضوعي الذي ينسب مباشرة إلى المرفق بغض النظر عن مرتكبه وعن إمكانية اسناد هذا الخطأ لدي موظف معين، إي أن الإدارة تسأل عن ذات الخطأ(٤).

كما يعرف كذلك على أنه:" هو الخطأ الذي لا يمكن فصله عن واجبات الوظيفة، بحيث يعتبر من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظفون" أو "هو الخطأ الذي يرتكبه الموظف بقصد تحقيق غرض إداري إذا ما كان العمل الضار يوصف بأنه غير مطبوع بطابع شخصي "impersonnel" وينبني عن موظف عرضه للخطأ والصواب، وعرف كذلك بأنه": ذلك الخطأ

---

١) د . سعاد الشرقاوي، المسئولية الإدارية، دار المعارف، القاهرة، سنة ١٩٧٣، ص ١٠٧.

٢) د. محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، دار المعارف، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٦، ص ٤٦٠

3)M Long, P Weil, G Braibant,Les grands arrêts de la jurisprudence administrative,ed 20,Dalloz,2015,P.13.

٤) د. محمود سامي جمال الدين،القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٦٠.

الذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير المولد للضرر إلى المرفق ذاته، حتى ولو قام به ماديا أحد الموظفين، ويترتب عليه مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار الناجمة عن ذلك الخطأ وتحميلها عبء التعويض، وتسأل في ذلك أمام القضاء الإداري(١).

كما يعرف بأنه هو إخلال بواجبات الوظيفة الضبطية ينسب إلى المرفق، حتى لو قام به ماديا أحد موظفيه بحسن نية وغير بالغ الجسامة، والقاضي لا يبحث عن مرتكب الخطأ لإثباته، بل يهتم بخطأ المرفق لأن شخصية الموظف لا تؤخذ بعين الاعتبار، ولو كان معينا بذاته ومعروف(٢).

وعلى ذلك يمكن القول بأن الخطأ المرفقي: " هو ذلك الخطأ الذي ينسب إلى المرفق حتى ولو كان الذي ارتكبه أحد الموظفين، ويقوم الخطأ المرفقي على أساس أن المرفق ذاته هو الذي تسبب في إحداث الضرر، لأنه لم يؤدي الخدمة كما يجب وفقا للقواعد التي يسير عليها سواء كانت هذه القواعد خارجية، أي وضعها المشرع ليلتزم بها المرفق، أو داخلية عليها، سوا وضعها المرفق لحسن أداء الخدمة"(٣).

المطلب الثاني

الخطأ الشخصي والمرفقي

في القضاء الإداري

القضاء الإداري الفرنسي ينظر في كل حالة على حدة ليقرر ما إذا كان الخطأ شخصي أو مرفقي(٤). وعلى ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي، لم يضع معيار لقياس الخطأ المنسوب للإدارة، بل اعتمد أساسا على فحص وتقدير كل حالة على حدى، في ضوء الاعتبارات الواقعية، والظروف المحيطة بالخطأ، ويقرر ويميز بين الخطأ المرفقي في القرارات المشوبة بالبطلان، والخطأ المرفقي في الأعمال المادية، وسنتناول ذلك على النحو التالي:-

---

١) راجع: د. رأفت فوده، دروس في قضاء المسئولية الإدارية، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٤، ص١٧٩ وما بعدها، وراجع كذلك: د. جابر جاد نصار؛ تطور فكرة الخطأ كأساس للمسئولية الإدارية، في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري دار النهضة العربية ١٩٩٨، ص١٢٣.

٢) د. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض مسئولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٨، ص ٣٥٣ -٣٥٤.

٣) راجع: د. سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ص ٣٠٠، وراجع: د. عبد الله طلبة، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٣٩٧.

٤) د.رأفت فودة، دروس في قضاء المسئولية الإدارية، مرجع سابق، ص ١٥٢.

(أولًا)-الخطأ المرفقي في القرارات المشوبة بالبطلان:

قرار الضبط الإداري له ذات الأركان الأساسية التي يقوم عليها القرار الإداري بصفة وهي ركن الاختصاص، ركن الشكل والإجراءات، وركن المحل، ركن الغاية أو الهدف، وركن السبب، فلكي ينتج القرار الضبطي آثاره القانونية، يجب أن تكون أركانه سليمة من العيوب، فإن شاب أحد هذه الأركان عيب من العيوب، أصبح القرار الضبطي غير سليم وغير مشروع ومهددا بالبطلان، وعدم المشروعية تشكل في جوهرها خطأ مرفقي يترتب عليه إلزام هيئات الضبط الإداري بالتعويض عن الأضرار التي نتجت عن القرار الضبطي غير المشروع، وعليه فالخطأ المرفقي في قرارات الضبط الإداري يظهر في عدم المشروعية، ويشترط لكي يكون القرار الضبطي مصدرا للتعويض، أن يكون مشوب بعيب من العيوب التي تسمح للقضاء الإداري الحكم بإلغائه.

فعدم المشروعية التي تشكل مصدرا لقضاء الإلغاء، والتي اعتبرها مجلس الدولة مصدرا للتعويض هي شرط ضروري لتعويض هيئات الضبط الإداري.

لكن من جهة أخرى فهذا الشرط غير كافي، فمجلس الدولة الفرنسي لا يأخذ من كل عيب من هذه العيوب وجها للخطأ المرفقي، فإذا كان كل واحد من هذه العيوب كافيا بذاته للإلغاء، فلا يكون سببا للحكم بالتعويض إذا ما ترتب على تنفيذ القرار المشوب به ضررا، وفرق المجلس بين العيوب التي تشوب قرار الضبط، وتجعله عرضة للإلغاء، وجعل البعض منها مصدرا للتعويض حيث ميز بين أوجه البطلان الشكلية، وأوجه البطلان الموضوعية تتمثل في التالي([1]).

(أ)-بالنسبة لأوجه البطلان الشكلية المتمثلة في عيب الاختصاص، وكذلك عيب الشكل والإجراءات وعيب السبب:

١-عيب عدم الاختصاص:

يترتب عن دعوى تجاوز السلطة المرفوعة ضد قرار ضبطي مشوب بعيب عدم الاختصاص الحكم بإلغاء القرار، وذلك نظرا لعدم مشروعيته بسبب مخالفة مصدر القرار لقواعد الاختصاص المنصوص عليها في القانون، فإذا نتج عن فللشخص المضرور الحق في طلب

---

١) ينظر في ذلك: د. فتحي فكري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، ص٢٢٠ وما بعدها، وراجع كذلك د. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية،،دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، سنة ١٩٩٤، ص ١٩٠ وما بعدها.

التعويض(١)، بيد أن عيب عدم الاختصاص لا يعد دائما خطأ مرفقي تقوم على أساسه مسؤولية هيئات الضبط الإداري، وذلك لكون القضاء الإداري لا يحكم بالتعويض نتيجة لهذا العيب إلا في بعض الحالات، وعليه فلا تعد قاعدة مطلقة بالنسبة لعيب عدم الاختصاص للحكم بالتعويض، وإنما يجب التمييز في بعض الحالات بين القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم، الذي يمثل اغتصابا للسلطة فيحكم القضاء بالتعويض، وعيب عدم الاختصاص البسيط، فالقضاء لا يحكم بالتعويض إذا كان بالإمكان إصدار ذات القرار من الجهة المختصة بإصداره، وبالتالي ففي بعض الأحيان يمكن رفض الحكم بالتعويض، كما يفرق مجلس الدولة الفرنسي بين الحالات التي يمكن لجهة الإدارة فيها أن تعيد إصدار ذات القرار الضبطي المعيب وبين الحالات التي لا تملك فيها إعادته، ويرى أن التعويض لا يمكن إلا في الحالة الثانية، وأن يكون فيها العيب له تأثير على موضوع القرار الإداري، بحيث لا تستطيع أن تعيد إصدار نفس القرار(٢).

وفي ذات الصدد يقر القضاء الإداري بمسؤولية سلطات الضبط كلما كان الخطأ المتعلق بعيب الاختصاص، من شأنه التأثير على مضمون القرار وتغيير موضوعه جسيما(٣)، وعلى ذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن عيب الاختصاص في قرارات الاعتقال يكون خطأ جسيما يرتب المسؤولية عنه، كإصدار قرار الاعتقال من نائب مدير الأمن يكون مدير الأمن وحده المختص بإصداره قانونا، أو إصدار قرار إداري من مدير الأمن يعود الاختصاص فيه لوزير الداخلية حصرا ودون تفويض(٤)، ومن الأخطاء الجسيمة دور قرار من جهة غير مختصة بمنع أحد المواطنين من البناء(٥)، وكذلك إصدار رئيس البلدية قرارا بتكليف أحد المهندسين بإعداد خطة لتجميل المدينة دون تفويض من المجلس البلدي للمدينة(٦)

٢- عيب الشكل والإجراءات:

---

١) راجع: د. سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، مرجع سابق، ص ٣٠٥، وراجع كذلك: د. رمزي الشاعر، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٣١٦-٣١٧.

