كلية الحقوق

أساس المسئولية الإدارية
عن الإخلال بمبدأ المساواة والأعباء العامة
عن القرارات الإدارية
في ظل الظروف الاستثنائية

الدكتور

عامر عبد العزيز ذكى الفقى

عضو تدريس بكلية الاقتصاد والإدارة

جامعة ٦ أكتوبر

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ ﴾

صدق الله العظيم

سورة البقرة آية ٣٢

مقدمة:

المسئولية الإدارية لها أهمية كبرى في أي نظام قانوني، فهي التي تحافظ على حقوق الأفراد وحمايتهم من أي تعسف، وترد الضرر، ولذلك فهي حجر الزاوية في كل نظام قانوني هدفه العدالة وتحقيق الصالح العام والخاص على حد سواء، والحكمة من إقرار المسئولية، أن كل ضرر يصيب المضرور هو من صنع الغير وتصرفه، وعلى ذلك كان لها دور بالغ الأثر في إرساء قواعد العدالة والإنصاف، ورد الظلم عن المظلوم مهما كان شكل هذا الظلم سواء تمثل في عمل مشروع أو غير مشروع، حدث في ظروف عادية أو ظروف استثنائية، ومن الجدير بالذكر أن الظروف الاستثنائية تحظى في فقه القانون العام باهتمام كبير، ولعل هذا يرجع لأهميتها في وجود الدولة واستمرارها، وذلك لأن تلك النظرية تسمح للإدارة التوسع إبان فترة الأزمات، فيكون لها آنذاك أن تتخذ كافة الإجراءات لمواجهة أي ظروف حتى ولو كان فيها افتاءات على حقوق الأفراد.

إلا أن التوسع الخطير من جهة الإدارة في اتخاذ قراراتها ليس بمنأى عن رقابة القضاء بشكل مطلق، فالأمر لا يعد أن يكون توسعاً في مجال قواعد المشروعية، فالإدارة تظل مسئولة على أساس الخطأ الذي وقع منها غير أن الخطأ في حالة الظروف الاستثنائية يقاس بميزان آخر غير الذي يقاس به في الظروف العادية.

وكما عهدنا مجلس الدولة الفرنسي، في إنشاء قواعد القانون العام، وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم في إطار المصلحة العامة [١] ابتدع المجلس المسئولية الخطئية، والمسئولية بدون خطأ لكي يستطيع أن يواجه تعدد أساليب الإدارة وهي تقوم بأداء وظيفتها والتي قد تؤدي إلى الإضرار بالغير في بعض الأحيان دون أن توصم هذه الأفعال والتصرفات بعدم المشروعية وقد اكتفى مجلس الدولة الفرنسي بتحقيق الضرر وقيام رابطة السببية بين الضرر ونشاط الإدارة المشروع، لكي يتحقق المسئولية الإدارية، وطبق المجلس هذه النظرية في كثير من أحكامه.

إلا أن القضاء المصري اشترط توافر الخطر الجسيم [٢] لإقرار مسئولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية.

ومما يجدر بنا ذكره والتأكيد عليه أن السلطة التنفيذية أصبح لها دور كبير في معظم شئون الأفراد الأمر الذي يستوجب ضرورة تعويض الأفراد عن جميع الأضرار التي تلحق بهم

---

(١) د/ فوزي أحمد حتحوت، المسئولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ٢٠٠٧، بدون نشر، ص٣٤٢.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري، قضية رقم ٧ لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٥٤/١٢/١٤، مجموعة السنة ٩، ص١٣٤.

من جراء تصرفاتها وسلوكها المشروع، ولعل هذا البحث دعوة للقضاء الإداري المصري أن يسلك مسلك نظيره الفرنسي، في هذا الشأن إعلاءً للعدالة وتأكيداً لحماية حقوق الأفراد واحترامها.

ومفاد ما تقدم أن القرار الإداري لكي يوصم بالمشروعية يشترط أن يكون في ظل الظروف الاستثنائية، لأنه مخالف للقانون العادي.

وبالبناء على هذا فإن أساس المسئولية الإدارية يلزم تعديله لأن القرار المشروع لا يمكن إلغاؤه، ولا يستقيم معه دعوى المسئولية على أساس الخطأ ويتجلى هنا مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، الذي مؤداه تقرير المسئولية الإدارية عن الأعمال المشروعة في حالة الإضرار بأشخاص معينين في سبيل المصلحة العامة، وليس هذا من العدل أن يتحمل هؤلاء الأفراد مغبة النفع العام دون غيرهم من أفراد المجتمع، بل يجب أن يتم توزيع هذا العبء على أفراد الجماعة عن طريق تحميل الخزانه العامة ضرر المضرور الذي أحدث نفعاً للجماعة، وعلى هذا فإن مبدأ التعويض الزائد هنا أكد مبرره، لأن الضرر الذي أحدث نفعاً للجماعة، وعلى هذا فإن مبدأ التعويض الزائد هنا أكد مبرره، لأن الضرر هنا ليس شأن الضرر الذي يحدث نتيجة خطأ الإدارة في الصورة التقليدية، بل إنه ضرر أحدث نفعاً عاماً للجماعة لذا يتخذ طابع العبء العام.

ولا معنى إذن لأن يُفرض على البعض عبء عام بهدف تحقيق مصلحة عامة ويستفيد منها آخرون لم يشاركوا في تحمل الضرر.

فإن في هذا إهدار لمبدأ المساواة أما الأعباء العامة، وعلى هذا تقوم مسئولية الدولة دون خطأ على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة [1] ويكون مبدأ التعويض من قبيل التصالح العادل بين حتمية تغطية الضرر ومقتضى مشروعية التصرف في ظل الظروف الاستثنائية.

أهمية الدراسة وهدفها:

إن النظام القانوني الفرنسي قد تأثر به النظام المصري في معظم الأحيان، واستفاد منه كثيراً وانطلاقاً من هذه الرؤية فإن الباحث قد تعمد التركيز على ضرورة إعادة النظر في قواعد المسئولية الإدارية التي ما زال القضاء الإداري المصري لم يخرج منها عن قواعد المسئولية المدنية، هذا على عكس القضاء الإداري الفرنسي الذي استطاع أن يعلن استقلاله، ويؤكد عدم خضوعه للوصاية تجسيداً لاحترام حقوق الأفراد في إطار المصلحة العامة، وكان من الأفضل أن يسلك القضاء الإداري المصري، ويعلن استقلاله عن نصوص لم تنشأ من أجله، ومما لا مرية فيه أننا في أمس الحاجة لتطوير قواعد المسئولية الإدارية في مصر والاعتداد بالمسئولية

([1]) في ذات المعنى د/ فوزي أحمد حتحوت، المسئولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ٢٠٠٧، بدون نشر، ص٣٤٢.

الإدارية، ومما يجدر ذكره والتأكيد عليه أن السلطة التنفيذية أصبح لها دور كبير في معظم شئون الأفراد الأمر الذي يستوجب ضرورة تعويض الأفراد عن جميع الأضرار التي تلحق بهم من جراء تصرفاتها وسلوكها المشروع، ولعل هذا البحث دعوة للقضاء الإداري أن يسلك مسلك نظيره الفرنسي، في هذا الشأن إعلاءً للعدالة وتأكيداً لحماية حقوق الأفراد واحترامها.

صعوبات الدراسة:

نوجز الصعوبات التي واجهت البحث أثناء الدراسة في التالي:

أ- قلة المراجع العربية المتخصصة، وكذلك الفرنسية داخل المكتبة المصرية.

ب-التداخل الكبير بين أهل الفقه وشاركهم في ذلك القضاء في وضع الأساس القانوني للمسئولية الإدارية دون خطأ، والتداخل أيضاً بين فكرة المخاطر كأساس لهذا النوع من المسئولية الإدارية وفكرة الإخلال لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسئولية الإدارية دون خطأ.

منهج البحث:

لقد اتبعت في هذا البحث المنهج التحليلي والتاريخي المقارن، ولما كان النظام الفرنسي له باع كبير في هذا الشأن، وكانت مصر من الدول التي أخذت عنه نظامها في القانون الإداري، كان من الطبيعي أن ينهج الباحث الأسلوب المقارن في دراسة المسئولية الإدارية في ظل الظروف الاستثنائية موضوع الدراسة، مبيناً موقف كل من القضاء الفرنسي والقضاء المصري وذلك على سند من المنهج التاريخي الذي يكشف عن مدى التطور الذي لحق بموضوع البحث.

وجدير بالتنويه أن المنهج التحليلي يعد حجر الزاوية في مجال البحث، وذلك نظراً لطبيعة موضوعه التي تستدعي عرض وتحليل الأحكام القضائية، بخاصة وأن مجلس الدولة الفرنسي كان مبتكراً في إرساء قواعد المسئولية غير الخطئية حيث تميز القضاء الإداري الفرنسي عن نظيره المصري في هذا الشأن ومما يؤكد عليه الباحث، أن المنهج المقارن ليس الغرض منه إثبات تفوق نظام على الآخر، إنما غايته الاستفادة من الغير والعمل على تطوير المسئولية الإدارية بما يحقق العدل والحفاظ على حقوق الأفراد.

وفي سياق ما تقدم تناول البحث موضوع الدراسة مقدمة وعدة مطالب وخاتمة.

اشتملت المقدمة على بيان الأهمية الكبرى للمسئولية الإدارية في أي نظام قانوني هدفه العدالة، وتحقيق الصالح العام، كما تضمنت بيان اهتمام القانون العام بنظرية الظروف الاستثنائية، كما تناول البحث الإشكاليات المتعلقة بأركان المسئولية مبيناً مضمون الخطأ وطبيعته كأساس للمسئولية، ومسئولية الدولة بدون خطأ عن القرارات الإدارية.

الإشكاليات المتعلقة بأركان المسئولية

تمهيد وتقسيم:

لا بد أن تقوم مسئولية الدولة على أساس قانوني يمكن محاسبتها استناداً إليه، ولقد عرف الفقه والقضاء أكثر من أساس قانوني لمسئولية الدولة كالأخطار، والمخاطر، والمساواة في الأعباء العامة والتكاليف، وذلك باختلاف المجال الذي تقرر فيه مسئولية الدولة.

وسوف نبين في هذا البحث الأساس القانوني للمسئولية المتمثل في الخطأ كأساس لمسئولية الدولة عن القرارات الإدارية غير المشروعة (المطلب الأول)، ثم نتعرض للمخاطر والمساواة في الأعباء العامة والتكاليف كأساس لمسئولية الدولة عن هذه القرارات (المطلب الثاني). وأخيراً نبين ما ينبغي أن يكون عليه أساس المسئولية (المطلب الثالث).

المطلب الأول
الخطأ كأساس لمسئولية الدولة
عن القرارات الإدارية

تقسيم:

سوف نتعرض في هذا المطلب لتوضيح مضمون الخطأ كأساس للمسئولية (الفرع الأول)، ثم نتعرض لطبيعة الخطأ كأساس لمسئولية الدولة عن القرارات الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول
مضمون الخطأ
كأساس قانوني لمسئولية الدولة

إن القاعدة العامة فيما يتعلق بمسئولية الإدارة عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف العادية، تقتضي ضرورة توفر ثلاثة شروط هي: وجود ضرر، وإمكانية ربط هذا الضرر بشخص محدد، أو ما يعبر عنه برابطة السببية، وأخيرا العمل المحدث للضرر بخصائصه القانونية التي يترتب عليها الالتزام بإصلاح الضرر. ومع ذلك فإن فلسفة القضاء الإداري، وعلى وجه الخصوص مجلس الدولة الفرنسي قد ظهرت فيما يتعلق بالعمل المحدث للضرر والتي أنشأ بصددها قواعد أصيلة لا مثيل لها في القانون الخاص[١].

وتقوم مسئولية الدولة عن الأعمال غير المشروعة على أساس توافر ركن الخطأ من جانبها، أي يستلزم دمغ التصرف أو العمل الإداري بطابع عدم المشروعية، أو المخالفة للقانون، لكى يتكون الركن الأول وهو الخطأ إلى جانب توافر عنصر الضرر، وتوافر علاقة السببية المباشرة بين الخطأ والضرر[٢]. ولهذا ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى " أن مناط مسئولية الإدارة عن القرارات الإدارية الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار الإداري غير مشروع ويلحق صاحب الشأن ضرر وتوافر علاقة السببية بين الخطأ والضرر"[٣]. وفي حكم آخر لها قضت بأنه " ومن حيث أن أساس مسئولية الحكومة عن القرارات الإدارية الصادرة

([1]) **Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, 14ème ed, Dalloz, Paris, 1999., pp.229-230.**

([٢]) لمزيد من التفصيلات، انظر: د/ مصطفي محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية: الكتاب الثانى، طبعة ٢٠٠٧، دون ناشر، ص ٢٠٢.

([٣]) مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عامًا: الجزء الثالث ١٩٨٤، ص٢٢٢٣.

منها هو وجود خطأ من جانبها بأن يكون القرار غير مشروع أي يشوبه عيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة. وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر وأن تقوم السببية بين الخطأ والضرر[١]

ويعنى الخطأ في قضاء مجلس الدولة عدم مشروعية القرار، وفقاً لما هو منصوص عليه في قانون مجلس الدولة رقم ٩ لسنة ١٩٤٦ (المادة ٣) وكذلك المادة ٨ من قانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥[٢]، وعدم المشروعية هو في ذاته خطأ مصلحى لأن أول واجبات الإدارة أن تحترم القوانين واللوائح، فإذا ما اتخذت قراراً غير مشروع فإنها تكون قد أخلت بأول واجباتها[٣].

ومفاد ما سبق أنه يجب أن يكون العمل الوظيفي شرطاً لإتمام أو ارتكاب الخطأ، وإحداث نتائجه الضارة للشخص المضرور[٤]، حيث لا ينتمي الخطأ إلى طائفة الأخطاء الشخصية. وهذا مما يدعونا لبيان التفرقة بين الخطأ المرفقى والخطأ الشخصى[٥] لأن هذا التمييز يبين نتائج تتعلق بالاختصاص القضائى والمسئولية[٦].

وذهب جانب من الفقه إلى تحديد الخطأ المرفقى بوصفه تعبيراً عن السير الردئ أو غير المعتاد للإدارة في أداء مهامها النفعية العامة على نحو يرتب مسئوليتها بالتعويض[٧] وقد تعددت التعريفات لمعرفة الخطأ المرفقى إلا أن القضاء قد تصدى لبيان التفرقة بين الخطأ المرفقى والخطأ الشخصى[٨]، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بأن:

---

(١) المجموعة السابقة للمحكمة الإدارية العليا، مبدأ رقم ٢ حكم رقم ٨٦٠ ٣، (١٩٧٨/٥/٢٠) ٢٣/ ١١٤، ص٢٢٣١ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ١٨٣١ لسنة ٢ ق، جلسة ١٩٥٧/٣/١٢ مجموعة المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية ١٩٥٧م، قاعدة ٦٦، ص٥٩١.

(٣) محكمة القضاء الإداري قضية رقم ١١١٣ لسنة ٥ ق، جلسة ١٩٥٣/١٢/١٦، السنة الثامنة قضائية قاعدة ١٢٠، ص٢٥١.

(4) Marcel Waline, « De l'irresponsabilité des fonctionnaires pour leurs fautes person- nelles, et des moyens d'y remédier », RDP 1948, p.5.

(٥) د/ مصطفي محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة، الكتاب الثانى، مرجع سبق ذكره، ص٢٠٩.

(٦) د/ صبرى السنوسى، الاعتقال الإداري، بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ١٩٩٦ بدون دار نشر، ص٣٣٨ وما بعدها.

(٧) د/ مصطفي محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص٢٠٩.

(٨) لمزيد من التفصيلات حول المعايير المتعددة للتفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، انظر في الفقه الفرنسي:

André de Laubadère, Traité de droit administratif - 1 tomes. Paris, L.G.D.J., 1984, PP. 722-723.

"خطأ العامل يعتبر خطأ شخصياً إذا كان العمل الضار مصطبغاً بطابع شخصى يكشف عن الإنسان بطبعه ونزواته وعدم تبصره، أما إذا كان العمل الضار غير مصطبغ بطابع شخصى وينم عن عامل معرض للخطأ والصواب فإن الخطأ المرفقى يكون بالبحث وراء نية العامل، فإذا كان يستهدف المصلحة العامة أو كان تصرفه لتحقيق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها فإن خطأه يندمج في أعمال الوظيفة بحيث لا يمكن فصله عنها ويعتبر من الأخطاء المنسوبة إلى المرفق العام، أما إذا تبين أن العامل لم يعمل للصالح العام أو كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية بقصد النكاية أو لتحقيق منفعة ذاتية أو كان خطؤه جسيماً أو يصل إلى حد ارتكاب الجريمة يقع تحت طائلة قانون العقوبات، فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأ شخصياً ويسأل عنه العامل الذي وقع منه في ماله الخاص "[١].

وعلى ضوء هذا الحكم يكون هناك ثلاثة معايير يمكن الاعتماد عليها للتفرقة بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى وهي كالآتى:

أولاً: ارتباط الخطأ بالمرفق أو الإدارة.

إن العمل الإداري الذي اتخذه الموظف خارج نطاق الوظيفة أو سلطاتها أو يشوب تصرفه عند مخالفة القانون، أو بمعنى آخر يكون العمل الإداري خالف المشروعية[٢] فإن الخطأ هنا يكون خطأ شخصياً، حتى لو ارتكب بمناسبة الوظيفة. أي أن الخطأ الشخصي يقوم عند انفصال الخطأ عن واجبات الوظيفة فصلاً مادياً أو معنوياً[٣]. وإن كان غالباً ما يستخدم الموظف سلطاته بمناسبة وظيفته في هذه الحالة يكون الخطأ شخصياً وينعقد الاختصاص بناء على هذا القضاء العادى وذلك مثل القبض بدون قرار اعتقال أو أمر قضائى[٤].

وفي الفقه العربي:

د/ سليمان الطماوي، "القضاء الإداري: قضاء التعويض وطرق الطعن"، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٧)، ص ١٢٠ وما بعدها.

د/ محمود حلمي، "الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي"، (مجلة العلوم الإدارية، السنة الثامنة – العدد الثالث ديسمبر ١٩٦٦، ص ٢٠٨ وما بعدها.

(١) المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ١٤٣ لسنة ٢٤ ق جلسة ١٩٨١/٦/١٣ السنة السادسة والعشرون مارس ١٩٨١ قاعدة ١٤٨، ص١٩٢. مشار إليه لدى، د/ صبري السنوسي، مرجع سبق ذكره، ص ٣١٠.

(٢) د/مصطفي محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص٢١١.

(3) Maurice Hauriou، Precis de droit administratif et de droit public, 11th Edition. P.320.

(٤) د/ صبرى السنوسى، الاعتقال الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٣٤٠. ولمزيد من التفصيل، راجع: د. مصطفي محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص٢١١ وما بعدها .

ثانياً: يشترط في الخطأ المرفقى صدوره خالياً من الوصف الشخصى.

من الثابت أن الوصف الشخصى يترتب عليه المنفعة، أو الكيد، أو الاتهام والانتقام، والخطأ بناء على هذه المواصفات الأخيرة يعتبر خطأ شخصياً، لا مرفقياً لأنه ناتج عن تحقيق هدف شخصي[١] قد يتمثل في منافع أو دوافع كيدية أو دوافع ذات شهوة وانتقام[٢].

والمعيار في هذا الصدد الأخير هو نية الموظف، وهو ما يطلق عليه معيار النزوات الشخصية[٣].

ثالثاً: جسامة الخطأ.

إن من المعايير المهمة للتمييز بين الخطأ الشخصى والخطأ المرفقى هو مدى جسامة الخطأ[٤]. ومما لا مرية فيه أن الخطأ البسيط هو الذي ينم عن موظف معرض للخطأ والصواب ومن ثم يُعد خطأ مرفقياً. ومن هنا يعتد بالموظف متوسط الكفاءة والمهارة بين ذويه، ونعتقد أنه من الخطأ القول بأن الخطأ الجسيم يعيب القرار بعيب الانحراف بالسلطة[٥] فهو وإن كان – بلا شك – يعيب القرار ويصمه بعدم المشروعية إلا أنه ثمة فارق بينه وبين الانحراف بالسلطة، فهذا الأخير يترتب عليه صدور القرار لدوافع شخصية تكمن في الشهوة والانتقام.

وجدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي يشترط أن تتصف عدم مشروعية القرار الإداري بخطأ جسيم حتى يرتب مسئولية الإدارة[٦]، ويسايره في ذلك مجلس الدولة المصري[٧].

وإذا كانت المحكمة الإدارية العليا في حكمها سابق الإشارة إليه قد أشارت إلى توافر الخطأ الشخصى في حالة ارتكاب الموظف لجريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات.

---

(1) Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, tome 1 Paris, Ancienne librairie fontemoing, 1923, P. 269.

(٢) د/ محمود عاطف البنا، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء والمسئولية الإدارية، دار الفكر العربى سنة ١٩٨٥، ص ٩٧.

(3) Edouard Laferrière, Traité de la Juridiction Administrative et des Recours Contentieux, 2nd ed. (Paris: Berger–Levrault, 1896), p.

(4) Gaston Jèze, notes de jurisprudence، Section I, R.D.P.1909, PP.263 – 274.

(٥) د/ ممدوح عبدالحميد عبدالمطلب، سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه أكاديمية الشرطة، سنة ١٩٩٢، ص٤٢١.

(6) C.E. Jan 1983, M. Encoignard, A.J.A., N. 1 Jan 1983 P. 35.

(٧) حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم ١٥٢٩ جلسة ١٤ يونية ١٩٦٤ لسنة ٦ ق، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، المجلد الثالث، مبدأ رقم ١١٣، ص ١٢٢٠.

فإنه قد ذهب رأي في الفقه[١] إلى أنه ليس بالضرورة أن يتوافر الخطأ الشخصى في حق الشخص الذي يرتكب جريمة مما سبق، إذ أنه من غير المعقول أن ينسب خطأ إلى موظف لمجرد ارتكابه مخالفة بسيطة. وجدير بالذكر أن القضاء الفرنسى قد عدل عن فكرة التلازم بين الخطأ الشخصى وارتكاب جريمة من الجرائم[٢].

وقد جرى العمل في الواقع الفرنسي على أنه حتى تقوم المسئولية لزاماً أن يكون هناك خطأ، وليس أي خطأ هو الذي يوجب المسئولية أو تترتب عليه المسئولية وخاصة الحرية الشخصية فإن أي خطأ في الظروف العادية يوجب المسئولية، ولكن إذا ما صدر الخطأ في الظروف الاستثنائية فلا تسأل عنه الإدارة، إلا إذا كان الخطأ جسيماً، وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسى، وإن كان البعض قد ذهب إلى قيام المسئولية عن جميع العيوب التي يمكن أن تشوب قرارات الاعتقال. ومن أبرز العيوب التي يتحقق فيها الخطأ الجسيم عيب عدم الاختصاص وعليه تقوم المسئولية، وبناء على هذا قضى مجلس الدولة الفرنسى بعدم جواز إصدار قرار الاعتقال من نائب مدير الأمن في الوقت الذي يكون مدير الأمن هو المختص بإصدار القرار وحده[٣]. كما يتوافر عيب عدم الاختصاص ومن ثم الخطأ الجسيم في قرار مدير الأمن الذي صدر بالمخالفة للقوانين التي تعطى هذه السلطة لوزير الداخلية وحده ولا يسمح بتفويض هذه السلطة[٤].

وإذا أخل قرار الاعتقال بالضمانات المنصوص عليها في القانون والممنوحة للأفراد المعتقلين كعدم توقيع مدير الأمن على قرار الاعتقال كوسيلة من وسائل التحقق من الإجراءات أو لعدم قيام لجنة التحقق بمهامها فضلاً عن عدم دخول المخالفات المنسوبة للمدعى في مجال تطبيق القانون[٥]. ويتوافر الخطأ الجسيم أيضاً في حالة عدم سلامة الوقائع من الناحية المادية وعدم سلامة إجراءات التحقيق[٦]. وتقوم أيضاً مسئولية السلطة في حالة غياب الأساس الشرعى

---

(١) انظر: د/ صبرى السنوسى، الاعتقال الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٣٤٢ .

(٢) راجع: حكم محكمة التنازع (Thèpas) سنة ١٩٣٥، مشار إليه لدى د/ محمود عاطف البنا، القضاء الإداري ١٩٨٥ ص١١٢.

(3)C.E. 19 Octobre 1955 Sioul Rec. P. 802.

(4) C.E. 15-6-1947 Prory, Ge 1950 Barrln, C. 23-12-1953 RJCMER De forges Rec. P. 743.

(5) C.E. 2 Novembre 1949 erouxlar Manjat Rec. P. 454.

(6) C.E. 2 Novembre 1949 Andereani, Rec. 453.

لقرار الاعتقال ـ أمر ٤ أكتوبر ١٩٤٤ المنظم لأسباب الاعتقال وعدم اتخاذه بهدف المحافظة على النظام العام يؤدى إلى الخطر الجسيم في إصداره[١].

أما الخطأ البسيط فلا تقوم مسئولية الدولة عنه، ولذلك قضى مجلس الدولة الفرنسى بأنه لا تقوم مسئولية الدولة في حالة توافر الظروف الاستثنائية، وتنفي عن الفعل صفة الخطأ الجسيم لكن تقع مسئولية الدولة على توافر عيوب أخرى كعدم إبلاغ المعتقل بقرار اعتقاله[٢]. والجدير بالذكر أن أعمال التعذيب والقسوة التي تصاحب تنفيذ قرار الاعتقال تقوم المسئولية فيها على أساس الخطأ الجسيم، وذلك بغض النظر عن مكانها أو مرتكبيها أو جسامتها أو تكيفها القانوني ولا يمكن التبرير بالظروف الاستثنائية[٣]. وأكد مجلس الدولة اختصاصه بالدعوى على أساس أن استعمال القسوة والتعذيب ليس أداة تنفيذية من وسائل تنفيذ قرار الاعتقال[٤].

---

(1) **C.E. 2 Novembre 1949 epoux larmamijat Rec, P. 454, Fecon P. 455.**

(2) **C.E. 23 Janvier 1993 Grossat Rec. P. 37.**

(3) **C.E. 20 Mars 1952 Gaudenaire Rec. P. 824.**

(4) **C.E. 12 Juille, 1952 Damcveure Gtos. REC. P. 825.**

الفرع الثاني
طبيعة الخطأ كأساس لمسئولية الدولة عن
القرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم:

يكمن الهدف من تمتع جهة الإدارة بسلطات واسعة في ظل الظروف الاستثنائية في الحفاظ على النظام العام، وضمان استمرارية خدمات المرافق. ومن ثم يبدو منطقياً أن تختلف نظرة القضاء بشأن مسئولية الإدارة عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية تختلف عن نظرته لمسؤوليتها عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف العادية.

ولما كانت النصوص الاستثنائية تمكن الإدارة من اتخاذ إجراءات استثنائية كالاعتقال؛ ومن ثم وجب علينا أن نتعرض بالدراسة لانعكاسات الظروف الاستثنائية على أركان مسئولية الإدارة عن أضرار القرار الإداري.

أولاً: الظروف الاستثنائية ترفض قيام مسئولية الدولة في تصرفاتها على أساس الخطأ:

إن القاعدة التي استقر عليها القضاء الإداري في هذا الصدد مفادها أن الظروف الاستثنائية يترتب عليها إمكانية قيام الإدارة باتخاذ إجراءات استثنائية، دون إمكانية إثارة مسؤوليتها على أساس الخطأ، على الرغم من أنه لو قامت بتلك الإجراءات في ظل الظروف العادية لأمكن إثارة مسؤوليتها على أساس الخطأ[١]. وتبدو هذه القاعدة منطقية تماشيا مع انعكاسات الظروف الاستثنائية على دعوى الإلغاء. ولكن على الرغم من هذه القاعدة، فإن القضاء الإداري قد وضع ضوابط لإعمالهما وذلك من خلال إقراره بأنه ليس بالضرورة أن يترتب على الظروف الاستثنائية عدم مساءلة الإدارة عن الأضرار التي تلحق بالأفراد من جراء أعمالها، لأن الإدارة قد ترتكب أعمالا غير شرعية متجاوزة بذلك حدود الظروف الاستثنائية، وهذا ما يشكل خطأ في جانبها موجبا لمسؤوليتها[٢].