2)De laubadère André, traité de droit administratif, op.cit, p 722.

٣) د. فتحي فكري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص ٢٦١؛ د. عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها، مرجع سابق، ص:٩٤.٩٥.

C.E. 2 Mars 1951, DECAZES, Rec. p.793.

٤) ينظر في ذلك:

C.E, 25 juin 1947, PRORY. et aussi C.E. 23 déc 1953, Richer de forges, Rec. p.743.

٥) راجع في ذلك C.E 22 Juin 1920, Heritiers Guiliemot, Rec. p.706.

6)C.E. 29 Mai 1942, Blancard, Rec. p.179.

القضاء الإداري لا يقر دائما بكون عيب الشكل والإجراءات يعد خطأ مرفقيا، تترتب عنه قيام التعويض من الإدارة، فيشترط أن يكون الشكل جوهريا، أي الشكل الأساسي الذي نص عليه المشرع صراحة، أما الشكل الثانوي، الذي لا تلتزم به الإدارة عند إصدارها للقرار الإداري شكلا محددا فلا مسؤولية عليه([1]).

فانطلاقا من هذا المفهوم تبنى القضاء في كل من فرنسا ومصر والكويت التفرقة بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية، ووفقا لذلك لا يحكم بالإلغاء إلا في حالة إغفال الشكليات الجوهرية ولكن الإشكال الذي يثور هو متى تعتبر الإجراءات جوهرية ومتى تكون غير ذلك؟ وهل يترتب على إلغاء للقرار الإداري لخطأ في شكل جوهري السبل للحصول على التعويض عن ذلك؟

لقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي العديد من الأحكام القضائية ففي قضية Zubert رفض مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ٧ أبريل ١٩٩٥ الذي شدد فيه على أن تحرص الإدارة على صحة الاستشارة وقانونيتها وأن تمنع الأشخاص الذين لهم مصلحة في موضوعها من المشاركة في المداولة، وأن تكون استشارة حقيقية وليست شكلية فقط لاستحالة طلب رأي الرئيس الإداري في أحد مرؤوسيه نظرا للعداوة الشديدة التي يكنها له(٢).

كما قضي مجلس الدولة الفرنسي تطبيقا للقانون الصادر في ١١ يولية ١٩٧٩ المتعلق بتسبيب القرارات الإدارية باشتراط أن تتضمن الأسباب الاعتبارية القانونية و الواقعية التي تشكل أساس القرار (٣)

كما أن القضاء الإداري الفرنسي، فقد صدر حكم مجلس الدولة الفرنسي بالغاء قرار وزير الثقافة الفرنسي المتضمن منح تأشيرة عرض فيلم سينمائي، وأسس قراره على أن تأشيرة الوزير مستندة إلى رأي غير مسبب للجنة تصنيف الأفلام السينمائية المنعقدة بكل هيئاتها التي أوصت الوزير بمنع مشاهدة الفيلم على الأحداث الذين تقل أعمارهم عن ١٦ سنة، وهو المنع الذي اعتبرته الجمعيات الطاعنة في القرار المهتمة بشؤون الطفولة والشباب والدفاع عن الكرامة

---

١) د. عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها، مرجع سابق، ص٩٦ وما بعدها.

٢) يراجع في ذلك

C. E 9 octobre 1998, union des fédérations CFDT des fonctionnaires publics et assimilés, cité par Martine Lombard, op., cit., p 190

3)C.E 18 Mai 1990, association arménienne d'aide sociale, cité par Martine Lombard,op., cit., p 193

الإنسانية واحترام حرية الرأي غير كاف...وذات الأمر من شأنه يحرم العديد من المعنيين من الضمانات، المتعلقة بحرية التعبير، التي يحملها كل تضييق وتقييد لعرض عمل سينمائي(١)

ولقد ساير مجلس الدولة المصري منهج مجلس الدولة الفرنسي، في التمييز بين أوجه البطلان المختلفة، فسار إلى أن أوجه الإلغاء الشكلية، لا تنتج عنها في كل الأحوال مسؤولية إدارية، إذ قرر في حكم له أنه إذا كان كل وجه من وجوه عدم مشروعية القرار، كافيا بذاته لتبرير إلغائه، فإنه ليس من المحتم أن يكون مصدرا للمسؤولية وسببا للحكم بالتعويض، إذا ما ترتب على تنفيذ القرار المشوب بهذا العيب ضرر للفرد، ذلك أن عدم المشروعية هو في الحقيقة خطأ مصلحي.. بيد أن الأمر بالنسبة لعيب الشكل والاختصاص يتخذ حكما آخر... فإذا كانت مخالفة الشكل التي تؤدي إلى الحكم بإلغاء القرار المعيب، لا تنال من صحته موضوعيا، وأن الوقائع التي قام عليها تبرر صدوره، وأن في الإدارة أو كان في وسعها أن تعيد تصحيحه وفقا للأوضاع الشكلية المطلوبة... وكذلك الشأن فيما يتعلق بعيب عدم الاختصاص، إذا ما كان الضرر المطالب بالتعويض عنه لاحقا بالفرد لا محالة، لو أن القرار ذاته صدر من الجهة المختصة"(٢).

كما أيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا الاتجاه في حكم قضائي لها الذي قررت فيه "أن أخطر ما في الأمر أنه بينما يكتفي في دعوى الإلغاء بأن يكون رافعها صاحب مصلحة فانه يشترط في رافع دعوى التضمين أن يكون صاحب حق أصابته جهة الإدارة بقرارها الخاطئ، بضرر يراد رتقه، وتعويضه عنه والمؤدى اللازم لهذا النظر في جملته وتفصيله أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء بل قضاء له فلكه الخاص الذي يدور فيه، فالحكم المطعون فيه يكون قد أصاب وجه الحق إذا اتبع في سياسته الأصل التقليدي المسلم به، وهو أن العيوب الشكلية التي تشوب القرار الإداري فتؤدي إلى إلغائه لا تصلح مع ذلك لزوما، وأساسا للتعويض"(٣).

---

١) يراجع في ذلك حكم المحكمة الفرنسية

C.E, 29 jui 2012 Association promouvoir,

Rec. le bon. www.droit.medias.com

٢) حكم محكمة القضاء الإداري الطعن رقم ٦٢٦، لسنة ٦ ق، تاريخ الجلسة ٢٤ يونيه ١٩٥٣، مكتب فني ٧، رقم الجزء ٣،ص ١٧٧٥.

٣) حكم المحكمة الإدارية العليا، في ٢٩ فبراير ١٩٦٣،مجموعة أحمد سمير أبو شادي، المبادئ في عشر سنوات (١٩٥٥-١٩٦٥)، القاعدة ١١٠٦، ص ١١٣٩.

وتأييدا لذات الاتجاه فإن المحكمة الإدارية العليا كذلك لم تقبل طلب التعويض عن لائحة صدرت من وزير المالية لتعديل اللائحة الداخلية القديمة دون سيق العرض على قسم التشريع بمجلس الدولة، استنادا إلى عدم إتباع هذا الإجراء ولم تعتبره خطأ جسيما يستوجب حتما المسؤولية ([1]).

٣- عيب السبب:

إذا اتخذت جهات الضبط الإداري قرارا إداريا من دون أن يكون هناك سبب، أي عدم وجود وقائع مادية أو قانونية، اعتبر القرار مشوبا بعيب السبب، ووصف بأنه غير مشروع، وإذا ترتب عنه ضرر للغير انعقدت المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ المرفقي.

بيد أن القضاء الإداري الفرنسي سار إلى الإقرار بمسؤولية هيئات الضبط الإداري في حالة رفضها أو امتناعها عن القيام بواجباتها في إصدار تدابير الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام، وذهب إلى فحص ومراقبة هذا الامتناع، أو قياس نتائجه في نطاق المسؤولية الإدارية، فقد قرر أن امتناع العمدة عن وضع اللائحة، يترتب عنه قيام مسؤولية الإدارة إذا كان هذا الرفض يكون خطأ جسيما، فمن غير الممكن أن تتذرع جهة الإدارة بالملائمة لتبرير رفض اتخاذ التدابير الضرورية سواء كانت فردية أو لائحية.

ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي التي اقر فيها بتعويض المضرور من جراء موقف الإدارة السلبي في مواجهة ما وقع من اضطرابات الحكم الصادر بتاريخ ٢٧/٦/١٩٨٠في قضية"Soc, Amement seegmuller" حيث اعتبر الحكم بالامتناع عن اتخاذ الإجراءات والقرارات الضبطية لمواجهة الخطر، تتشابه والأخطاء الإيجابية، شريطة أن يكون الامتناع يشكل خطأ جسيم، أما الخطأ البسيط فلا ينتج عنه قيام المسؤولية(٢).

غير أن هذا المسلك لقضاء مجلس الدولة الفرنسي، في اشتراط الخطأ الجسيم لقيام مسؤولية هيئات الضبط الإداري نتيجة الامتناع عن التدخل بإصدار لوائح الضبط الإداري، أخذ يتغير، حيث أتجه إلى أن رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن إصدار اللائحة يعتبر من قبيل الخطأ البسيط مما يقيم المسؤولية، دون النظر لوجود خطأ جسيم، وهذا ما ظهر في حكم مجلس الدولة الصادر بتاريخ ١١ يونيه ١٩٦٩ في قضية Liet- Veaux" حيث أصبح معيار تقرير مسؤولية هيئات الضبط الإداري نتيجة الامتناع عن إصدار لوائح الضبط، فحسب، هو مدى

---

١) يراجع: حكم المحكمة الإدارية العليا، في ٢٩ فبراير ١٩٦٣،مجموعة أحمد سمير أبو شادي، المبادئ في عشر سنوات (١٩٥٥-١٩٦٥)، القاعدة ١١٠٦، ص ١١٣٩.

٢) مشار إليه في مؤلف: د. عاشور سليمان شوايل؛ مسئولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري سابق، مرجع سابق، هامش ص٤٢٦

أهمية الأضرار التي تكونت نتيجة لخطأ هيئات الضبط الإداري، ولا يهم إن كان الخطأ جسيما أو بسيطا (١).

(ب)- بالنسبة لأوجه البطلان الموضوعية؛ إن قرار الضبط الإداري المشوب بعيب مخالفة القانون والانحراف في استعمال السلطة، يكون قد تضمن وجوها كافية لتبرير الحكم بالتعويض، ونتناول تلك العيوب وفقا لما يلي:-

١- عيب مخالفة القانون:

مخالفة تدبير الضبط الإداري للقوانين واللوائح يتمثل في كل عدم مشروعية لا تتدرج في أي وجه من أوجه عدم المشروعية الأخرى مثل؛ عيب عدم الاختصاص والأشكال والإجراءات والانحراف بالسلطة.

وقد يكون محل قرار الضبط الإداري مخالفا للقانون، أي بوجود الخطأ في القانون بمعناه الواسع، وتتعلق عدم المشروعية بمحل التدبير الضبطي والخطأ في الأسباب القانونية التي يقوم عليها الإجراء والتدبير الضبطي .بمعني أن عدم مشروعية محل التدبير الضبطي هي مخالفته المباشرة للقواعد القانونية، عند الاعتداء على مبدأ تدرج القوانين فكل تدبير ضبط يتعارض مضمونه سلبا أو إيجابا مع قاعدة قانونية تعلوه في سلم القواعد القانونية يكون غير مشروع.ويتحقق إذا خالف نص دستوري، أو نص في القانون، أو مبدأ عام للقانون، أو حكم قضائي، أو قاعدة قضائية، أو أي قرار إداري آخر(٢).

وفي تلك الحالة يكون إصدار القرار معيبا بما يؤدي إلى إلغائه، علاوة على ترتيب وانعقاد مسؤولية جهة الإدارة على أساس وجود خطأ مرفقي، وقد صدر حكم مجلس الدولة المصري في ٢٦ يونيه١٩٦١في قضية إبعاد احد المصريين مخالفة لنص المادة السابعة من دستور مصر لسنة١٩٣٢، وسار مجلس الدولة الفرنسي إلى قيام مسؤولية الإدارة، في حالة مخالفة القانون، وذلك لأن عيب المحل ينتج عنه تغيير في موضوع أو مضمون القرار الإداري، ولا يحكم بالتعويض في الحالة التي يكون فيها مضمون القرار الإداري سليما لو التزمت الإدارة العامة تطبيق القانون في إصدار القرار (٣).

---

١) د. سامي جمال الدين؛ اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية منشاة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٨٢، ص٣٤٨.

٢) المستشار د. محمد عبد الحميد مسعود؛ إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مطابع الشرطة ٢٠٠٧، ص٤٨٦.

٣) حكم المجلس في قضية (Iteries) الصادر في ١٨ يونيو سنة ١٩٨١، حيث قضى بمشروعة مرسوم صدر مخالفا للقانون وكان ذلك المرسوم ينص على وقف قانون صدر سنة ١٩١٠ خاص بالضمانات المالية

٢- عيب الانحراف وإساءة استعمال السلطة :

الخطأ الذي ينتج عن القرار الإداري المشوب بالانحراف بالسلطة، يلزم الجهة الإدارية بالتعويض، وذلك نظرا لبعدها عن استهداف تحقيق النظام العام ومخالفتها لقاعدة تخصيص الأهداف، وجعل المجلس هذا العيب خطأ مرفقي تقوم عليه المسؤولية إذا ترتب عنه ضرر للأفراد(١).

وإن الكشف عن الباعث الحقيقي لمصدر القرار الإداري مسألة معقدة جدا، وتجعل القاضي يبحث في نية مصدره، وهو ما قد يفضي إلى نتيجة معاكسة لما يطلبه المدعى رغم الضرر الذي أصابه، خاصة إذا كانت الأهداف المراد تحقيقها عامة أو هكذا تبدوا. لذلك لا يوصف القرار بعدم المشروعية إذا كان هدف مصدره الحفاظ على النظام العام وحقق نفعا خاصا للأفراد(٢).

وهذا ما أكده حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ٣٠ ديسمبر ١٩٥٦حيث أشارت فيه إلى أنه: "إذا كان القرار الإداري معيبا بالانحراف، فالقضاء مستقر على جعله مصدرا للمسؤولية، لأن هذا الخطأ بطبيعته، يستوجب التعويض إذا ترتب عليه ضرر ثابت(٣).

وعلى ذلك يمكن القول بأن الخطأ المرفقي في القرارات المشوبة بالبطلان، يترتب عليه أن قرار الضبط غير المشروع لا يعتبر في كل الحالات مرتبا للمسؤولية الإدارية الالتزام غير أنه في الأوضاع التي يكون فيها مصدرا لها فإنه يقع على الجهات الإدارية بالتعويض عن الأضرار التي أصابت الأفراد على أساس الخطأ المرفقي.

(ثانيًا)- الخطأ المرفقي في الأعمال المادية:

يتخذ الخطأ المرفقي المتعلق بالأفعال المادية العديد من الصور سواء تمثلت في الإهمال، أو الترك، أو التأخير، والاحتياط في قيام هيئات الضبط الإداري بعمل مادي للحفاظ على النظام العام كتفريق مظاهرة أو قطع أشجار... بيد أن القضاء الإداري الفرنسي لم يتقيد

للموظفين وذلك طيلة فترة الحرب، وفي نفس الاتجاه حكمه في قضية (gouiteas) الصادر في ٣ نوفمبر (تشرين الثاني) سنة ١٩٢٣، حيث اقر المجلس بمشروعية القرارات الإدارية القاضية بالامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية واذا ما كان تنفيذها يؤدي الى الاخلال بالأمن والنظام .

يراجع في ذلك: د. فهد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية ١٩٨٨، ص٢٨٧.

١) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٣

٢) يراجع: د. محمد عبد الحميد مسعود؛ إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مرجع سابق، ص٦٨٣

٣) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن ١٢٣٠ بتاريخ ٣٠ ديسمبر ١٩٥٦.

بمعيار أو بقاعدة عامة لتقدير درجة الخطأ الذي يرتب مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية، وإنما يراعي في تقديره للخطأ المرفقي حسب كل حالة حسب ظروف الزمان والمكان، والأعباء الملقاة على هيئات الضبط الإداري، وطبيعة جهة الإدارة، ولا يحكم بالتعويض إلا إذا كان الخطأ المرفقى على درجة خاصة من الجسامة، وفقا لاعتبارات متعددة منها" مراعاة الظرف الزماني . وكذلك المكاني، وموقف المضرور ومركزه من الأعمال المادية (١).

والمرفق وهو يعمل في ظروف عادية رتيبة تتاح له الفرصة الكافية للفحص والتبصر والرؤية، عكس ما قد يضطره إلى اتخاذ قرارات وإجراءات تمليها ظروف ملحة غير عادية لا تمهل للتدبر ولا تحتمل التردد كالحرب والفتنة والكوارث والوباء، ففي الحالة الأولى تقوم مسؤوليته لجسامة الضرر متى وقع خطأ من جانبه ترتب عليه إحداث ضرر الغير، وفي الظروف غير العادية تقدر المسؤولية على الأساس الخطأ الاستثنائي الجسامة(٢).