---

(1) **Jaques ROBERT, " Les violations de la liberté individuelle commises par L'administration, le probléme de la responsabilité ", L.G.D.J, Paris, 1956, p.233.**

(2) **Ibid, p.234.**

Voir: Mohsen KHALIL، La notion d'illégalité de son rôle dans la responsabilité de l'administration en droit français et égyptien, Etude comparée, thèse, droit, Paris, 1953, pp.63 et s.

والملاحظ أنه إذا كانت الظروف الاستثنائية تبرر جميع تصرفات الدولة، إلا أنه يشترط عدم تمديد المدة بلا وجه حق، وهذا ما قصده مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه[١]، حيث أشار إلى " أن وضع الأشخاص المعتقلين بدون قرار في السجن، ثم في مركز إقامة جبرى لأشهر عديدة قبل صدور أمر قضائى بالحبس الاحتياطى يشكل خطأ فادحاً من شأنه أن يرتب مسئولية الدولة، حتى ولو كان القبض مبرراً في الأصل، أو تسمح به ضرورات النظام العام".

إذن فالأعمال التي يمكن أن تثير مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية في هذا المجال تتمثل في الأعمال التي قامت بها الإدارة وخالفت بها الضوابط التي وضعها القضاء لممارستها لسلطاتها الاستثنائية، كأن تصدر الإدارة عملاً مخالفا للغرض المخصص لمثل ذلك العمل، أو أن تصدر عملا لا يستند على سبب قانوني يبرره ويستوجب اتخاذه أو إذا كانت هذه الأعمال تعد أعمالا غير شرعية يجوز الطعن فيها بالإلغاء، فإنه في حالة ما إذا رتبت ضررا للغير.

ومن ثم فإنه يمكن أن يؤدي ذلك إلى قيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، ويتقرر للأفراد الحق في الحصول على التعويض عن تلك الأضرار[٢].

ثانياً: جسامة الخطأ كأساس للمسئولية.

بالرجوع إلى الأحكام القضائية الصادرة في هذا الصدد، وبصفة خاصة تلك الصادرة من القضاء الفرنسي، نجد أن القضاء الإداري قد تشدد في تقرير مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ .وإن كان قد أقر بإمكانية مساءلة الإدارة على أساس الخطأ، فإنه في نفس الوقت أكد على أنه ليس أي خطأ يمكن أن يصلح كأساس لإثارة مسؤولية الإدارة في تلك الظروف. وعليه فإنه لا يعتد في هذا الصدد بالخطأ البسيط، بل يشترط توافر الخطأ الجسيم (La faute lourde) فالعمل الإداري الذي تتخذه الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية إذا كان مشوبا بعيب بسيط، فإنه لا يمكن إلغاؤه، وبذلك لا تكون الإدارة قد أخطأت عندما قامت به، ومن ثم فإن دعوى المسؤولية على أساس هذا الخطأ البسيط لا تستقيم في ظل الظروف الاستثنائية، فإذا كان بالإمكان مساءلة الإدارة على أساس الخطأ البسيط في ظل الظروف العادية، فإن هذا الخطأ لا يصلح لمساءلتها عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية، لأن المعول عليه في تلك الظروف ليس هو

---

(1) **C.E., 19 Juin. 1951. S. 3. P. 114.**

(٢)انظر: د/ هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون ناشر، ١٩٩٦، ص .٢٥٤ ومابعدها.

الخطأ البسيط في مفهومه الشائع في القانون العام، بل يجب أن يبلغ ذلك الخطأ درجة من الجسامة تجعل الصلة بينه وبين الداعي إليه غير موجودة[١].

إذن فإن الخطأ الذي يصلح لمساءلة الإدارة عليه في ظل الظروف الاستثنائية هو الخطأ الجسيم، والذي يجب أن يكون بينا (Manifeste) وذا جسامة خاصة (Le gravité particulière) فإذا توفرت هذه الخصائص في عمل الإدارة الصادر في ظل الظروف الاستثنائية، جاز لمن تضرر منه مقاضاة الإدارة للحصول على التعويض.

ومن الأحكام التي أكدت هذا المبدأ في القضاء الفرنسي، الحكم الصادر من مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Wannieck) [٢]. والتي تتلخص وقائعها في أن السيد (Wannieck) قد اشتبه فيه خلال الحرب العالمية الأولى من قبل السلطات العسكرية، فتم القبض عليه كما تم ترحيله إلى الجزائر لحبسه هناك. وبعد عودته من الجزائر تم الإبقاء على حبسه لمدة شهرين في سجون (Lyon) و(Marseille) دون أن يتم التحقيق القضائي المبرر لحبسه. وهذا ما أدى بالسيد (Wannieck) إلى الطعن للحصول على تعويض نتيجة الأضرار التي تعرض لها من جراء الإجراءات التعسفية غير المشروعة. إلا أن مجلس الدولة اعتبر أن التدابير التي تم اتخاذها ضد المدعي تعد من قبيل الإجراءات الضرورية للأمن الوطني، وبما أن السلطة العسكرية لم ترتكب خطأ جسيما غير عاد، والذي يعد أساسا لمسؤوليتها عن الأعمال التي تقوم بها في مثل هذه الظروف الصعبة، فإن طلب التعويض الذي قام به المدعي من جراء الأضرار التي تعرض لها يكون مرفوضا.

وإذا كان هذا الحكم قد رفض طلب التعويض الذي تقدم به الطاعن، على الرغم من أنه اعترف بوجود خطأ من قبل الإدارة، فإن المهم هنا هو أن مجلس الدولة من خلال هذا الحكم قد بين مدى إمكانية قيام مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ حيث قرر أن الخطأ الذي يثير مسؤولية الإدارة هو الخطأ الذي يمثل إخلالا أو انحرافا عن السير العادي للمرفق. ومن أجل تحديد خطأ المرفق العام في ظل الظروف الاستثنائية، فإنه يتعين على القاضي أن يأخذ بعين الاعتبار المصالح الضرورية للمرفق والصعوبات الخاصة التي تعترضه للقيام بأعماله حماية للمصلحة العامة من الأخطار التي تحدق بها، والتي تبرر اتخاذ إجراءات رقابية أكثر شدة، وضرورات الأمن والدفاع الوطني. فإذا كانت الإدارة قد اتخذت تلك الإجراءات الاستثنائية في مثل تلك الظروف فلا مسؤولية عليها طالما لم ترتكب خطأ جسيما استثنائياً.

([1]) Brécham MOULENS, Les régimes législatifs de responsabilité publique, L.G.D.J، Paris, 1974، p.119.

([2]) C.E, 5 Novombre 1920, Wannieck, Rec, C.E, p.923. Cité par BIRAT (Marie), thèse pricitée, pp.52 et s.

إن هذه الأحكام تفسر مدى اهتمام مجلس الدولة الفرنسي بعدم تعطيل الأعمال التي تتخذها الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، حتى ولو أدت إلى الإضرار بالأشخاص؛ ما دامت أنها أعمال ضرورية للحفاظ على المصلحة العليا للدولة[١]. ومن الأحكام التي قرر فيها القضاء الفرنسي مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الجسيم، حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Bernard)[٢]. فلقد اعتبر أنه نظرا لاختلاف الأوضاع في ظل الظروف الاستثنائية عنها في ظل الظروف العادية، فإنه يشترط في الخطأ الذي يثير مسؤولية الإدارة أن يكون خطأ جسيما.

ولقد قرر المجلس أنه ما دام أن مصلحة السجون لم تتخذ الإجراءات اللازمة لحماية سلامة المعتقل داخل السجن، وبالنظر إلى غياب الإشراف الفعلي لرجال البوليس في الرقابة على المعتقلين الشيء الذي ترتب عليه تعرض السيد (Bernard) لاعتداء وحشي، فإن ذلك يشكل إهمالا وتراخيا من طرف مرفق البوليس، وعدم اتخاذه للإجراءات الأمنية اللازمة لحماية الشخص المعتقل خلال فترة اعتقاله، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى الخطأ الجسيم الذي يبرر قيام مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية[٣].

ولقد استقر مجلس الدولة المصرى في هذه المرحلة على أن ما تصدره سلطة الطوارئ من قرارات خاطئة لا يجوز أن يوزن بنفس خطأ الإدارة في ظل الظروف العادية، فالخطأ الموجب لمسئولية الدولة في ظل حالة الطوارئ يجب أن يتسم بدرجة من الجسامة والاستثنائية. أما إذا كان الخطأ ظاهراً غير مألوف فإن مسئوليتها تكون مخففة. وتنعدم المسئولية إذا كان الخطأ

([1]) C.E, 12 Juin 1922, La fédération nationale des commissionnaires, et couriers en farine, Rec, C.E, p.616.

C.E, 31 Octobre 1924, Cotte, Rec, C.E, p.839.

([2]) C.E, 30 Janvier 1948, Rec, C.E, p.47. Cité par C. ROIG, thèse pricité, p.56 et s.

([٣]) ومن الأحكام التي اشترط مجلس الدولة الفرنسي صراحة قيام الخطأ الجسيم كأساس لإقامة مسؤولية الإدارة عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية، حكمه في قضية (Finidori) وتتعلق الدعوى بأمتعة مملوكة لخمسة موظفين كانت منقولة من طرف مرفق مصلحة المعدات، وحدث أن ضاعت تلك الأمتعة التي عهد بها هؤلاء الأفراد إلى الجهة الإدارية المختصة أثناء فترة الهجرة التي أعقبت احتلال ألمانيا لفرنسا سنة ١٩٤٠م وقد قرر مجلس الدولة في هذا الحكم أنه" بالنظر إلى ظروف الزمان والمكان اللتين تم فيهما فقدان تلك الأمتعة لا يمكن إثارة مسؤولية الإدارة إلا في حالة ما إذا اتضح أن المرفق العام ارتكب خطأ استثنائياً ذا جسامة خاصة. قد رفض مجلس الدولة في هذه القضية كذلك الحكم بالتعويض لأن الخطأ الجسيم لم يكن متوفرا.

C.E, 20 Septembre 1944, Finidori, Rec, C.E, p.254

عادياً. فالقواعد التي اتبعها القضاء الإداري المصرى بشأن طعون المسئولية في تلك المرحلة لا يختلف عن نظيره الفرنسى، حيث أنها تنطوى على تشدد في درجة الخطأ كأساس المسئولية عن أعمال الطوارئ، وبناءً على ما سبق لا يكفي مجرد ارتكاب الخطأ بل لزاماً أن يتوافر الخطأ الجسيم غير العادى، لأن الظروف غير العادية قد يضطر مُصدر القرار إلى اتخاذه في صورة عاجلة ملحة لا تمنحه فرصة التدبر والتفكير، وذلك كما هو الحال في حالات الحرب أو التهديد بوقوعها، أو كوارث أو وباء أو الاضطرابات الداخلية[1]. وهذا هو ما تواترت عليه أحكام القضاء الإداري، بتقدير مسئولية الدولة عن القرارات الخاصة إذا اتسمت بالخطأ الاستثنائى والجسيم.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة في قضية تتلخص وقائعها بأن وزير الداخلية أصدر قرار اعتقال لأحد الأشخاص عضو في الحزب الاشتراكى يوم ٢٧ يناير ١٩٥٢، عقب حريق القاهرة، وأودع في المعتقل حتى ٢٢ يونيو ١٩٥٢، وقد أقام المدعى دعواه أمام محكمة القضاء الإداري مطالباً بالتعويض عن قرار اعتقاله غير المشروع بمبلغ أربعة آلاف جنيه بسبب اعتقاله غداة حريق القاهرة وبقاءه في المعتقل فترة طويلة، وقد أقام المدعي دعواه استناداً إلى عدم مشروعية قرار الاعتقال لصدوره من غير مختص، ولا يحول تصحيح مشروعية هذا القرار صدور تفويض لاحق لوزير الداخلية. حيث أن الخطورة على الأمن والنظام العام يجب أن تتوافر وقت صدور قرار الاعتقال وأن تستمر معه وليس توافرها في وقت آخر سابق عليه. وقد ترتب على قرار اعتقال المدعى أضرار مادية وأدبية، وقد دفعت الحكومة بأنه لم يقم دليل على إساءة الحاكم العسكرى لاستعمال السلطة بقصد التنكيل بخصوم سلطات الحكم من السياسيين، وقد توافر حسن النية في تصرف الحكومة، وقضت الضرورة الملحة بالقبض على المدعى في ظروف عصيبة شاذة تنتفي معها مسئولية الإدارة لعدم وقوع خطأ جسيم من قبلها.

وقد أخذت المحكمة بدفع الحكومة وقضت بانتفاء سلطة الطوارئ وقد جاء في حيثيات حكم المحكمة ما يأتى: "إن منطق الحكمة يقضى بالتفرقة في مجال مسئولية الدولة بين ما يصدر من السلطة العامة من أوامر وتصرفات وهي تعمل في ظروف عادية رتيبة تتاح لها الفرصة كاملة للفحص والتبصير والروية، وبين ما يضطر إلى اتخاذه من قرارات وإجراءات عاجلة تمليها عليها ظروف لا تمهل للتروى ولا تحتمل التردد كالحرب والفتنة والوباء والكوارث.

وترتيباً على ما تقدم تقوم مسئولية الدولة متى وقع ثمة خطأ من جانبها ترتب عليه إحداث ضرر للغير وربطت بينهما علاقة سببية وتتراوح هذه المسئولية لجسامة الخطأ والضرر؛ لأن ما يعد خطأ في الأوقات العادية قد يكون سلوكاً مباحاً في أحوال الضرورة الاستثنائية وتتدرج

([1]) د/ محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ٢٠٠٢، ص ٥٧٨. وفي هذا المعنى د/ ذكى محمد النجار، مبادئ القضاء الإداري بدون ناشر، سنة ١٩٩٣، ص٢١٠.

المسئولية على هذا الأساس فلا تكون كاملة إلا إذ كان خطأ جسيماً يرقى إلى مرتبة العسف المتعمد المصطحب بسوء القصد، وتنعدم كلية في حالة الخطأ العادى المتجرد عن التعسف في استعمال السلطة الذي تحمل الإدارة على الوقوع في ظروف غير عادية تنشد فيها مصلحة عامة تعلو على المصالح الفردية، ذلك أن المصالح الفردية، لا تتوازى مع المصلحة العامة توازي مصلحة الفرد مع الفرد. وليس سائغًا أن تقوم الخشية من المسئولية عائقاً للسلطة العامة عن القيام بمهمتها الأسمى في إقرار الأمن والمحافظة على كيان المجتمع وسلامة البلاد، وإذ ليس في ظروف المدعى ما يبرر مسألة الحكومة عن التعويض الذي يطالب به فتكون دعواه جديرة بالرفض"[١].

وذهب البعض[٢] إلى أن هذا الحكم يعد نقطة تحول واضح في قضاء مجلس الدولة الذي اشترط توافر الخطأ الاستثنائي الجسيم، وهو لا يختلف عن نظيره الفرنسي الذي لا يسلم بمسئولية الإدارة عن أي خطأ وقع منها في الظروف الاستثنائية، بل اشترط توافر الخطأ الجسيم، بمعنى أنه لا يكفي لقيام هذه المسؤولية مجرد ارتكاب الخطأ العادي بل يشترط الخطأ الجسيم أن يكون استثنائياً. ولم يختلف مسلك المحكمة الإدارية العليا[٣] عن محكمة القضاء الإداري فقد أقرت المحكمة الإدارية العليا موقف محكمة القضاء الإداري بتفاوت مسئولية الإدارة بحسب الظروف المحيطة بتصرفها، ولم تسلم بمسئولية الدولة عن أي خطأ وقع منها في الظروف الاستثنائية، بل يشترط في هذا الخطأ أن يكون استثنائياً جسيماً، وقد رددت المحكمة نفس العبارات التي أوردتها محكمة القضاء الإداري في أحكامها.

وتأسيساً على ما تقدم، إذا لم تقترف الإدارة خطأ يكون على قدر من الجسامة فإنه لا يحق للأفراد طلب التعويض عن القرار أو العمل الإداري.

ثالثاً: الاكتفاء بعدم المشروعية لتقرير مسئولية الإدارة.

لقد تحول مجلس الدولة من إقرار المسئولية عن الخطأ الجسيم وأقر مسئولية الدولة لمجرد عدم مشروعية قرار الضبط الصادر من سلطة الطوارئ، مقراً لما سبق وأن أقرته محكمة القضاء الإداري في قضائها الأول، ولقد ميز القضاء بين العيوب الموضوعية وبين العيوب الشكلية حيث

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١٨٨٠ لسنة ٩ ق الصادر بجلسة ١٩٥٦/٣/١٨ مجموعة السنة ١٠، بند ٢٦١ ص٢٥١. حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٧٠ لسنة ٧ ق الصادر بجلسة ١٩٥٤/١٢/١٤ مجموعة السنة ٩، ص ١٣٤.

(٢) د/ محمد الوكيل، مرجع سبق ذكره، ص٥٧٩.

(٣) الطعن رقم ١٥١٧ لسنة ٢ ق، جلسة ١٣/ ٤/ ١٩٥٧، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، بند ٩٣، ص٨٨٦ و ما بعدها.

قرر التعويض عن العيوب الموضوعية المتمثلة في مخالفة القانون، والانحراف بالسلطة، أياً كانت درجة جسامة الخطأ، وعدم التعويض عن العيوب الشكلية، التي تتمثل في عيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة الشكل والإجراء إلا إذا كان الخطأ على درجة من الجسامة؛ وذلك لأن قواعد الاختصاص والشكل من الممكن مراعاتها عند إصداره من جديد، ومن ثم يكون الضرر واقعاً لا محالة بالنسبة للفرد سواء كان القرار معيباً أو سليماً. لذلك فليس في الاستناد إلى هذه العيوب للمطالبة بالتعويض وإن كان من حقه طلب إلغاء القرار[١]. واشترطت المحكمة لإمكان التعويض عن الضرر إلى جانب توافر العيوب الشكلية أن يكون الخطأ على درجة من الجسامة بحيث يؤثر في موضوع القرار وجوهره، وإلا فلا يقوم به الخطأ بالمعنى المفهوم لاستحقاق التعويض[٢]. وهذا يعنى أن إلغاء قرار سلطة الطوارئ لا يحتم أن يرتب مسئولية الدولة لانتفاء علاقة السببية بين الضرر وخطأ الإدارة[٣] وقد أيد هذا القضاء جانب كبير من الفقه.

وفيما يلي سوف نستعرض مسلك القضاء المصري في هذا الشأن:

[١] موقف محكمة القضاء الإداري:

لقد قضت محكمة القضاء الإداري في أول يناير ١٩٨٤ وتتلخص وقائعها في أن شخصاً قد اعتقل لعدة مرات متتالية وفي سنوات مختلفة ١٩٤٨، ١٩٥٣،١٩٥٢، ١٩٥٩م وتقدم بدعوى إلى محكمة القضاء الإداري طالباً الحكم بالتعويض عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت به، واستند في ادعائه إلى عدم مشروعية قرار الاعتقال الذي لم يستند إلى سبب صحيح حيث لم يثبت أن المدعى قد ارتكب أفعالاً تدل على خطورته على الأمن والنظام. مما يدعو سلطة الطوارئ إلى اعتقاله، كما استند المدعى في دعواه إلى أن المادة ٥٧ من الدستور قد نصت على عدم سقوط الحقوق المتعلقة بالاعتداء على الحريات العامة، وقد دفعت الحكومة بأن هذا الشخص كان شيوعياً نشطاً تم اتهامه في قضية تنظيم شيوعي سنة ١٩٥٩ مما يؤكد خطورته على الأمن العام الأمر الذي سوغ للإدارة اعتقاله، ومن الجدير بالذكر أن دفاع الحكومة في هذه الدعوى قد حرص على الاستشهاد بالأحكام السابقة للمحكمة الإدارية العليا السابقة على ١٩٧٩/١٢/٢٩ لكن محكمة القضاء الإداري رفضت هذا الدفع من جانب الحكومة، وقضت

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١١٣٢ لسنة ٥ ق الصادر بجلسة ١٩٥٣/٦/٢٤ س٧، مجموعة القضاء الإداري، ص١٧٥٦.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري، مجموعة القضاء الإداري في القضية رقم ٣٤٥ لسنة ١٤ ق جلسة ١٩٦٠/٦/٣٠ س١٤، ص٦٦. وراجع في هذا الخصوص د/ فيصل كامل على إسماعيل، سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، حقوق طنطا، ٢٠٠٦، ص٥٣٤.

(٣) د/ محمد الوكيل، مرجع سبق ذكره، ص٥٨٢.

للمدعى بالتعويض على جانب الإدارة بأن تدفع له مبلغاً وقدره خمسة آلاف جنيه عن الأضرار التي لاحقته نتيجة لاعتقاله بقرار لم يستند على سند صحيح وقد جاء في حيثيات الحكم ".

ومن ثم يكون القرار الصادر باعتقاله قد قام على غير سبب صحيح يبرره وجاء مخالفاً للقانون، الأمر الذي يتحقق به ركن الخطأ في جانب الإدارة ويبرر الحكم له بالتعويض عما ألحقه به هذا القرار من أضرار مادية وأدبية "[1]. ومفاد ما سبق أياً كان الأمر في مجال الحرية الشخصية يعتبر مجرد صدور قرار معيباً لأي وجه وتم استحداث ضرر معين فإنه يوجب التعويض عنه دون تخصيص عيب إساءة استعمال السلطة وحده [2].

[٢] اتجاه المحكمة الإدارية العليا:

تواترت أحكام المحكمة الإدارية العليا حيث استقرت أحكامها على تقرير مسئولية الدولة عن قرارات سلطة الطوارئ غير المشروعة والتي ترتب ضرراً للغير ولذا قضت[3] في حكمها جلسة ٢٦ نوفمبر ١٩٨٣ بأن سلطة الطوارئ قد اعتقلت أحد الأشخاص استناداً لاتصاله بالحركة الشيوعية ولخطورته على الأمن والنظام العام حيث أودع في المعتقل في الفترة من مارس حتى فبراير ١٩٦١ وقد أقام المدعى دعواه أمام محكمة القضاء الإداري طالباً الحكم له بالتعويض للأضرار المادية والأدبية التي لحقت به نتيجة لاعتقاله غير المشروع، وقد رفضت محكمة القضاء الإداري الحكم بالتعويض للمدعى وقد تم الطعن على الحكم وألغت المحكمة الإدارية العليا الحكم حيث ذكرت في حيثياتها ".

ومن ثم يكون القرار الصادر باعتقاله قد قام على سبب غير صحيح يبرره وجاء مخالفاً للقانون الأمر الذي يتحقق به ركن الخطأ في جانب الإدارة، ويبرر الحكم بالتعويض عما لحقه به

([1]) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٢٤٩ لسنة ٣٧ ق الصادر بتاريخ ١٩٨٤/١/١ مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة ٣٢، ص٣٥. وشمل قرار التعويض عن اعتقال المدعى عن الفترة من مارس ١٩٥٩ إلى فبراير ١٩٦٣م، أما المدد السابقة على ذلك فانتهت المحكمة إلى سقوط حق التعويض عليها بالتقادم الطويل، لأن ما يستفاد من حكم المادة ٥٧ من الدستور في شأن عدم سقوط الحقوق المتعلقة بالاعتداء على الحريات العامة بالتقادم وهو ألا تكون الحقوق قد سقطت قبل العمل بالدستور. وفي هذا الخصوص قد سقطت قبل العمل بالدستور، وفي هذا الخصوص الطعن رقم ٢٩٩٦ لسنة ٣٦ أ.ع جلسة ٢٠٠٣/١١/١ والطعن رقم ٢٨٩١٤ لسنة ٤٥ ق جلسة ٢٠٠٤/٢/٩.

راجع د/ محمد ماهر أبو العينين، التعويض عن أعمال السلطات العامة، في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في مصر، ص ٧٥٢ وما بعدها.

([2]) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١٠٢٦ لسنة ٦ ق، جلسة ١٩٥٣/٤/٢٩ مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، قاعدة رقم ٥١٧، ص ١٠٢٧.

([3]) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم ٧٣٤ لسنة ٢٩ ق الصادر بتاريخ ١٩٨٣/١١/٢٦ س ٢٩ ص١١١ وما بعدها. وأيضاً حكمها في الطعن رقم ٢٥٣ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٩٠/١/١٣، غير منشور.

هذا القرار من أضرار مادية وأدبية تتمثل في حرمانه من حريته وإبعاده عن أفراد أسرته وذويه وتعرضه للأقاويل وإساءة الظن به فضلاً عن حرمانه من العمل طوال فترة الاعتقال ".

وقضت أيضاً في حكم حديث نسبياً أن مسئولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة مناطه أن يكون ثمة قرار إداري مشوب بعيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة وأن يحيق بصاحب الشأن ضرراً وأن تقوم علاقة السببية ما بين الخطأ والضرر، وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أنه " لكي يعتبر الشخص خطراً على الأمن والنظام العام يتعين أن يكون قد ارتكب فعلاً أو أموراً من شأنها أن تصمه حقاً بهذا الوصف وأنه يشترط في النشاط القائم به حالة الاشتباه أو الخطورة على الأمن والنظام العام، أن يكون سابقاً على الاعتقال مباشرة وأن تكون هذه الحالة قائمة بالشخص وقت صدور قرار الاعتقال، ومن حيث إن الثابت من الأوراق أنها قد خلت من توافر حالة من حالات الاشتباه أو الخطورة على الأمن والنظام العام في جانبه ولم تسند إليه الإدارة الطاعنة أية أفعال محددة من شأنها أن تكشف عن خطورته على الأمن والنظام العام وما ذكرته عنه من أنه يمارس نشاطاً شيوعياً إنما هو قول مرسل لا دليل عليه من الأوراق، وعليه فإن قرار الاعتقال قد صدر مجرداً من الأسباب الواقعية والقانونية التي تبرر صدوره الأمر الذي يتعين معه الحكم بعدم المشروعية وثبوت ركن الخطأ في جانب جهة الإدارة الطاعنة. ومن حيث ركن الضرر فإنه مما لا ريب فيه أن مورث المطعون ضدها قد حيق به أضراراً مادية تمثلت في حرمانه من مورد رزقه طوال فترة اعتقاله فضلاً عن الأضرار الأدبية التي أصابته في تلك الفترة وتمثلت في فقده لحريته، وهي أثمن ما يعتز به الإنسان وما في الاعتقال من مساس بالكرامة والاعتبار والألأم النفسية التي صاحبت ذلك، وقامت علاقة السببية بين جهة الإدارة والضرر الذي أصاب مورث الطاعنين الأمر الذي يتعين معه القضاء بالتعويض"[1].

<u>رأي الباحث:</u>

إن مسئولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة تلزمها بتعويض المضرور عما لحق به من أضرار سواء كانت مادية أو معنوية. وأرى أن الخطأ يوجب التعويض للمضرور أياً كان نوع الخطأ المتوافر في حق جهة الإدارة، وأيضاً تلتزم الدولة بالتعويض عن الضرر الأدبي مضافاً إلى الضرر المادي، وذلك لأن الخطأ الأدبي لا يقل خطورة عن الخطأ المادي فالضرر المادي قد يكون أهون من الضرر الأدبي لأن الضرر الأدبي حيث يؤلم النفس ويعذبها داخلياً وهذا الإيلام يفوق الضرر المادي.

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٩٩٦ لسنة ٣٦ ق، جلسة ٢٠٠٣/١١/١، وحكمها في الطعن رقم ٢٨٩١٤ لسنة ٤٥ ق، جلسة ٢٠٠٤/٢/٩ غير منشور.

هذا فضلاً عن أن الدولة هي الطرف الأقوى وفي يدها السلطة تستطيع تطويعها كيفما شاءت وفي أي وقت شاءت، خاصة وأن هناك أنظمة مستبدة هدفها الأول والأخير الحفاظ على السلطة لا الحفاظ على الأمن والنظام، وعلى هذا نؤيد الاتجاه الذي يقضي بالتعويض لعدم المشروعية؛ لأن الإدارة يجب أن تدقق أثناء إصدار قرارها ويكون آنذاك قراراً مدروساً ولا تتذرع بالظروف الاستثنائية، فالدولة لديها الإمكانيات لدراسة أي قرار مهما كانت الظروف الاستثنائية. ويلاحظ أن الأنظمة الاستبدادية أحياناً ما تقدم على إساءة استعمال قرارات الاعتقال لتحقيق نتائج ناجزة في الخطة الأمنية متذرعين بالحفاظ على الأمن والنظام، ودون أن تولي أهمية لمسألة الحقوق والحريات العامة.