كذلك يراعي القاضي الإداري الظرف المكاني، حيث يتوافر الخطأ الجسيم في القضايا المعروضة عليه نظرا للصعوبات التي تواجه الإدارة في الأماكن النائية والمعزولة مقارنة بأعمالها داخل المدينة والعمران(٣)، ولقد أثيرت الاعتبارات الخاصة بالمكان أمام مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة منع عقد أحد المؤتمرات في الأراضي الإفريقية لم تكن قوات كافية لحفظ النظام والاجتماع سيتم ولو جزئيا على الطريق العام (٤).

كما يراعي القاضي الإداري الظروف التي تتصل بمرفق الضبط الإداري في تقدير الخطأ المؤدي لمسؤوليتها، سواء تعلق بالنشاط أو كثرة الأعباء وصعوبتها(٥)، فإذا كانت الخدمة

---

١) يراجع في ذلك: د. مصطفى محمود عفيفي؛ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مطبعة جامعة طنطا، سنة ٢٠١٠، ص٥-٦.

٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم ٧ لسنة ٧ ق بتاريخ ١٩٥٤/١٢/١٤، مجموعة أحكام السنة التاسعة، ص١٣٤.

٣) يراجع: د. ماجد راغب الحلو؛ القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠٠٨، ص٤٧٧ . د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، ج٢، مرجع سابق، ص١٧٠، د. جابر جاد نصار؛ تطور فكرة الخطأ كأساس للمسئولية الإدارية، مرجع سابق، ص٢٥١ .

٤) يراجع: د. أحمد يسري، ترجمة الأحكام والمبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص٢٦٢.

C.E. 19 Juin. 1953, Houphouët-Boigny, Les grands arrêts, 8eed, 1984

٥) د. جابر جاد نصار؛ تطور فكرة الخطأ كأساس للمسئولية الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

بسيطة وسهلة ولا توجد أي صعوبات يسأل عن الخطأ البسيط، وإذا كانت مهامه شاقة وصعبة فإنه يتطلب الخطأ الجسيم(١).

ويتضح مما تقدم ذكره أنه يتم مراعاة كل من الظرف الزماني في الظروف العادية أو الغير عادية الذي تؤدي فيه الإدارة العامة أعمالها المادية، كما يدخل في الاعتبار ظروف المكان الذي تمارس فيه الإدارة العامة سلطاتها، كما يدخل أيضا معيار الموارد المالية للإدارة العامة في مواجهة التزاماتها.

كما يأخذ مجلس الدولة الفرنسي بعين الاعتبار موقف المضرور ومركزه من الأعمال المادية، فيتشدد في درجة الخطأ المنسوب إلى الإدارة العامة، إذا كان المضرور مستفيد من خدماتها، ويتساهل في درجة الجسامة إذا لم يكن مستفيد أو منتفعا منها(٢).

كما يتم مراعاة طبيعة المرفق العام، ووظيفته الاجتماعية، وعلى ذلك فإن القضاء الإداري الفرنسي تشدد في درجة الخطأ المرفقي، حسب الأهمية التي يحتلها المرفق، وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي على أن يختص بعض المرافق العامة بشيء من الرعاية، على رأسها مرفق الضبط الإداري، فيطلب توافر الخطأ الجسيم في أعمالها وأنشطتها ذات الأهمية الحيوية للمجتمع، رغبة منه في عدم شل عملها بكثرة التهديد برفع دعاوى المسؤولية عليه(٣)، وعلى ذلك يتشدد في تقدير الخطأ المنسوب لسلطة الضبط فيشترط فيه أن يكون الخطأ جسيما أو خطرا أو يضيف إلى صفات أخرى منها أن يكون الخطأ ظاهر الوضوح وعلى درجة خاصة من الخطورة، أو أن جسامة الخطأ استثنائية(٤).

وتوجد العديد من تطبيقات قضاء مجلس الدولة الفرنسي، يشترط درجة من الجسامة في الخطأ المرفقي المترتب عن الأعمال المادية الصادرة عن هيئات الضبط الإداري، وذلك لإقرار مسؤوليتها عن التعويض عن الأضرار التي لحقت بالأفراد بوجود خطأ تطبيقا لذلك فقد سار مجلس الدولة الفرنسي إلى أن قيام مسؤولية هيئات الضبط الإداري، مرتبط بوجود خطر جسيم، وذلك في حكمه بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٠٥ في قضية Gréco Tomaso التي تتلخص وقائعها من أن "فرار أحد الثيران الهائجة في إحدى الأحياء التونسية، مما أدى إلى تدخل رجال الدرك،

---

١) يراجع في ذلك: CHAPUS (V.R),Droit administrative général,1986, p.895 et ss

٢) مشار إلى هذه الاحكام في مؤلف الدكتور سليمان محمد الطماوي؛ نشاط الإدارة، مرجع سابق، ص٣٠٦.

٣) د. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ٤٩٨.

C.E, 04 mai 1960, Dame Bassi, Conclu. Rivet.

٤) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، ج٢، مرجع سابق، ص١٧٦.

وعلى إثر طلقة نارية، جرح أحد الأشخاص وطلب التعويض، الاستناد إلى وجود خطأ مرفقي، وقد اصطدم برفض القضية لعدم وجود خطأ جسيم(١)

وكذلك اشترط مجلس الدولة الفرنسي في قضايا أخرى وجود خطأ لوقوع المسئولية، كما قام بالتمييز بين الأعمال الضبطية التي تقيم المسؤولية في حالة الخطأ البسيط، والأعمال الضبطية التي تقيم المسؤولية في حالة الخطأ الجسيم لترتيب المسؤولية(٢).

كما قام بالتمييز بين الأعمال القانونية الضبطية التي تقيم المسؤولية في حالة الخطأ البسيط، والأعمال المادية الضبطية التي تفقد المسؤولية في حالة الخطأ الجسيم(٣).

---

1)Bourjol Maurice: droit administratif, I. L'action administrative, Masson et CiE, éditeur, paris, 1972, p 282

٢) يراجع في ذلك

C.E, 13 Mars 1925, Clef, R.D.P, 1925, 274. conel rivet; 23 janvier1931, Dame Garcin, 5. 1931, 3, 91, note bonnard ; 30 janvier 1948, Vves Besnard et gros, I.C.P, 1948, II, 4133, conel – celier

De laubadère André, traité de droit administratif, op.cit, p 723.

٣) يراجع في ذلك

C.E. Sect. 23 Mai 1958, cons – anroudruz, Rec, cons. E.T, p301.

C.E. Sect. 4 Mars 1932, ville de versailles, Rec, cons, E.T, p 274.

C.E. 26 Juin 1985, Dame Garagnon, Rec, cons, E.T, p 209.

المبحث الثالث

هيئات الضبط الإداري والقرارات بدون خطأ

تمهيد وتقسيم:

يثار التساؤل عن مدى اختصاص القضاء الإداري بالتعويض عن الأضرار المترتبة عن الأعمال المادية والقانونية الصادرة عن هيئات الضبط الإداري، والتي لا تشكل خطأ مرفقيا؟ والأصل أن الإدارة تلزم بالتعويض على أساس ثلاثة أركان هي: ركن الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية بينهما، ويكون الخطأ هو الأساس القانوني للتعويض (١).

وقد ساعد القضاء الإداري الفرنسي في إنشاء تعويض الإدارية بدون خطأ، عدم تقيده وتطبيقه لقواعد القانون المدني، إلا أن هذا التعويض له طابع استثنائي، ودور تكميلي، بحيث لا يقوم عندما ينتفي أو ينعدم ركن الخطأ عن التدبير الضبطي، الذي يترتب عنه ضرر يستوجب التعويض للأفراد.

فالتعويض الإداري بدون خطأ يتحقق بركنين هما ركن الضرر، وركن علاقة السببية بين الضرر والتدبير الضبطي، باعتباره مصدرا للأضرار التي تصيب حقوق وحريات الأفراد عندما تمارس هيئات الضبط الإداري سلطاتها بهدف المحافظة على النظام العام، فهذا الهدف الذي يمكن تحقيقه عن طريق عمل ضبطي ضار، قد يوصف بالمشروع، وبالتالي ينعدم عنه ركن الخطأ، ويكتسب صفة المشروعية(٢).

وتفسير ذلك يرجع إلى أن المضرور، وهيئات الضبط الإداري في وضع غير متساوي، حيث تتمتع الإدارة بسلطات واسعة ووسائل كثيرة لتحقيق أهدافها، وأثناء قيامها بمهامها في المحافظة على النظام العام، والتي يمكن أن تؤدي إلى وقوع أضرار بالأشخاص، وبالتالي تتحول تدابير الضبط الإداري المضرة بالغير، إلى وسائل وأعمال مشروعة تهدم ركن الخطأ عن هيئات الضبط الإداري، كما يمكن أن يساعد على انتفاء ركن الخطأ صعوبة إثباته، نظرا لوجود ظروف مختلفة جعلته خطأً منتفيا أو منعدما (٣).