المطلب الثاني
مسئولية الدولة بدون خطأ
عن القرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم:

يعتبر اشتراط الخطأ مبدأ عاماً لقيام مسؤولية الإدارة، لذلك فالأصل أن الإدارة لا تعوض إلا عن النتائج الضارة المترتبة عن أخطائها. أما المسؤولية بدون خطأ، فإنها تشكل في مجال القانون الإداري . كما هو الشأن في القانون الخاص . نظرية احتياطية ذات تطبيقات استثنائية، وإن كان القضاء الإداري الفرنسي على وجه الخصوص قد بدأ يتوسع في تطبيق هذه النظرية.

وإذا كانت المسؤولية بدون خطأ في مجال القانون المدني تنحصر فقط في نظرية المخاطر، فإنها تحتوي في مجال القانون الإداري على مبدأين متميزين، هما المسؤولية على أساس المخاطر، والمسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة.

إن مسؤولية الإدارة بدون خطأ لا تترتب إلا إذا كانت الأضرار قد أصابت فرداً معينا أو أفرادا معينين بذواتهم دون سائر المواطنين، كما يجب أن تكون هذه الأضرار على درجة كبيرة من الجسامة بحيث تتجاوز المخاطر العادية التي يتعرض لها الأفراد في المجتمع، وعلى هذا الأساس يجب أن تتوفر في الضرر صفتان أساسيتان هما الخصوصية، والجسامة غير العادية.

وهذا النوع من المسؤولية يعفي المضرور من إقامة الدليل لوجود الخطأ، طالما أن هذه المسؤولية تقوم بدون خطأ. لذلك على المضرور أن يظهر العلاقة بين عمل الإدارة، والضرر الذي أصابه. وعلى الإدارة إذا أرادت تجنب قيام مسؤوليتها أن تثبت إما خطأ المضرور أو القوة القاهرة[1].

وفيما يتعلق بالأعمال الصادرة من الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، والتي ترتب أضرارا للأفراد، ودون أن تثار مسؤولية الإدارة فيها على أساس الخطأ، يثور عما إذ كانت نظرية المخاطر، والإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة تصلح كأساس قانوني لمسئولية الإدارة عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية.

وترتيباً على ما تقدم، سوف نتعرض فيما يلي لمضمون نظرية المخاطر، والإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء كأساس قانوني لمسئولية الدولة عن القرارات غير المشروعة (الفرع الأول)، ثم نبين قيام المسئولية استناداً على هذا الأساس (الفرع الثاني).

([1]) **Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, op.cit, p.234.**

الفرع الأول
مسئولية الدولة استناداً إلى نظرية المخاطر والإخلال بمبدأ المساواة إزاء التكاليف والأعباء العامة

تعد مسئولية الدولة على أساس المخاطر أو على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة المجال الخصب لمساءلتها عن أعمال الإدارة الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية، وذلك لأن الأعمال والإجراءات التي تقوم بها الإدارة في ظل تلك الظروف تكون أكثر خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم، حيث تتسع سلطاتها في تلك الظروف.

ومن ثم فالأعمال التي تقوم بها الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية تحتمل بطبيعتها وقوع الأضرار، وذلك لأن الإجراءات التي تقوم بها لمواجهة الأزمة قد تنطوي في حد ذاتها على مخاطر استثنائية أو أنها لا تشتمل على مخاطر استثنائية وبرغم ذلك يترتب عليها ضرر استثنائي أو جسيم لفرد أو لفئة معينة من الأفراد.

ومما يجدر بنا ذكره والتأكيد عليه أنه في مجال حماية الحقوق والحريات العامة، وإذا كان القضاء يعتبر أن الظروف الاستثنائية يترتب عليها اعتبار بعض الأعمال أو الإجراءات المخالفة للقانون بمثابة أعمال شرعية، ما دام أنها ضرورية لمواجهة الأزمة، فإن مسؤولية الإدارة عنها على أساس الخطأ لا تثور إلا نادرا. ومع ذلك فلا يوجد أي مانع من قيام مسؤولية الإدارة عن تلك الأعمال على أساس المخاطر [١]، أو الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة[٢].

إن مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر (Le risque) تثور إذا ما عرضت الإدارة – أثناء القيام بوظائفها – بعض الأشخاص لمخاطر خاصة، وتتحقق هذه المخاطر دون إمكانية

---

(1) **Voir: – Charles ROIG, Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative et la doctrine, thèse de doctorat, droit, Paris, 1958., p.144.**

– André DE LAUBADERE, Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, Mélanges, Waline, T II, Paris, 1974, p.711.

(2) **Pierre DELVOLVE, Le principe d'égalité devant les charges publiques, thèse, droit, Paris, 1969, p.419.**

وانظر كذلك: – د/ هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٣٤٩ .

د/ وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة ٧٤ من الدستور المصري، ص ٦١٥ ومابعدها.

القول بأن الإدارة ارتكبت خطأ. ومع ذلك فإن التعويض في هذه الحالة ليس أمرا حتمياً، ذلك أن القاضي لا يلزم الإدارة بالتعويض إلا في حالات خاصة، فعلي سبيل المثال إذا كان المضرور هو المقصود من الإجراء الذي اتخذته جهة الإدارة فهنا تثور مسئولية جهة الإدارة على أساس الخطأ، أما إذا أصاب المضرور فرداً آخر غير الفرد الذي قصدت الإدارة إن يكون محلاً للفعل أو الإجراء المتخذ في هذا الصدد، وهنا تثور مسئولية الإدارة على أساس المخاطر[١].

أما مسؤولية الإدارة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة (La rupture publiques d'égalité de tous devant les charges) فتثور إذا ما اختل التوازن الطبيعي بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة المترتبة على نشاط الدولة، وذلك لأن الحقوق والحريات يحكمها مبدأ أساسي هو مبدأ المساواة، إذ أن أفراد المجتمع متساوون في التمتع بالحقوق والحريات العامة. وفي مقابل ذلك فإنهم متساوون كذلك في تحمل التكاليف والأعباء العامة التي تفرضها الحياة في المجتمع، حيث أن التوازن بين الأفراد يختل إذا ما تحملت فئة منهم أعباء الدولة دون باقي أفراد المجتمع[٢].

وفي مجال الظروف الاستثنائية، فإن الإدارة تقوم بإجراءات استثنائية من أجل المصلحة العامة، أي أن الإجراءات التي تقوم بها الإدارة يفترض أن ينتفع بها جميع أفراد المجتمع. إلا أن تلك الإجراءات قد تضرر منها فئة معينة من أفراد المجتمع، ولكي تتحقق المساواة بين الفئة التي استفادت من عمل الإدارة، والفئة التي تضررت منه، يجب السماح لهؤلاء الذين تضرروا بالمطالبة بالتعويض عما أصابهم من ضرر من جراء نشاط استفاد منه أغلب أفراد المجتمع، فلم يعد مسموحا الآن أن يتحمل بعض أفراد المجتمع وحدهم الأضرار التي تسببها الإدارة من خلال أعمالها، حتى لو اعتبرت تلك الأعمال شرعية[٣].

ومما يجدر بنا ملاحظته في هذا المقام، أن مجلس الدولة الفرنسي قد أخذ بمسؤولية الإدارة بدون خطأ عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف العادية[٤].

---

(١) فمثلا في مجال استعمال رجال الأمن لأسلحتهم فإن مسؤولية الإدارة لا تثور على أساس الخطأ إذا كان المضرور هو شخص أجنبي عن عملية الأمن. أما إذا كان المضرور هو المستهدف من عملية الأمن، فإن مسؤولية الإدارة لا تقوم إلا على أساس الخطأ.

انظر في ذلك:

Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, op.cit, p.239.

(2) Ibid, p. 241.

(3) Fahmy MADENY, Les circonstances exceptionnelles en droit administratif français et égyptien, thèse de doctorat, droit, Paris, 1954, p.312.

(4) Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, op.cit, p.239

وأما بالنسبة لمسلك القضاء في ظل الظروف الإستثنائية، فلقد رأينا فيما سبق أن مجلس الدولة الفرنسي وهو بصدد رقابة الأعمال التي قامت بها الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، يأخذ بعين الاعتبار الخدمات التي يجب أن تقوم بها من أجل تحقيق المصلحة العامة وأثر الظروف الاستثنائية أو الأزمة على ذلك. فإذا توصل إلى أن الأعمال التي قامت بها الإدارة في تلك الظروف ليست من طبيعتها أن تثير مسؤوليتها، فإنه يقوم برفض دعوى التعويض. وهذا ما قام به مجلس الدولة الفرنسي في العديد من الأحكام[١]، إذ انتهي إلى وجوب السماح للإدارة بمباشرة الإجراءات الإستثنائية، وعدم تعطيل عملها، ما دام أنها بصدد مواجهة الأزمة، حتى ولو تضرر الأشخاص من تلك الإجراءات، ما دام أنها ضرورية للحفاظ على النظام العام. إلا أن ما وصل إليه مجلس الدولة الفرنسي لا يعني عدم اعترافه بمسؤولية الإدارة عن الأعمال التي قامت بها في ظل الظروف الاستثنائية، فلقد أسس ذلك تارة على فكرة المخاطر، وتارة أخرى على فكرة الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

ومن الأحكام التي أسسها مجلس الدولة الفرنسي على فكرة الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، حكمه في قضية (Couitéas)[٢]، حيث يتضح من هذا الحكم أنه على الرغم

([1]) C.E, 5 Novembre 1920, Wannieck, Rec, C.E, p.923. C.E, 31 October 1924, Rec, C.E, p.839.

([٢]) والتي تعد من أشهر القضايا التي أقر فيها بمسؤولية الإدارة رغم عدم ارتكابها لخطأ .وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السيد (Couitéas) اليوناني الأصل، قد هاجر إلى تونس واشترى قطعة أرض هناك، وذلك أثناء احتلال فرنسا لها. ولما ثار نزاع حول ملكية قطعة أرض، لجأ إلى القضاء الذي أصدر حكما واجب النفاذ يقر له بملكيته لها. وعندما حاول تنفيذ هذا الحكم فوجئ بوجود قبيلة عربية قد استقرت على تلك الأرض منذ مدة طويلة، ورفضت الاعتراف بملكيته لها، الأمر الذي جعله يلجأ إلى السلطات الفرنسية في تونس طالبا منها تنفيذ الحكم القضائي، من خلال استعمال القوة لطرد أولئك العرب. إلا أن السلطات الفرنسية رأت أن اللجوء إلى القوة لتنفيذ ذلك الحكم ستكون له عواقب وخيمة على الأمن، إذ سيؤدي إلى الفتنة والهيجان والثورة من طرف العرب، وبالتالي امتنعت عن تنفيذ الحكم. وهذا ما أدى بالسيد (Couitéas) إلى رفع دعوى ضد تلك السلطات أمام مجلس الدولة الفرنسي طالبا تعويضه عما لحقه من ضرر خاص وغير عادي وذلك من جراء فقده لقطعة الأرض. وهذا كان مجلس الدولة قد اعتبر بأن امتناع الإدارة عن تنفيذ ذلك الحكم لا يشكل خطأ في جانبها، ما دام أن امتناعها كان من أجل واجب أهم وهو حفظ النظام العام والأمن، فإنه مع ذلك حكم للمدعي بالتعويض على أساس أن العدالة تأبى أن يضحي فرد لصالح المجموعة، إذا كان بالإمكان توزيع الأعباء على الجميع، ولأن الحرمان من = الانتفاع بالملك الخاص لمدة يتعذر تحديدها نتيجة موقف الإدارة تجاهه قد سبب له ضررا جسيما يجب أن يعوض عليه.

Voir: C.E, 30 November 1923, Couitéas, Rec, C.E, p.789; S, 1923, 3, 57, note Hauriou, Dalloz, 1923, 3, 59, concl, Rivet.

من أن مجلس الدولة قد قدر عدم ارتكاب الإدارة لخطأ، فإن المجلس قد حكم للمدعي بالتعويض عما أصابه من ضرر جسيم وخاص، وذلك استنادا إلى الإخلال بمبدأ مساواة الجميع أمام الأعباء العامة؛ وذلك على سند من أن عدم تمتع المدعي بماله رغم أن بحوزته سند قانوني، يعتبر في حد ذاته عبئا عاما؛ ما دام أن سبب ذلك هو تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في الحفاظ على النظام العام والأمن، وبالتالي يجب السماح للمدعي بالحصول على التعويض ما دام أن الضرر الذي تعرض له هو ضرر خاص وجسيم.

ومما يجدر بنا ذكره والتأكيد عليه في هذا المقام أن حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Couitéas) يشكل أهمية بارزة، حيث أقر مجلس الدولة من خلاله ـ ولأول مرة ـ مبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية، على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، غير أننا نود الإشارة في ذات الوقت إلى أن مجلس الدولة الفرنسي لم يستجب لمناشدة الجانب الغالب في الفقه من أجل التوسع في مجال تطبيق هذا المبدأ، وطبقه في أضيق الحدود[1].

وقد أكد مفوض الحكومة في هذه القضية السيد (Rivet) أن" امتناع الحكومة في هذه الظروف تبرره ضرورات ساسية من أجل الحفاظ على النظام العام والأمن، ولكن من ناحية أخرى لا شك في أن الحكم عندما يصبح نهائيا، يجب أن يتم تنفيذه. لهذا فان امتناع الحكومة عن تنفيذ الحكم يشكل مساسا جسيما بحقوق السيد (Couitéas) وانتهى مفوض الحكومة إلى ضرورة تعويض المدعي عما لحقه من أضرار غير عادية، وأكد أن التعويض يستند إلى المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادرة في سنة1789 ، والذي بموجبه لا يجوز أن يتضرر المواطنون بعبء يفوق غيرهم أو يثقل كاهلهم بتكاليف تتجاوز ما يتحمله غيرهم في سبيل المصلحة العامة.

انظر في رأي مفوض الحكومة (Rivet) في هذا الشأن بصدد الحكم المشار إليه:

Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (R.D.P), 1924, p. 75

([1])Voir: Charles ROIG, Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative et la doctrine, thèse de doctorat, droit, Paris, 1958, p.123.

وفي قضية (Sté cartonnerie et imprimerie St Charles) أكد مجلس الدولة الفرنسي من جديد على الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية .فأثناء الهيجان الاجتماعي الذي وقع في فرنسا سنة 1936 والذي ترتب عليه ظهور العديد من الإضطربات و استيلاء بعض العمال على أماكن ومنشآت الشركة، أضرب عمال شركة ورق ومطبوعات St Charles عن العمل واحتلوا مباني الشركة، وظلوا معتصمين بها لمدة ثلاثة أشهر. ولجأت الشركة إلى حاكم المقاطعة ووزير الداخلية طالبة منهما اتخاذ الإجراءات الضرورية التي تسمح بإخلاء الشركة .إلا أن الأمر ظل على حاله، الشيء الذي أدى بالشركة إلى اللجوء إلى القضاء الذي منحها أمرا وقتيا

ومن الأحكام البارزة التي أسسها مجلس الدولة الفرنسي على فكرة المخاطر، حكمه في قضية (Perruch) [١] والتي تتلخص واقعاتها في أنه إبان اندلاع شرارة الحرب بين الكوريتين الشمالية والجنوبية، حيث قامت كوريا الشمالية بالاعتداء على عاصمة كوريا الجنوبية (Séoul) واحتلت بعض الأقاليم التابعة لها. وكان السيد (Perruch) يشغل منصب القنصل العام لفرنسا بكوريا الجنوبية. ورغم قيام الحرب، إلا أن الحكومة الفرنسية كلفته بالاستمرار في أداء وظيفته وعدم مغادرة عاصمة كوريا الجنوبية، فتعرض من جراء ذلك إلى مخاطر استثنائية تمثلت في اعتقاله بواسطة السلطات التابعة لكوريا الشمالية، وتم التعدي عليه بصورة فجة، فضلا عن الاستيلاء على أمواله وعقاراته، الأمر الذي سبب له ضررا جسيما نتيجة هذا التكليف. فقام على إثر ذلك برفع دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي للمطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر، فحكم له مجلس الدولة بالتعويض وذلك على أساس المخاطر الاستثنائية.

ومن الأحكام التي أسسها القضاء الفرنسي على فكرة المخاطر، حكم محكمة التنازع في قضية (Dame De la Murette)[٢]. وإذا كان هذا الحكم له أهمية خاصة فيما يتعلق بتحديد قواعد الاختصاص، إذ جعل الاختصاص بنظر دعاوى الاعتداء على الحرية الفردية في ظل الظروف الاستثنائية للقضاء الإداري وليس للقضاء العادي، فإن أهميته تظهر كذلك من خلال

يقضي بطرد العمال المعتصمين لإعادة سير العمل .إلا أن السلطات الإدارية المختصة بالتنفيذ رفضت استعمال القوة لتنفيذ الأمر، مبررة ذلك بإمكانية حدوث اضطرابات تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام والأمن، خاصة وأن المنظمات الشعبية والنقابية والسياسية في ذلك الوقت بالذات كانت تؤيد الإضراب وتدعوا إلى التضامن بين الأشخاص للقيام بالإضراب .وهذا ما أدى بالشركة إلى رفع دعوى أمام مجلس الدولة للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقتها من جراء هذا الإضراب الذي استمر لمدة طويلة، و من امتناع الإدارة عن التنفيذ. ولقد قرر مجلس الدولة أن الظروف الاستثنائية التي منعت الإدارة من تنفيذ الأمر، لا يمكن أن توصف عمل الإدارة هذا بأنه خطأ في جانبها، ومع ذلك حكم للشركة بالتعويض عن الضرر الخاص والجسيم الذي لحقها، وذلك استنادا إلى الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

C.E, 3 Juin 1938, Cartonnerie St Charles, Rec, C.E, p.521, Dalloz, 1938, 3, 36, note Appeleton, R.D.P, 1938, p.374, Dragras, note Jeze.

وجدير بالبيات أن مجلس الدولة الفرنسي قد استعمل نفس الصياغة التي استعملها في حكمها الصادر في قضية (Couitéas) السابق الإشارة إليها:

Voir: Marie BIRAT, La Théorie des circonstances excepionnelles dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, thèse de doctorat, droit, Poitiers, 1950, pp.64 et s.

([1]) C.E, 19 Octobre 1952, Perruch, Rec, C.E, p.555.

([2]) T.C, 27 Mars 1952, Dame De la Murette, Rec, C.E, p.626, 1952, 3, 81, note Granitz, D, 1954, 291, note Eisenmann.

أنه أقر بتعويض الأضرار الناتجة عن الإجراءات المتخذة في ظل الظروف الاستثنائية استنادا إلى فكرة المخاطر. وتتلخص وقائع هذه القضية في أن السلطات الإدارية في إحدى المحافظات قد ألقت القبض على السيدة (De La Murette) وقد قامت باعتقالها دون إذن قضائي أو إداري في سبتمبر ١٩٤٤ ولم تحقق معها. واستمر هذا الاعتقال حتى شهر فبراير سنة ١٩٤٥ وقد تعرضت المدعية خلال فترة اعتقالها لمعاملة قاسية وإيذاء شديد، لذلك قامت برفع دعواها أمام القضاء العادي للمطالبة بالتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية التي لحقتها من جراء هذا الاعتقال التعسفي، وقد حكم القضاء العادي بعدم الاختصاص معتبراً أن الدعوى وجهت ضد الدولة. فتوجهت المدعية بنفس دعواها أمام مجلس الدولة، إلا أن السلطة التي قامت بالقبض على المدعية رفعت الأمر الى محكمة التنازع لكي تقرر ما هي الجهة المختصة. وقد قضت محكمة التنازع بأن الاعتداء على الحرية الفردية يعد بلا جدل من أعمال التعدي، ولكن نظرا لصدور هذا الإجراء خلال الحرب، فإنه لا يمكن القول بأن أمر اعتقال السيدة (De La Murette) يعد من قبيل أعمال التعدي، وعليه فإن الاختصاص بنظر هذه الدعوى يعود للقضاء الإداري.

وإذا كانت مشكلة تنازع الاختصاص هي التي طغت في هذه القضية، إلا أن ذلك لم يترتب عليه الإخلال بحق السيدة (De La Murette) في الحصول على التعويض عن الضرر الذي لحقها من جراء القبض التعسفي، والتعذيب الذي تعرضت له، وذلك استناداً إلى فكرة المخاطر. فالمجلس وإن كان قد اعتبر أن قرار الاعتقال قد صدر في ظل الظروف الاستثنائية التي أضفت عليه الشرعية، فإنه حكم بالتعويض على أساس المخاطر[١].

وتأسيساً على ما تقدم، يمكن القول إن موقف مجلس الدولة الفرنسي من مسؤولية الإدارة عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية بإمكانه أن يحقق للأفراد قدرا أكبر من الحماية، بحيث لا تقتصر مسؤولية الإدارة على الحالة التي ترتكب فيها خطأ جسيما، بل يجوز للأفراد مساءلتها حتى في حالة عدم ارتكابها لأي خطأ . فالدور الإنشائي لمجلس الدولة الفرنسي هو الذي مكنه من تقرير هذا النوع من المسؤولية .إن هذا الاتجاه يستجيب لدواعي العدالة التي تتأذى في حالة عدم تعويض الأفراد المتضررين من نشاط الإدارة بحجة أن هذه الأخيرة لم ترتكب خطأ[٢].

---

(١) د/ عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، الحريات العامة وضمانات ممارستها، دراسة مقارنة، المجلد الثالث، الطبعة الأولي دار النهضة العربية، ١٩٨، هامش ص ١٠٨٣ وما بعدها.

(2) Voir: Charles ROIG, Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative et la doctrine, op.cit, p.153 et s.

ولكن على الرغم من أهمية هذا الاتجاه الذي أقره مجلس الدولة الفرنسي، إلا أنه مع ذلك لم يشأ أن يوسع من تطبيقاته. والسبب في ذلك يكمن في أن الظروف الاستثنائية تعد في حد ذاتها سببا موجبا للتخفيف من المسؤولية، بل وتوجب في بعض الحالات رفع المسؤولية عنها نهائيا[١]. وكذلك فإن مجلس الدولة كان يراعي مصلحة الخزينة العامة[٢]. وكذلك تشدده في شروط الضرر القابل للتعويض[٣]. ولكن على الرغم من كل هذا، فإن المجلس حاول تنفيذ سياسته الرامية إلى تحقيق التوازن بين سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية، وحقوق الأفراد[٤].

([1]) Ibid, p.154 et 155.

([2])Voir: Fahmy MADENY, Les circonstances exceptionnelles en droit administratif

français et égyptien, thèse de doctorat, droit, Paris, 1954, p.317.

([3]) Ibid, p.317.

Marie BIRAT, La Théorie des circonstances excepionnelles dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, thèse de doctorat, droit, Poitiers, 1950, p.63 et s.

([4]) د/ هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، مرجع سبق ذكره، ص ٤١٣.

الفرع الثاني
شروط قيام مسئولية الدولة دون خطأ
عن القرارات الإدارية

تمهيد وتقسيم:

إذا كان القضاء الإداري قد أقر مسؤولية الإدارة بدون خطأ في ظل الظروف الاستثنائية، فإنه مع ذلك لا يمكن إثارة هذه المسؤولية إلا إذا توفرت شروطها. فلابد من توفر شروط معينة حتى يتمكن القاضي من الحكم بالتعويض لجبر الأضرار المترتبة عن الإجراءات الاستثنائية التي قامت بها الإدارة.

وتتمثل هذه الشروط في كون العمل أو الإجراء قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية من جانب أول، وأن يكون ذلك العمل قد رتب ضررا خاصا وجسيما من جانب ثان، وأن يكون عمل الإدارة خطرا أو يشكل عبئا عاما من جانب ثالث، ومن جانب رابع وأخير يجب توافر علاقة السببية بين عمل الإدارة وبين الضرر الحاصل.

أولا: يجب أن يكون عمل الإدارة قد اتخذ في ظل الظروف الاستثنائية.

لكي تقوم مسؤولية الإدارة عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية، يجب أن يكون العمل الذي رتب ضررا للغير، قد قامت به الإدارة خلال هذه الظروف، أما إذا كان العمل الذي رتب ضررا للغير، قد تم خلال الظروف العادية، فإن مسؤولية الإدارة هنا تثور طبقا للقواعد العامة المقررة لمسئولية الإدارة، ذلك أن الظروف الاستثنائية هي السبب في وصف العمل بأنه شرعي، ولم ترتكب الإدارة بصدده أي خطأ، الشيء الذي يترتب عليه عدم إمكانية إثارة مسؤوليتها على أساس الخطأ، بل تثور تلك المسؤولية بدون خطأ.

وعليه يتعين على القاضي أن يتأكد أولا من أن الإجراءات المتخذة من طرف الإدارة، كتحديد الإقامة أو غيرها من الإجراءات التي تم اتخاذها في ظل قيام الظروف الاستثنائية.

ثانيا : يجب أن يترتب على عمل الإدارة ضرر خاص وجسيم.

حتى يمكن إثارة مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، يجب أن يكون العمل الذي قامت به قد أدى إلى حدوث ضرر خاص و جسيم لأحد الأفراد أو بعضهم، ويعد شرط الضرر في الحقيقة عنصراً أساسيا لإثارة جميع أنواع المسؤولية، سواء التي تقوم على الخطأ، أو التي تقوم بدون خطأ، فقد ذهب البعض . وبحق . إلى اعتبار الضرر الأساس الحقيقي للتعويض، وبدون ضرر لا توجد مسؤولية ولا تعويض، فالضرر مناط كل منهما، يدور معهما وجودا وعدما.

فالدولة لا تكون مسئولة إلا إذا ثبت نشوء الضرر على نشاطها الذي مارسته، فإذا انتفى الضرر، انتفي معه حق المطالبة بالتعويض[١].

فالضرر الخاص يقصد به أن ينصب على فرد محدد أو فئة محددة من الأفراد .أما إذا أصاب الضرر مجموعة غير محددة من الأفراد فإننا لن نكون بصدد ضرر خاص، بل بصدد ضرر عام، لا تعويض عليه، لأنه يدخل في مجال الأعباء العامة التي يجب على الأفراد تحملها. إذا كانت الأعمال التي تقوم بها الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية تعد أعمالا شرعية في معظمها، ما دام أنها تتخذ من أجل المصلحة العامة، فإنه لإمكانية إثارة مسؤولية الإدارة عن تلك الأعمال لابد أن يكون الضرر الذي رتبته ضررا خاصا. أما إذا كان الضرر قد أصاب فردا واحدا، فلا تثور هنا أية مشكلة لوصف الضرر بصفة الخصوصية .أما إذا أصاب الضرر مجموعة معينة من الأفراد فيجب أن تكون تلك الفئة محددة لإمكانية وصف الضرر بالخصوصية .أما إذا أصاب الضرر عامة السكان، أو فئة كاملة من أفراد إقليم معين، فإننا لن نكون بصدد ضرر خاص، لأن هؤلاء الأفراد يكونون في نفس الحالة وفي مراكز متعادلة، ويخضعون بالتالي لنفس الضرر دون تمييز بينهم[٢].

أما الضرر الجسيم، فيقصد به أن يكون غير عادي، أو استثنائيا يتجاوز في أهميته ومداه حد الأعباء التي يلتزم الأفراد بتحملها عادة. يعد هذا الشرط في الحقيقة شرطا بديهيا في مجال مسؤولية الإدارة عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية . ذلك أن مسؤولية الإدارة في تلك الظروف لا يمكن أن تثور إذا كان الضرر بسيطا أو قليل الأهمية أو يدخل في إطار الأضرار المعتادة التي يتحملها عادة الأفراد في أوقات الأزمات[٣].