---

١) يراجع في ذلك: د. عبد الله طلبة، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص٤١٣، د. رمزي الشاعر، القضاء الإداري، مرجع سابق–ص٣١٦– ٣١٧، د. سليمان محمد الطماوي؛ القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي ١٩٧٦، ص١٤٧.

٢) راجع: د. خميس السيد إسماعيل؛ قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية، دار الطباعة الحديثة بالقاهرة ١٩٨٦،ص ١٠١– ١٠٣.

٣) د. رمزي الشاعر، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص٣١٦–٣١٧.

غير أن هدم ركن الخطأ لا يمكن أن يؤدي إلى انتفاء ركن الضرر الناتج عن أعمال الضبط الإداري المشروعة، وذلك لأنه لا ينبغي أن تعفى الإدارة من المسؤولية نتيجة أن الضرر ناجم عن عمل ضبطي مشروع، فمن المعارض لمنطق العدالة أن تغير وتحول وتقلب صفة المشروعية تلك التي صبغ بها النشاط الضبطي إلى أمر مشروع، لا يعفي الإدارة العامة من المسؤولية نهائيا عن الضرر الناجم عنه، لذلك فإنه سواء انتفى الخطأ نتيجة عمل ضبطي مشروع، أو ساعد على إعدامه صعوبة إثباته نظرا لوجود ظروف ووقائع معينة، فإن العدالة تقتضي رفع الضرر عن المضرور، وذلك بتعويضه عن الضرر الذي أصابه، خاصة إذا كانت هذه الأضرار مصدرها المادي والقانوني هو أعمال وتصرفات الإدارة باعتبارها المسؤول أساسا عن حماية حقوق وحريات الأفراد (١).

وقد أقر القضاء الإداري الفرنسي وجسد المسئولية الإدارية عن أعمال الضبط الإداري بدون خطأ في العديد من أحكامه القضائية (٢)، وعلى ذلك يعود الفضل في إرساء قواعد نظرية المسؤولية دون خطأ وتثبيت مبادئها في القانون العام إلى القضاء الإداري الفرنسي، وعلى ذلك فقيامها يعد ضمانة قضائية لحقوق الأشخاص وحرياتهم في مواجهة السلطة الإدارية المتزايد نفوذها ونشاطها.

ولقد أصدر المشرع الفرنسي العديد من التشريعات التي تقرر مسؤولية الدولة دون خطأ عن كافة الأضرار الناتجة عن الكوارث الوطنية المختلفة، في توافق مع ما قرره القضاء الإداري(٣).

وتعد هذه النصوص التشريعية محدودة النطاق مقارنة بتقرير القضاء الإداري وتوسعه في تطبيقها، ما أدى إلى تخوف بعض الفقهاء من طغيان هذه النظرية على حساب ركن الخطأ(١)

---

1)Débbasch Charles, Pinet Marcelle: les grands textes administratifs, Paris, Sirey 1970, p.388.

٢) أجاز مجلس الدولة الفرنسي إمكانية مساءلة الدولة من دون خطأ منذ حكمه الشهير في قضية" Cames"

٣) تتعدد تلك التشريعات منها تشريع عام ١٨٩٨ الذى يقيم مسؤولية الدولة على أساس مخاطر، والقوانين الصادرة عامي ١٩١٩ و١٩٢١ اللذان يقرران مسؤولية الدولة على أساس المخاطر على الأضرار الناتجة عن الحرب العالمية الأولى، وكذلك قانون عام ١٩٦٥ وعام ١٩٦٨ الذي يقيم مسؤولية الدولة عن كافة الحوادث الذرية .

يراجع في ذلك: د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص٢١٢

وعلى ذلك فأن مجلس الدولة الفرنسي قرر التعويض على أساس المسؤولية دون خطأ حتي لا تضيع أموال الخزينة العامة، وكلما اتضح له إن القواعد العامة في المسؤولية على أساس الخطأ تتنافى بشكل ظاهر مع قواعد العدالة(٢)

وتقتضي دراسة ذات المبحث تناوله على مطلبين على الوجه التالي:

المطلب الأول

التعويض على أساس المخاطر

لقد ظهرت هذه النظرية في القانون الخاص أولا كأساس للمسؤولية غير الخطئية، ثم أخذ بها فقهاء القانون العام كأساس للمسؤولية دون خطأ في القانون الإداري(٣).

ولقد تعددت صور وأنماط المخاطر التي جاءت بها نظرية المخاطر، وهي متطورة وفقا لتطور الحياة الاجتماعية، ولا يترتب على تعددها أي نتائج قانونية تذكر سوى ما تبينه من اتساع نطاق نظرية المخاطر والمجالات التي أصبحت تغطيها، في العديد من المجالات(٤)

والمستقر عليه عدم قيام مسؤولية الإدارة إلا اذا كان قرارها معيب بأحد العيوب القانونية المنصوص عليها، وعلى ذلك قضت المحكمة في حكم قضائي لها على أنه "... لا تقوم مسؤولية الحكومة كأصل عام على أساس تبعة المخاطر التي بمقتضاها تقوم المسؤولية على ركنين هما الضرر وعلاقة السببية بين نشاط الإدارة وبين الضرر، ذلك أن نصوص قانون مجلس الدولة قاطعة في الدلالة على أنها عالجت المسؤولية على أساس قيام الخطأ في القرار الإداري بأن يكون معيبا بأحد العيوب المنصوص عليها. نتيجة ذلك أن عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض"(٥).

---

١) ينظر في ذلك: د. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، دارسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٦٦، ص ٢٤٤ وما بعدها.

٢) د. زهدي يكن، القضاء الاداري، د.ن، د.ت، بيروت، ص ٢٤٣ وما بعدها.

٣) تعددت التسميات التي تطلق على ذات النظرية منها: نظرية المخاطر، نظرية تحمل التبعة، نظرية المنفعة، الغرم بالغنم (ارتباط بين المنافع والمخاطر أو المضار.

٤) ومن هذه الصور مخاطر الجوار، الأشياء الخطرة: كاستعمال الأسلحة النارية (المسدسات والرشاشات...) من قبل الشرطة، والنشاطات الخطرة، والمخاطر المهنية...وغيرها

٥) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم ٥٧٩٩ لسنة ٤٣ ق، جلسة الاول من يوليو ٢٠٠٦ المجموعة، السنة ٤٦،عدد ٢، ص٢٠٢١.

ويبقى التعويض على أساس الخطأ المرفقي هو الأصل، والاستثناء هو التعويض على أساس المخاطر، يلجأ إليه القاضي الإداري في الحالات التي يستحيل فيها إثبات الخطأ، أو في الحالات التي تستوجب العدالة رغم عدم وجود خطأ يستوجب تعويض المضرور(١).

وهذا التعويض أقامه مجلس الدولة الفرنسي على ركنين هما: الضرر وعلاقة السببية بينه وبين نشاط الإدارة، حيث يجنب المضرور عبء إثبات الخطأ، واكتفائه بإثبات وجود علاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر، فلا تعفى الإدارة من التعويض إلا إذا أثبتت أن الضرر وقع نتيجة لقوة قاهرة أو بفعل المضرور، وما يؤكد تمسك القضاء الإداري الفرنسي بالطابع الاستثنائي والتكميلي للتعويض الإداري القائم على المخاطر، هو أبقائه على الأصل العام للتعويض على أساس الخطأ، ورفضه التعويض عن أي ضرر أيا ما كان يصيب الأشخاص بفعل نشاط الإدارة، بل اشتراطه أن يتوفر في الضرر صفتان: الأولى؛ أن يكون ذو صفة خاصة، أي يصيب أشخاص معينين بذواتهم، والثانية، أن يكون ذو جسامة استثنائية، وهذا الأمر جسده مجلس الدولة الفرنسي في حكمه بتاريخ ٢٧/١/١٩٦١ في قضية Vannier، حيث رفض الحكم التعويض بالنسبة للضرر الذي أصاب مالكي أجهزة تلفزيونية ذات نوع خاص في الاستقبال، نتيجة لإيقاف الإرسال على القناة الوحيدة التي كانت هذه الأجهزة تستقبل عليها، مؤسسا حكمه على أساس أن الضرر هنا ليس جسيما أي غير عادي بل هو ضرر عادي، وبالتالي لا محل للتعويض عنه(٢).

كما جاء في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Duchatelet بتاريخ ١١/١/١٩٣٨ والذي قرر فيه عدم التعويض، حيث كان (ديشاتليه) منتجا لصنف من التبغ الصناعي، فصدر قانون ١٢ فبراير سنة ١٨٣٥مانعا إنتاج صناعة التبغ الصناعي، لضمان احتكار الدولة لصناعة التبغ، فلما تقدم السيد (ديشاتليه) بطلب التعويض عما أصابه من أضرار، قرر مجلس الدولة رفض منح التعويض.

---

1) B.Starck: Essai d'une théorie générale de la responsabilité civile, thèse, L. Rodstein. Paris, 1947, P 18.19.

2) De laubadère André, traité de droit administratif, op.cit, p 719.

المطلب الثاني

التعويض على أساس القانون

لقد رفض القاضي الإداري لوقت طويل طلبات التعويض عن الأضرار التي أصيب بها الأفراد نتيجة القانون، وذلك تأسيسا على أن القانون عمل سيادي يلتزم به الجميع، فلا يمكن تصور طلبات التعويض لقيام مسؤولية الدولة عن القانون، لأنه لا يفترض فيه الخطأ، وبالتالي فلم تظهر مسؤولية الدولة بفعل القوانين، وهذا ما جاء في حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي قرر فيه عدم مسؤولية الدولة Duchatelir الصادر عام ١٨٣٨(١)

بيد أن إقرار مبدأ التعويض على أساس القانون جاء في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في قضية أحد الشركات التي تسمي لافلوريت la flaurette وتتمثل وقائع القضية في أنه" بتاريخ ٢٩ يوليو ١٩٣٤ أصدرت السلطة التشريعية في فرنسا قانونا حظرت فيه انتاج الكريمة إلا من اللبن الخالص مما أدي إلى توقف الشركة عن انتاج نوعا خاصا من الكريمة "لاقراندين" يتكون من اللبن وزيت الفول السوداني، وصفار البيض، وجراء ذلك طلبت الشركة تعويض عن الاضرار من جراء صدور القانون بسبب اضطرار الشركة وقف إنتاج الكريمة، وصدر حكم لها مجلس الدولة بالتعويض مقررا: حيث أن المنع الذي أتى به القانون في سبيل مصلحة صناعة الألبان، قد اضطر الشركة المدعية إلى وقف إنتاج لاقراندين، وهي كريمة لم يثبت أنها تمثل أي خطر على الصحة العامة، وأنه ما نص في القانون أو في الأعمال التحضرية، أو جاء في الظروف المحيطة بالقضية، ما يسمح بالتفكير في أن المشرع قد أراد أن يثقل كاهل الشركة صاحبة الشأن بتحميلها عبئا لا يجب أن تتحمله عادة، ولما كان هذا العبء قد نشأ في سبيل تحقيق مصلحة عامة، فمن الواجب أن تتحمله الجماعة، ومن ثم تصبح الشركة محقه في مطالبتها بالتعويض"(٢)

كما طبق مجلس الدولة الفرنسي ذات المبدأ على أساس القانون في عدة قضايا لاحقة(٣).

ويقتضي لقيام تعويض هيئات الضبط الإداري على أساس القانون ينبغي توفر العديد من الشروط والضوابط منها(١):

---

1) CE 11 janv. 1838, Duchâtellier, Lebon 7

2)CE 14 janv. 1838, Société la flaurette,D .1938.3.P.41ets.

3) C.E. 21 janvier 1944, Caucheteux et Desmonts, R.D.P, 1945, p366.

C.E. Février 1963, commune de Gavarné, Rec, cons, ET, p11.

١-أن تسكت السلطة التشريعية عن تقرير أو عدم تقرير التعويض، بيد أن القاضي هو الذى يملك تقرير وتقدير ذات التعويض

٢-مشروعية المصالح التي لحقها ضرر، بما يعني أن الحكم بالتعويض لا يتم في الحالات التي يحرمها أو يمنعها القانون وهي فعلا غير مشروعة ومخالفة للأخلاق والآداب والنظام العام

٣-أن يكون الضرر خاصا، أي أن ينصب على فرد بذاته، أو على أشخاص معينين بذواتهم، لهم مركز معين في مواجهة الضرر.

٤-يجب أن يكون الضرر جسيما أي انه يتخطى الحد المعقول الذى يمكن أن يتحمله الفرد أو تلك المجموعة وليس مجرد ضرر عام وأضراره ذات طبيعة استثنائية

وقد جاء في حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٦١ في قضية Consorts Chauche والتي قضى فيها بعدم أحقية المدعي للتعويض عن الضرر الذي أصابه من جراء القانون الذي صدر بصدد تأجيل اتخاذ الإجراءات الخاصة بطرد السكان في فصل الشتاء، لأن الضرر الذي أصاب هذا المدعي ليس ضرر خاص، وإنما هو ضرر عام يصيب جميع ملاك العمارات(٢).

أما بالنسبة للقضاء الإداري المصري فهو ينكر قيام مسؤولية الدولة على أساس القانون، ولا يحكم بالتعويض عن الأضرار المترتبة عليه، إلا إذا نص المشرع على ذلك، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري في مصر التي قضت بأن:" المبدأ المسلم به كقاعدة عامة، عدم مساءلة الدولة عن أعمالها التشريعية، لأن التشريع يجب أن تكون له الكلمة العليا في تنظيم المجتمع، عن طريق وضع القواعد العامة والمجردة، فإذا ما ترتب على التشريع ضرر لبعض المواطنين فإن الصالح العام يقتضي أن يتحملوا عبء ذلك. ومبدأ عدم مسؤولية الدولة عن النشاط التشريعي، وعما قد تسببه القوانين من أضرار، هو مبدأ تقليدي، يقوم على مبدأ سيادة الدولة. ومن خصائص السيادة أنها تفرض سلطاتها على الجميع دون أن يكون لأحد أي حق في التعويض عنها .إذ أن الضرر الذي تسببه القوانين لا تتوفر فيه الشروط اللازمة للحكم بالتعويض، وأهمها الخصوصية، ولأن القوانين– وهي قواعد عامة ومجردة– فيقتصر أثرها على تغيير المراكز العامة، فإذا ترتب عليها ضرر عام لا يصيب أشخاص بذواتهم، فإن مثل هذا

---

١) ينظر في ذلك: د. محمد الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية: دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي والقانون الوضعي، مكتبة القانون والاقتصاد للنشر والتوزيع، ٢٠١٤، ص٢٥١.

٢) مشار إليه في مؤلف

De laubadère André, traité de droit administratif, op.cit, p 74

الضرر لا يعوض عنه، ما لم يقرر القانون صراحة منح تعويض لمن يضار من صدوره. فإذا سكت المشرع عن تقرير هذا التعويض، كان ذلك قرينة على أنه لا يترتب على التشريع أي التعويض" (١).

ويتضح على ذلك أن المحكمة فسرت سكوت المشرع عن النص بالتعويض بأنه بمثابة رفض لذات التعويض.

١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٣ مارس عام ١٩٥٧، مجموعة أحكام محكمة القضاء الاداري، السنة الحادية عشر، ص ٢٢٩.

المبحث الرابع
حالات الإعفاء من مسؤولية الإدارة
على أعمال الضبط الإداري

تمهيد وتقسيم:

لقيام مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن أعمالها، ينبغي معرفة الجهة الإدارية المسؤولة عن تعويض الأضرار التي تسببت في إحداثها، بالإضافة إلى تحديد الأساس القانوني الذي تقوم عليه المسؤولية سواء على أساس الخطأ أو بدون خطأ.

لكن هذان الشرطان غير كافيان لقيام مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن أعمالها فهي قد تعفى أو تخفف عنها المسؤولية، إذا تبين للقاضي الإداري أن الضرر يعود إلى وجود حالة من حالات الإعفاء أو التخفيف من المسؤولية، سواء كانت على أساس الخطأ أو بدون خطأ.

ولقد تبنت التشريعات القانونية ذات الحالات التي تعفي من المسؤولية في نصوص القانون المدني، مثل المشرع الفرنسي في المادة ١١٤٨([1])، والمشرع المصري في المادة ١٦٥([2])، والمشرع الكويتي في المادة ٢٣٣(٣)

وتدور تلك الحالات إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب لا يد له فيه كحادث مفاجئ، أو قوة قاهرة، أو خطأ صدر من المضرور أو خطأ الغير، كان غير ملزم بتعويض هذا الضرر، ما لم يوجد نص قانوني أو اتفاق يخالف ذلك

ويتعين علينا لبيان حالات الإعفاء من مسؤولية الإدارة على أعمال الضبط الإداري، تناول دراستنا على مطلبين على الوجه التالي:

---

1) Article 1148" Il n'y a lieu à aucuns dommages et intérêts lorsque, par suite d'une force majeure ou d'un cas fortuit, le débiteur a été empêché de donner ou de faire ce à quoi il était obligé, ou a fait ce qui lui était interdit".

٢) تنص المادة(١٦٥) من القانون المدني المصري علي 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، كان غير ملزم بتعويض هذا الضرر، ما لم يوجد نص أو اتفاق على غير ذلك"

٣) تنص المادة (٢٣٣) من القانون المدني الكويتي على أنه "إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي عنه لا يد له فيه، كقوة قاهرة، أو حادث فجائي أو فعل المضرور أو فعل الغير، كان غير ملزم بالتعويض، وذلك ما لم يوجد نص يقضي بخلافه.