وإذا كان هذا الشرط يخضع للسلطة التقديرية للقاضي، وذلك بالنظر إلى كل دعوى على حدة، فإنه يتعين على القاضي أن ينظر إلى جسامة الضرر بصورة نسبية، ولا يضع قاعدة عامة في هذا الصدد. ومعنى ذلك أنه يتعين عليه أن يضع في اعتباره صفة الجسامة بالنسبة للمضرور ذاته، وما لحقه من أذى من جراء الأعمال التي قامت بها الإدارة، فتقدير جسامة الضرر ترتبط بدرجة كبيرة بمركز المضرور في المجتمع. فبالإضافة إلى شرط الخصوصية

---

(١) د/ أنس جعفر قاسم، التعويض في المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٧م، ص١٢٢.

(2) Voir: Pierre DELVOLVE, La responsabilité de la puissance publique du fait de ses actes reguliers, Etude juridique, Proch-Orient, B.N.P, Paris, 1967, p.640 et s.

(٣) د/ هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، مرجع سابق، ص٥.

والجسامة، يشترط في الضرر كذلك باقي شروط مسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ والمتمثلة في أن كون الضرر مباشراً، ومحققاً، ولا يخل بمركز محمي قانونا[1].

ومما يجدر بنا ذكره والتأكيد عليه في هذا المقام، أن مبدأ المساواة إزاء الأعباء والتكاليف العامة يجد مجاله الرحب في مجال الاعتقال الإداري والإجراءات والقرارات المتخذه في ظل حالة الضرورة حيث يختفي خطأ الإدارة ؛ إذ يبدو الضرر في صورة العبء الذي ألحقته الإدارة بالفرد وحملته إياه في سبيل المصلحة العامة وهي حفظ الأمان والنظام العام من أي تهديد يمكن أن يلحق به.

ثالثا: يجب أن يكون عمل الإدارة خطرا في حد ذاته أو يشكل عبئا عاما.

لكي تقوم كذلك مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية يجب أن يكون نشاط الإدارة فيه خطورة في حد ذاته، أو أن ذلك النشاط يشكل عبئا عاما.

وتتحقق صفة الخطورة في نشاط الإدارة إذا استخدمت الإدارة لمواجهة الأزمة أشياء خطيرة أو قامت ببعض النشاطات الخطيرة. وهنا القضاء لا يعوض عن كل الأخطار المتصلة بنشاط الإدارة العامة، بل يشترط في ذلك الخطر درجة معينة من الجسامة .فمثلا إن استعمال الإدارة لأشياء خطيرة لمواجهة الأزمة، يشكل في حد ذاته مخاطر استثنائية لبعض الأفراد الذين يجدون أنفسهم في حالة خطر، حتى قبل وقوع الضرر، كالأشخاص الذين يوجدون بالقرب من قوات الأمن التي تطارد الجناة، لأنهم معرضون لخطر إطلاق النار. أما صفة العبء العام في نشاط الإدارة، فيتحقق إذا كان النشاط الذي تقوم به يعتبر من قبيل الأعباء العامة، أو التكاليف المفروضة على الأشخاص داخل المجتمع من قبل السلطة العامة. ومعنى ذلك أن الضرر الذي تعرض له المضرور، كان لازما من أجل تحقيق المصلحة العامة، وهو في الحقيقة عبء عام كان من المفروض أن يقع على عاتق كل أفراد المجتمع، نظرا لأنه اتخذ من أجل المصلحة العامة.

وبناء على ذلك، فإن الجماعة تشارك من خلال الخزينة العامة في جبر الضرر الذي أصاب المضرور الذي تحمل بمفرده تبعة هذا العبء العام .وهذا من شأنه أن يعيد التوازن الذي يحقق المساواة بين أفراد المجتمع في تحمل الأعباء العامة[2].

إن الإجراءات التي تتخذها الإدارة لمواجهة الأزمة في ظل الظروف الاستثنائية، تكون من أجل تحقيق المصلحة العامة، والمتمثلة في الحفاظ على الجماعة من الخطر والمحافظة على

([1]) **Voir: Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, op.cit, p.640 et s.**

([2]) **Voir: Pierre DELVOLVE, La responsabilité de la puissance publique du fait de ses actes reguliers, op.cit, p.620-621.**

النظام العام والأمن، فإذا ما ترتب على تلك الإجراءات ضرر لأحد الأفراد، فإن هذا الضرر يعد عبئا عاما لا يجوز أن يتحمله المضرور وحده، بل يجب أن تشارك الجماعة في تحمله من خلال السماح له بالحصول على التعويض من الخزينة العامة[1].

وفي هذا الإطار نرى أن مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة يصلح لأن يكون أساساً للتعويض في الأحوال التي يجوز فيها قانوناً اتخاذه، إذا ألحق قرار الاعتقال بالمعتقل أضراراً خاصة وجسيمة لا يجوز أن يحرم من حقه في التعويض عنها طالما أن هذا الضرر الذي أصابه تمثل في عبء عام تحمله من أجل صالح الجماعة وهو حاجة الإدارة للقبض وتقييد حرية كافة العناصر التي يخشى من أن تكون على درجة من الخطورة بالنسبة للأمن والنظام العام.

رابعا: يجب أن تكون هناك علاقة بين عمل الإدارة والضرر.

يعد هذا الشرط عاملا مشتركا لنظام المسؤولية المختلفة، ويعبر عنه بعبارة رابطة السببية، ويقصد بهذا الشرط أن يكون عمل الإدارة الذي قامت به لمواجهة الأزمة، هو الذي أدى إلى حدوث الضرر. وهنا لابد أن تكون العلاقة مباشرة بين عمل الإدارة، والضرر الحاصل. فإذا أمكن نسبة الضرر الذي لحق المضرور إلى عمل أو نشاط الإدارة، فإن ذلك يسمح للمضرور بالمطالبة بالتعويض، ما دام أن علاقة السببية قد توفرت بين عمل الإدارة والضرر، ولا تستطيع الإدارة التحلل من التزاماتها بدفع التعويض إلا إذا أثبتت أن رابطة السببية غير موجودة. أو أن الضرر قد تسبب فيه المضرور، أو كان بفعل القوة القاهرة.

وتأسيسا على ما سبق، يمكن القول إنه إذا توافرت هذه الشروط، يجب على القاضي أن يحكم بالتعويض للمضرور، على أساس مسؤولية الإدارة بدون خطأ .ومع ذلك فإن القضاء الإداري الفرنسي على وجه الخصوص، قد امتنع عن الحكم بالتعويض في بعض الحالات على الرغم من توفر تلك الشروط. ولقد تعلق الأمر بطلب التعويض عن قرارات الاعتقال التي صدرت خلال الحرب العالمية الثانية والصادرة من حكومة Vichy وذلك على أساس عدم وجود نص تشريعي يحدد الشروط التي بمقتضاها يستطيع المضرور من هذه الإجراءات المطالبة

([1]) **Voir: Jacques PVISOYE, Le principe d'égalité devant les charges publiques comme fondement direct de la responsabilité de la puissance publique, A.J.D.A, Paris, 1964, p.140.**

بالتعويض[١]. وهذا ما أدى ببعض . الفقه إلى التساؤل عما إذا كان هذا القضاء يشكل تطبيقا جديدا لنظرية أعمال السيادة[٢].

المطلب الثالث
رؤيتنا لما ينبغي أن يكون عليه أساس المسئولية

لقد أقيمت مسئولية الدولة على أساس الخطر أو على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، والأمر هنا يدعونا لنتحدث بشيء من التفصيل وفي تحليل صحيح لطبيعة الأحكام القضائية.

حيث ذهب رأي في الفقه [٣] – بحق – إلى أن كل فرد يعيش في المجتمع يتحمل نصيباً أو جزءاً معيناً في تكوين الإيرادات المالية للدولة، والتي من خلالها تقوم الدولة بالأنشطة المختلفة والتي تحقق صالح الجماعة ويستفيد منها المجتمع ككل. وهذه المشاركة التي يتحملها كل فرد بحسب دخله وظروفه الاجتماعية وما يحقق له من فائدة تعود عليه من إقامة النظام أو الصالح العام في داخل المجتمع، تجعل كل فرد متساوٍ فيما يؤديه من واجبات؛ ومن ثم يجب أن يتساوى مع الجميع فيما يحصل عليه من مزايا من خلال حياته المشتركة داخل الجماعة.

ويترتب على هذا المفهوم السابق لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، أنه إذا ما اتخذت الإدارة إجراءات أو تدابير أو قرارات في ظل إحدى حالات الضرورة؛ ونتج عن تلك الأعمال إضرار ببعض الأفراد دون البعض الأخر، فإن في هذا إخلالاً بمبدأ توزيع الأعباء العامة على الأفراد.

وذلك لأن بعض الأفراد يتحملون أكثر مما هو مقرر عليهم، ومن ناحية أخرى فإن الإجراءات والتدابير أو القرارات التي تتخذها جهة الإدارة في حالات الضرورة، تتصف بأنها أعمال مشروعه لا يمكن إعطاؤها وصف الخطأ، وبالتالى لا يمكن قيام المسئولية في هذه الحالة على أساس توافر عنصر الخطأ، ولا يمكن التصور أن يقوم الخطأ على أساس إجراء مشروع صدر باعتباره من تدابير الضرورة أو حالة الطوارئ أو في ظل ظروف أزمة ما. وبناءً على هذا الأساس سيؤدى إلى نتيجة حتمية وهي عدم مسئولية جهة الإدارة، وهذا يتعارض مع اعتبارات العدالة، التي تأبى أن يتحمل البعض من الأفراد وحدهم مغبة الإجراءات والتدابير من أجل

---

(1) **C.E, 4 Janvier 1952, Epoux Giraud, Rec, C.E, p.14.**

(2) **Voir: Marcel WALINE, Un cas inexplicable d'irresponsabilité de l'Etat, concl sur C.E, 4 Janvier 1952, Epoux Giraud, R.D.P, 1952, p.187.**

(٣) **د/ محمد ماهر أبو العينين، " المفصل في شرح اختصاص مجلس الدولة "، مرجع سبق ذكره، صـ ٧١٨.**

الصالح العام للجماعة، ولهذا تؤسس المسئولية في هذه الحالة على أساس إعادة التوازن إلى الإخلال الذي حدث بخصوص مبدأ المساواة بين الأفراد أمام الأعباء العامة.

إن الأعمال والإجراءات المتخذة في ظل حالات الضرورة، والتي تتمثل في تحديد إقامة بعض الأفراد أو الاستيلاء على الأموال أو غلق محلات أو انتهاك حرمة الحياة الخاصة للمواطنين إلى غير ذلك من إجراءات وتدابير تتخذ في مثل تلك الظروف، وهي أعمال وإجراءات مشروعه تحصنها حالة الضرورة من السقوط في دائرة عدم المشروعية على الرغم من أنها أعمال مخالفة للقانون [1]. وطالما أن الأعمال المتخذة حفاظا على كيان الدولة في ظل الظروف أو الأخطار الجسيمة أعمال مشروعة، فإنه لا يمكن بطبيعة الحال تطبيق الأسس التقليدية في المسئولية الإدارية على تلك الأعمال. فنظرية الخطأ لا تصلح كأساس للمسئولية عن تلك الأعمال المقيدة للحقوق والحريات العامة. كذلك فإن فكرة المخاطر أو الخطر لا دور لها هي الأخرى في هذا الخصوص، إذ ليس في الإجراءات والتدابير الصادرة في حالات الضرورة . من تدابير أو تحديد إقامة أو استيلاء . نشاط ينطوي على خطورة خاصة يقدر ما فيه من ضرر جسيم وخاص يصيب الأشخاص أو المحددة إقامته أو الشخص المستولى على ماله.

وترتيبا على ذلك فإن جميع الأسس التقليدية التي توجد بشأن مسئولية الإدارة عن أعمالها لا تصلح كأساس لقيام مسئولية الإدارة عن أعمال الضرورة، ومن ثم فلابد من تبنى أساس جديد يتفق ومفهوم الأضرار الجسيمة والخاصة التي تصيب الأفراد من جراء تلك الأعمال ولا تصلح الأسس التقليدية كأساس للتعويض عنها، هذا الأساس يكمن في مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

ومن ناحية ثانية: فإن مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة بالمفهوم السابق عرضه هو الذي يصلح لأن يكون الأساس القانوني للتعويض عن الأضرار الناتجة عن إجراءات وتدابير الضرورة. وأن الإجراءات والتدابير التي تتخذها جهة الإدارة في تلك الظروف، إذا كانت لا تنطوي على الخطأ والضرر معا فإنها في جميع الأحوال تنتج ضرراً خاصاً استثنائياً للبعض من الأفراد، ومن خلال هذا الضرر الاستثنائي يمكن استيضاح أساس التعويض المتمثل في مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة فإذا كانت المصلحة العامة للبلاد تتطلب اتخاذ إجراءات وتدابير ضرورية لحماية أمنها وكيانها وترتب على تلك الأعمال أضرار لبعض الأفراد فإنه يبدو من المنطقي ألا يتحمل هؤلاء بذاتهم مغبة هذه الإجراءات المقيدة لحقوقهم وحرياتهم وبالتالي يحق

([1]) د/ محمد ماهر أبو العينين "المفصل " مرجع سبق ذكره، صـ ٧١٩: ٧٢٠ وأيضا د/ وجدى ثابت غبرىال، " **سلطات رئيس الجمهورية" طبقا للمادة ٧٤ من الدستور المصري مرجع سبق ذكره، ص ٦٠٣.**

لهم المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقتهم من جراء هذه الإجراءات والتدابير الاستثنائية المتخذة للمحافظة على الصالح العام.

وذهب رأي في الفقه [1] إلى أن القول بغير ذلك أو بوجوب تحمل الأفراد تبعة نشاط الإدارة المشروع المطابق للقانون في تلك الظروف الشاذة أيا كانت نسبة أضراره، يعد قولا غير سديد بل إنه قول غير محدد ومطلق، ويتعارض مع مبدأ مساواة جميع الأفراد أمام الأعباء والتكاليف العامة، والذي يعد أحد المبادئ الدستورية المعاصرة، فضلا عن تعارضه مع اعتبارات العدالة، إذ كيف نطالب بعض الأفراد بتحمل مثل هذه الأضرار رغم ما قد تبلغه من جسامه وخصوصية؟ فالأمر قد يبدو مقبولا بالنسبة للأضرار العادية المألوفة والتي يتحملها الأفراد، أما الأضرار الخاصة الجسيمة فالأمر بالنسبة لها يختلف تماما.