المطلب الاول

حالات الإعفاء من المسؤولية القائمة

على أساس الخطأ

توجد بعض الحالات التي لا تتحمل فيهم سلطات الضبط الإداري التعويض، وبخاصة في حالة مسئوليتها القائمة على أساس الخطأ وهي تتمثل في الحالات التالية:

اولا- الحادث الفجائي "الظرف الطارئ":

هذه الحالة لا يمكن فصلها عن العمل الإداري، بحيث يكون نشاط الضبط الذي سبب أضرارا للأفراد داخل مجال نشاط هيئة الضبط الإداري، غير أن سببه مجهول(١)، فلا تثار في هذه الحالة مسألة إسناد الضرر إلى مصدره، وهذا عكس القوة القاهرة التي تحدث بسبب معلوم وخارجي وفي هذا يقول الأستاذ "هوريو": إن الإنسان لا يستطيع أن يتوقع الظرف الطارئ، لكن يبقى الظرف الطارئ مرتبط بسير المرفق العام، بينما القوة القاهرة هي ظاهرة غير متوقعة بالإضافة إلى أنها خارجة عن المرفق العام..... وإنما يكون الظرف الطارئ سببه مجهول ومخفي، وعكس ما هو عليه في القوة القاهرة، حيث يستحيل إظهار خطأ عن الإدارة، فيوجد في الظرف الطارئ خلل يعود للمرفق الإداري أو الشيء التابع للإدارة"، وأضاف القاعدة المشهورة " أن الظرف الطارئ هو إذن خطأ مرفقي يجهل نفسه(٢).

وتطبيقا على ذلك قضي مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه القضائية بأن سقوط كابل كهربائي ولم يثبت من التحقيق أن هذا السقوط كان راجعا إلى خطأ في الإنشاء والتركيب أو الصيانة أو الأدوات، كما لم يظهر فعل أجنبي عن الشركة أو قوة قاهرة يمكن أن يؤدي إلى سقوط الكابل، وخلص إلى أن هذا السقوط كان لسبب غير معلوم(٣).

ويتضح مما تقدم ذكره أن الحادث الفجائي أو الظرف الطارئ يعفي السلطات الضبطية من المسؤولية، كما أنه يتم اعفائها من التعويض عن الأضرار التي لحقت بالمضرور.

ثانيا- فعل الغير:

فعل الغير Le fait du tiers أحد الأسباب التي تنفي علاقة السببية بين الخطأ والضرر كليا أو جزئيا لسلطات الضبط الإداري، حسب مساهمة الغير من عدمها في إحداث الضرر.

---

1) De laubadère André, traité de droit administratif, op.cit, p 720

٢) راجع: د. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص١٧٩.

3) C.E, 25 jan 1929, Compagnie du gaz de Beauvais, précité.

ويقصد بفعل الغير كل شخص عام أو خاص أجنبي عن طرفي النزاع في دعوى التعويض([1]).

ولا يدخل ضمن الغير الأشخاص الذين يسأل عنهم المدعى عليه كأن يكون متبوعا أو مكلفا بالرقابة، مع مراعاة توزيع المسؤولية بين سلطة الضبط الإداري وموظفيها في حالة ارتكاب الخطأ الشخصي([2])

وبالنسبة لمنهج قضاء مجلس الدولة الفرنسي فأنه قرر أن الدولة لا تلتزم إلا بتعويض جزء الضرر الذي سببته في حالة اشتراك المرفق العام مع خطأ الغير في إحداثه، واستثنى من ذلك اشتراك عدة أشخاص عامة في وقوع الضرر عند تنفيذ نشاط المرفق العام المدعى عليه، ففي هذه الحالة...أعطى المجلس للمضرور (الضحية) رفع الدعوى على أحد الأشخاص العامة أو مقاضاتها بشكل متضامن([3])

المطلب الثاني

حالات الإعفاء من المسؤولية القائمة

بدون خطأ

تتعدد حالات الإعفاء من المسؤولية القائمة بدون خطأ، وبمقتضاه لا تتحمل السلطات الضبطية الإدارية التعويض، وهي تتمثل في الحالات التالية:

اولا- القوة القاهرة:

القوة القاهرة حادث خارجي لا ينسب إلى نشاط سلطة الضبط وخارج عن نطاقها، ومن أبرز تطبيقات القوة القاهرة الفيضانات والأعاصير والزلازل، والأحداث الاجتماعية كالإضراب عندما لا يمكن الوقاية منه ولا دفعه([4]).

وتعرف القوة القاهرة بأنها هي كل حادث خارجي غريب عن الإدارة، لا يمكن توقعه، ولا دفعه، ولا مقاومته ينتج عنه أضرار للأفراد، أما عن آثارها على مسؤولية هيئات الضبط الإداري، فيترتب عليها الإعفاء الكلي من المسؤولية بشرط أن تكون هي السبب الوحيد والمباشر لوقوع الأضرار، أما إذا اشترك وساعد نشاط الإدارة على وقوعها فالإعفاء يكون جزئيا، وللقاضي

---

1) CHAPUS (V.R): Droit administratif général,Op. cit, p. 1248.

٢) د. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٨٨١

٣) د.رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص: ٨٨٣ -٨٨٤

. C.E, 06 mai 1988, Consort Leone, Rec, p. 186.

4) T.A de Rouen, 03 Juillet 1970, Société Reding, Rec, p. 848.

الإداري تقدير نسبة مسئولية الإدارة، وعليه فالقوة القاهرة تخفف أو تعفي الإدارة الضبطية من المسؤولية، سواء على أساس الخطأ، أو بدون خطأ (١).

ثانيا – خطأ المضرور:

تعفى سلطات الضبط الإداري من المسؤولية وتعويض الأضرار، كليا أو جزئيا، إذا كان الضرر الذي أصاب المضرور نتيجة وبمساهمة هذا الأخير، وهو ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين(٢).

وعلى ذلك يعتبر خطأ المضرور حالة من حالات إعفاء المسؤولية وتخفيفها، وذلك سواء كانت على أساس الخطأ أو بدون خطأً.

وعلى ذلك فأن كان خطأ المضرور هو السبب الوحيد الذي أدى إلى وقوع الأضرار، فإن هيئات الضبط الإداري يتم إعفائها كليا من التعويض، ويتحمل المضرور كافة الآثار المترتبة على ذلك، أما إذا ساهم جزئيا في حدوث الضرر، وشاركت الإدارة في تحقيقه، فإن الإعفاء من مسؤوليتها يكون جزئيا بمقدار مساهمتها في الضرر(٣).

تطبيقا لذلك فقد رفضت دعوى تعويض شخص تعجل بنقل صيدليته إلى مكان آخر تم إخلاؤه من شاغليه قبل دراسة طلبه والفصل فيه من سلطة الضبط التي لها السلطة التقديرية في منح الترخيص أو رفض الطلب وفقا للقانون(٤)، كما أن تم رفض تعويض طالب منتسب للجيش بعد قبوله واعتباره مستوفيا لشروط اللياقة البدنية مع أنه فاقدها، بسبب خطأ الطالب لإخفاء حالته الصحية الحقيقية عن المرفق بضمور عضلات فخذه عند الكشف الطبي عليه(٥)

وعلى صعيد القضاء الفرنسي فقد رفض تعويض مضرورة نتيجة سقوطها على بقايا زجاج بفناء مستشفى عند زيارتها لأحد المرضى، ليس بسبب إهمال الصيانة العادية للمنشأة بل أرجعه مجلس الدولة إلى الوقت القصير بين تكسر الزجاج وقوع الحادث للمضرورة، لم يترك للمرفق فرصة القيام بواجباته وتنظيف المكان(٦).

---

١) راجع: د مصطفى محمود عفيفي؛ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص١٦١ وما بعدها.

٢) د. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٨٧٠.

٣) راجع: د. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ٨٧١-٨٧٢.

٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم ١٠٥٢ بتاريخ ١٩٦٢/١١/٢٤م، سنة ٦ قضائية، المجموعة، السنة ٨،ص٩٠.

٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم ٨٦٠ بتاريخ ١٩٧٨/٥/٢٠م، سنة ٢٣ قضائية، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص٤٤

6)T.A Chalons sur marns, 19 Mar 1981, R.H.F, 1982, p.160.

خاتمة

استعرضت دراستنا المتعلقة بموضوع مسؤولية الإدارة على أعمال الضبط الإداري والاعفاء منها، أربعة مباحث حيث عالجنا في المبحث الأول مسئولية الضبط الإداري على أساس الخطأ، كما تطرقت الدراسة في المبحث الثاني الخطأ الشخصي والمرفقي المستوجب للمسؤولية، وبينا في المبحث الثالث هيئات الضبط الإداري والقرارات بدون خطأ، أما المبحث الرابع فتضمن حالات الإعفاء من مسؤولية الإدارة على أعمال الضبط الإداري.

ولقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات:

اولا– النتائج:

١–المسؤولية حجر الزاوية في كافة النظم القانونية تساهم في الحفاظ على الحقوق والحريات، مما يساهم في تحقيق هدف الصالح العام، وتقوم مسئولية الإدارة على غرار ما هو منصوص عليه في القانون المدني على أساس الخطأ وإن كان الخطأ في مجال القانون العام يتميز بالمرونة. حيث يرجع الفضل في تقرير قواعد المسؤولية الإدارية، التي أصبحت أحد المبادئ الأساسية في القانون الإداري، إلى أحكام مجلس الدولة الفرنسي الذي أخذ من قواعد المسؤولية المدنية وطورها بما يتماشى مع طبيعة العلاقات الإدارية ومع اعتبارات الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.

٢–تمارس سلطة الضبط الإداري نشاطها بوسائل يغلب عليها طابع القهر والجبر، وبمقتضاه تصدر قرارات فردية ولائحية لا يملك الأفراد حيالها إلا الخضوع والتنفيذ.

٣–تسعي هيئات الضبط الإداري إلى تحقيق هدفها المتمثل في المحافظة على النظام العام، بيد أن قيام تلك الهيئات بتصرفات غير مشروعة وأن كانت تمثل خطأ، يجيز للشخص الذي أصابه ضرر الحق في طلب تعويض لإصلاح وجبر ما أصابه من أضرار، بشرط أن يثبت أن الضرر الذي لحقه كان نتيجة تصرف خاطئ من الإدارة، لذلك فإن التعويض عن خطأ الإدارة يقوم على ثلاثة أركان هي: الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما.

٤– القضاء الإداري الفرنسي، والمصري يشترط لكي تقر مسؤولية سلطة الضبط الإداري أن يكون الخطأ جسيم، كما أن القضاء الإداري ينظر في كل حالة على حدة بخصوص التمييز بين الخطأ شخصي أو مرفقي حسب تقدير كل حالة على حدى

٥– التعويض الإداري بدون خطأ يتحقق بركنين هما ركن الضرر، وركن علاقة السببية بين الضرر والتدبير الضبطي، باعتباره مصدرا للأضرار التي تصيب حقوق وحريات الأفراد عندما تمارس هيئات الضبط الإداري سلطاتها بهدف المحافظة على النظام العام.

٦-قد تعفى أو تخفف مسؤولية هيئات الضبط الإداري عن أعمالها، إذا تبين للقاضي الإداري أن الضرر يعود إلى وجود أحد حالات الإعفاء أو التخفيف من المسؤولية، سواء كانت على أساس الخطأ أو بدون خطأ.وتدور تلك الحالات إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب لا يد له فيه كحادث مفاجئ، أو قوة قاهرة، أو خطأ صدر من المضرور أو خطأ الغير، كان غير ملزم بتعويض هذا الضرر، ما لم يوجد نص قانوني أو اتفاق يخالف ذلك

ثانيا-التوصيات:

١-الاعتناء أكثر بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة عموما، وذلك بإعداد وتكوين قضاة متخصصين لإيجاد الحلول الهادفة إلى تحقيق التوازن بين النظام العام وحقوق وحريات الأشخاص.

٢-نوصي المشرع الكويتي أنشاء قضاء إداري متخصص ومستقل يتولى الفصل في المنازعات الإدارية، نظرا للطبيعة الخاصة والذاتية لذات المنازعات فإن الحاجة اصبحت ملحة وبخاصة في الوقت الحالي بسبب ازدياد نشاط الدولة بصورة كبيرة وتدخلها في العديد من الميادين والأنشطة الاجتماعية والاقتصادية.

٣- نوصي القضاء الإداري بأن يلجأ إلى تطبيق المسؤولية بدون خطأ في نطاق شامل يجعل منها ذات أساس قانوني يشترك ويتساوى مع الخطأ في إقامة مسؤولية هيئات الضبط الإداري.

٤-تفعيل أكثر لدور القانون في الإقرار بمسؤولية هيئات الضبط الإداري القائمة بدون خطأ.

قائمة المراجع

اولًا: المراجع العربية:

١-الكتب العلمية:

١. أحمد يسري، ترجمة الأحكام والمبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية

٢. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية،،دار النهضة العربية، القاهرة، ط٢، سنة ١٩٩٤

٣. جابر جاد نصار؛ تطور فكرة الخطأ كأساس للمسئولية الإدارية، في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري دار النهضة العربية ١٩٩٨

٤. حسين عامر، عبد الرحيم عامر، المسؤولية المدنية: التقصيرية والعقدية، مؤسسة المعارف، القاهرة، ١٩٧٩

٥. خميس السيد إسماعيل؛ قضاء مجلس الدولة وإجراءات وصيغ الدعاوى الإدارية، دار الطباعة الحديثة بالقاهرة ١٩٨٦

٦. رأفت فوده، دروس في قضاء المسئولية الإدارية، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٤

٧. رمزي الشاعر، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٨٢

٨. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض مسئولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٨

٩. زهدي يكن، القضاء الاداري، د.ن، د.ت، بيروت

١٠. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤

١١. سامي جمال الدين؛ اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية منشاة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٨٢

١٢. سعاد الشرقاوي، المسئولية الإدارية، دار المعارف، القاهرة، سنة ١٩٧٣

١٣. سليمان الطماوي، القضاء الإداري: الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة

١٤. سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي

١٥. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة)، دارسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة ١٩٦٦

١٦. سليمان محمد الطماوي؛ القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي ١٩٧٦

١٧. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢

١٨. عاشور سليمان شوايل؛ مسئولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن جنائياً وإدارياً، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ٢٠٠٢

١٩. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد: مصادر الالتزام، المجلد الثاني، ط٣،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة ٢٠٠٩

٢٠. عبد الله طلبة، الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق، سنة ١٩٧٦

٢١. عبد الملك يونس محمد، أساس مسؤولية الإدارة وقواعدها: دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج، الطبعة الأولى، كلية الحقوق، جامعة صلاح الدين، أربيل، العراق، ١٩٩٩

٢٢.فتحي فكري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية

٢٣.فهد الدغيثر، رقابة القضاء على قرارات الإدارة، دار النهضة العربية ١٩٨٨

٢٤.قدري عبد الفتاح الشهاوي، النظرية العامة للمسئولية الشرطة" جنائيا وإدارياً " منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة ١٩٧٤

٢٥.ماجد راغب الحلو؛ القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية ٢٠٠٨

٢٦.محمد الفوزان، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية: دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي والقانون الوضعي، مكتبة القانون والاقتصاد للنشر والتوزيع، ٢٠١٤

٢٧.محمد انس قاسم جعفر، التعويض في المسئولية الإدارية: دراسة مقارنة في ضوء احكام مجلس الدولة الفرنسي المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٨٧

٢٨.محمد عبد الحميد مسعود؛ إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، مطابع الشرطة ٢٠٠٧

٢٩.محمد علي البدري، النظرية العامة للالتزام الجزء الأول، مصادر الالتزام، منشورات جامعة ناصر، الطبعة الثانية، سنة ١٩٩٣

٣٠.محمد فؤاد مهنا، حقوق الأفراد إزاء المرافق العامة، مجلة مجلس الدولة– السنة الثانية– دار النشر للجامعات المصرية القاهرة، سنة ١٩٥١

٣١.محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، دار المعارف، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٦

٣٢.مصطفى محمود عفيفي؛ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مطبعة جامعة طنطا، سنة ٢٠١٠

٢- الرسائل الأكاديمية:

١) سليماني سعيد، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري،رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري،تيزي وزو، الجزائر، نوفمبر ٢٠١٦

٢) فوزي أحمد حتوت، المسؤولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، ٢٠٠٧

المراجع الإلكترونية:

Rec. le bon. www.droit.medias.com

ثانيا- المراجع الأجنبية:

1) B.Starck: Essai d'une théorie générale de la responsabilité civile, thèse, L. Rodstein. Paris, 1947.
2) Bourjol Maurice: droit administratif, I. L'action administrative, Masson et CiE, éditeur, paris, 1972
3) CHAPUS (V.R),Droit administrative général,1986.
4) De laubadère André, traité de droit administratif, paris, L.G.D.j, 7e édition, 1976
5) Débbasch Charles, Pinet Marcelle: les grands textes administratifs, Paris, Sirey 1970.
6) M Long, P Weil, G Braibant,Les grands arrêts de la jurisprudence administrative,ed 20,Dalloz,2015
7) SOUTEYRAND (E), « La responsabilté de l'administration », AJDA, 20 Juillet- 20 Aout 1999, n° spécial