ومن ناحية أخيرة: فإن إعمال مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للتعويض عن التدابير والإجراءات المتخذة في ظل حالات الضرورة، يتفق مع القواعد الدستورية المنصوص عليها في الدستور في هذا المجال فالقواعد الدستورية المعمول بها والتي نجد أساسها في مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الأعباء والتكاليف، من المتصور أن يحدث إخلال أو مساس بها من جراء الإجراءات والتدابير المتخذة من قبل سلطات الضرورة. وبمعنى آخر، فإن عدم إعمال مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للتعويض عن إجراءات الأزمات الخاصة يخالف بعض القواعد الدستورية المنصوص عليها في الدستور.

وعلى سبيل المثال نص المادة ٤١ من دستور ١٩٧١[2] وتقابله نص المادة ٥٤ من الدستور الحالي، والذي يقضى بأن الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد، أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانه أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة وذلك وفقا لأحكام القانون وبذلك يتضح مدى اهتمام المشرع الدستوري بالحرية الشخصية حتى إنه وضعها في مصاف الحقوق الطبيعية لتكون في مأمن من الاعتداء عليها.

فإذا قامت جهة الإدارة استناداً لسلطة الضرورة أو حالة الطوارئ باعتقال بعض الأفراد على أساس أنهم قاموا بنشاط يعرض الأمن والنظام العام للخطر، وتبنى اضطرابات تهدد كيان الدولة، ثم تثبت براءتهم من ذلك، عندئذ فإن الأمر يدعو لوجوب قبول التعويض عن تقييد حريتهم طوال فترة الاعتقال، وأيضا يتعين تعويضهم عن الأضرار البدنية والمعنوية التي لحقتهم

---

(١) د/ محمد ماهر أبو العينين، " المفصل " مرجع سبق ذكره، صـ ٧٢٢ وما بعدها.

(٢) نص المادة ٤١ من دستور ١٩٧١ ويقابله نص المادة ٥٤ من الدستور الحالي.

من جراء قرار اعتقالهم ويقرر البعض في هذا الخصوص أن الأساس القانوني الذي يتأسس عليه التعويض في المثال السابق هو مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. ذلك أن قرار الاعتقال كان مشروعا لأنه اتخذ في ظل حالة من حالات الضرورة، وبالتالي لا يمكن أن يلحقه وصف عدم المشروعية على الرغم من أن الاعتقال كمظهر من مظاهر تقييد الحرية الشخصية لا يصلح مباشرته بقرار إداري وإنما يلزم بشأنه الحصول على أمر قضائي طبقا لنص المادة ٥٤ من الدستور الحالي، إلا أنه من جهة أخرى، فإن هؤلاء الأفراد قد لحقتهم أضرار بالغة وجسيمة من جراء ذلك القرار المشروع باعتقالهم، وهذه الأضرار تأخذ طابع العبء العام. إذ أن هؤلاء الأفراد يتحملون تبعة الحفاظ على الأمن العام وكيان الدولة في ظل ظروف شاذة يشق فيها على الإدارة القيام ببحث دقيق عن العناصر التي تهدد الأمن والنظام العام للدولة. ومن ثم لاشك في ثبوت حقهم في التعويض المؤسس على قيام اختلال في المساواة بينهم وبين سائر أفراد الجماعة الذين لم يتحملوا ذات العبء في سبيل الصالح العام.

ومن هنا تلاحظ حدوث اختلال أو مساس بالقاعدة الواردة في نص المادة ٥٤ من الدستور والذي نجد أساسها في مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الأعباء والتكاليف العامة ويؤكد هذا الرأي أنه من الطبيعي في نظره أن يطالب هؤلاء الأفراد بالتعويض نتيجة العبء الإضافي الذي لحقهم دون سائر أفراد الجماعة، وأدى إلى إصابتهم بأضرار خاصة غير عادية في سبيل حماية المصلحة العامة للبلاد[1].

ونحن نؤيد الرأي القائل بأن فكرة المساواة أمام الأعباء العامة هي المبدأ السليم والأساس القانوني لمسئولية الإدارة عن أعمال الضرورة، ويتعين على القاضي في هذا الخصوص أن يتأكد من توافر صفة العبء العام الذي سبب ضررا للغير. وأن يعيد اختلال التوازن الذي حدث بين حقوق الأفراد والتزاماتهم. ويقرر مسئولية الدولة عن هذا العمل إصلاحا للخلل وإعادة التوازن إلى ما كان عليه قبل هذا.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين.

([1]) د/ محمد ماهر أبو العينين، "المفصل" مرجع سبق ذكره، صـ ٧٢٢ وما بعدها.

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج:

١) تتميز المسئولية الإدارية في إرساء قواعد العدالة لما تمثله من حماية للأفراد في نطاق تحقيق المصلحة العامة، ويرجع الفضل للقضاء الإداري في إرساء قواعد ونظم القانون الإداري بوجه عام، وفي إطار المسئولية بوجه خاص.

٢) إن القضاء الإداري ما زال متمسك بقواعد القانون المدني، فإنه يحكم في المسئولية الإدارية بقواعد المسئولية المدنية في حين أن الأخيرة لم تنشأ من أجله، بل للموازنة بين روابط متماثلة ومتساوية في العلاقات، بينما القانون الإداري يفصل بين روابط غير متساوية، بل غير متماثلة، فالقضاء الإداري مهمته الأساسية الموازنة بين امتيازات وسلطات جهة الإدارة من ناحية وبين حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف وتصرفات الإدارة وامتيازاتها من جهة أخرى [١]، الأمر الذي مؤداه تحقيق التوزان بين اعتبارات المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، ومن ثم فإنه يجب أن يتحرر القضاء الإداري من ربقة القانون الخاص بخاصة في موضوع المسئولية الإدارية.

٣) إن تطبيق الاخلال بالمساواة أمام التكاليف العامة في تقرير مسئولية الإدارة دون خطأ، هو الأكثر اتفاقاً مع المنطق القانوني السليم، بالإضافة أن هذا يؤدي إلى عدم اللجوء إلى نظرية الخطر لعدم كفايتها، فالتعويض لا يُمنح لوجود خطأ، وإنما يُمنح لوجود ضرر أو نشاط أخل بقاعدة المساواة أمام الأعباء العامة.

٤) إن مجلس الدولة الفرنسي له السبق في إرساء قواعد المسئولية الإدارية عن الاخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة، وبهذا فهي ذات صبغة قضائية في النظام الفرنسي، وهذا يواكب ما عليه المجتمع من تطور واحتياجات، وعلى هذا يكون مجلس الدولة الفرنسي قد وازن بين ما عليه جهة الإدارة من سلطات وامتيازات وما يجب أن يكون للأفراد من حماية في مواجهة هذه السلطات.

٥) إن المسئولية الإدارية عن الاخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ترسي قواعد العدالة، لأنه لا يجوز أن يتحمل أفراد بذواتهم مغبة أعمال الإدارة المشروعة التي تتخذ من أجل الصالح العام، دون بقية المواطنين، بل الأمر يستلزم توزيع تلك الأعباء على جميع المواطنين لأن غير ذلك يجافي العدالة [٢].

([١]) في ذات المعنى د/ فوزي أحمد حتحوت، المسئولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ٢٠٠٧، مرجع سبق ذكره، ص٦٦٩.

([٢]) راجع هذا المعنى د/ وجدي ثابت غبريال**، مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، مرجع سبق ذكره، ص١٤٨.**

٦) إن حق الإدارة في تصرفاتها من أجل الصالح العام، يقابله حق الأفراد في التعويض العادل عن الأضرار التي لحقت بهم دون أن يكون لهم يد فيها، وهذا يحدث توازن بين المصلحتين العامة والخاصة.

٧) إن مسئولية الإدارة عن الاخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة يشترط توافر ركنين فقط هما الضرر وعلاقة السببية بين تصرف جهة الإدارة المشروع والضرر. من الثابت أن هذه المسئولية يلجأ إليها القاضي عندما لا يجد ما يطبقه بين قواعد المسئولية الخطئية، وبهذا المعنى فهي طريق احتياطي للمسئولية الخطئية.

ثانياً: التوصيات:

١) إن التعويض عن الضرر يجب أن يكون سريعاً وكاملاً، ويشمل جميع أنواع الضرر، وعلى هذا فالمجتمع يقوم بالتعويض عن الأضرار التي تسبب فيها.

٢) نهيب بالقاضي الإداري أن يجعل المسئولية غير الخطئية التي هي أساس احتياطي، في مركز متعادل مع المسئولية الخطئية كأصل عام للمسئولية الإدارية، وبهذا يواكب ما فعله نظيره الفرنسي، ويساير تطورات المجتمع المتغيرة، فضلاً عن أن الأخذ بهذه المسئولية يحقق الأمن للأفراد على أنفسهم وأموالهم، ويحفزهم على ضخ أموالهم في سوق العمل دون خشية للضرر بها[١].

٣) نناشد المشرع أن يقوم بسن تشريعات لهذه المسئولية تحقيقاً لاعتبارات العدالة، ومواكبة التطورات العصرية، وهذا مؤداه دعم ومساندة القضاء الإداري في رفع المعاناة عن المواطنين الذين لحق بهم الضرر من أعمال الإدارة المشروعة نأمل في القضاء الإداري الأخذ بهذا النوع من المسئولية تحقيقاً لمبدأ العدالة والموازنة بين المصلحة العامة والخاصة بخاصة وأن هذا يتفق مع ما أرساه الدستور الحالي، والدساتير السابقة عليه، وما أكدته المحكمة الدستورية العليا في ترسيخ مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

٤) لقد أصبحت الحاجة ملحة في تقرير مسئولية الإدارة عن تصرفاتها المشروعة التي تسبب ضرراً للأفراد، بخاصة مع توسع نشاط جهة الإدارة، والأخذ بهذه المسئولية يؤدي إلى تجسيد وترسيخ مبادئ الأمن والأمان للأشخاص، في مواجهة نشاط الإدارة المتزايد، فضلاً عن أنه يواكب مقتضيات الحياة المعاصرة.

٥) إن المنطق القانوني السليم يحتم أن يدور القانون الإداري في فلك القانون العام ومبادئه، لا في فلك القانون الخاص، بالمعنى السابق أن القانون الإداري يرتبط بالقانون الدستوري، ويترتب على ذلك التمسك بالمبادئ القانونية والدستورية العامة، من قبل الإدارة أو القضاء الإداري، وأن مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة هو ضمن هذه المبادئ التي يجب احترامها، الأمر الذي مؤداه عندما يحدث إخلال بهذا المبدأ، فإن جهة الإدارة تكون مسئولة، ويحكم القضاء بالتعويض لمصلحة الأفراد في حالة حدوث الضرر. [٢]

---

(١) راجع هذا المعنى د/ فوزي أحمد حتحوت، المسئولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ٢٠٠٧، مرجع سبق ذكره، ص٦٠٧.

(٢) راجع هذا المعنى د/ فوزي أحمد حتحوت، المسئولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ٢٠٠٧، مرجع سبق ذكره، ص٦٧٨.

قائمة المراجع

أولاً المراجع باللغة العربية

١- القواميس والمعاجم اللغوية.

- العلامة/ إسماعيل بن حماد الجوهري، " الصحاح: تاج اللغة وصحاح العربية "، تحقيق أحمد عبد الغفور عطار، (بيروت: دار العلم للملايين، الطبعة الرابعة يناير ١٩٩٠م)، الجزء الخامس.
- العلامة/ جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، " لسان العرب "، تحقيق عبدالله علي الكبير ومحمد أحمد حسب الله و هاشم محمد الشاذلي، (القاهرة: دار المعارف، طبعة جديدة، بدون تاريخ نشر)، الجزء ٥٠.
- محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة السكة الجديدة بمصر، ١٣٢٩هـ .
- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزأبادى الشيرازي، القاموس المحيط، الجزء الرابع، الهيئة المصرية العامة للكتاب . القاهرة .
- مجمع اللغة العربية بجمهورية مصر العربية، "المُعجم الوسيط"، (القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الرابعة ١٤٢٥هـ .٢٠٠٤م).

٢- المؤلفات:

- د/ أنس جعفر قاسم، التعويض في المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٧م.
- د/ السيد محمد إبراهيم، الرقابة على الوقائع في قضاء الإلغاء، دار النشر، سنة الطبع بدون.
- د/ ذكى محمد النجار، مبادئ القضاء الإداري بدون ناشر، سنة ١٩٩٣.
- د/ سليمان الطماوي، " القضاء الإداري: قضاء التعويض وطرق الطعن"، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٧).
- د/ سليمان الطماوي: دروس القضاء الإداري، مطبعة دار الفكر العربي، بدون سنة الطبع .
- د/ سليمان الطماوى: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار النشر سنة الطبع بدون.
- د/ صبرى السنوسى، الاعتقال الإداري، بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، ١٩٩٦ بدون دار نشر.

- د/ عبد المنعم محفوظ، علاقة الفرد بالسلطة، الحريات العامة وضمانات ممارستها، دراسة مقارنة، المجلد الثالث، الطبعة الأولي دار النهضة العربية، ١٩٨، هامش ص ١٠٨٣ وما بعدها.
- د/ فوزي أحمد حتحوت، المسئولية الإدارية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ٢٠٠٧، بدون نشر.
- د/ فيصل كامل على إسماعيل، سلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، حقوق طنطا، ٢٠٠٦.
- د/ محسن خليل: القضاء الإدارى ورقابته على الإدارة، منشأة دار المعارف ١٩٦٨م.
- د/ محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ٢٠٠٢.
- د/ محمد ماهر أبو العينين، "المفصل في شرح اختصاص مجلس الدولة"، مطبعة أبو المجد، ٢٠٠٩.
- د/ محمد ماهر أبو العينين، التعويض عن أعمال السلطات العامة، في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في مصر.
- د/ محمد ماهر أبو العينين: تطور قضاء الإلغاء ودور القاضى فى حماية الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان دراسة تطبيقية، الجزء الثاني ٢٠٠٩م.
- د/ محمد ماهر أبو العينين: تطور قضاء الإلغاء ودور القاضى فى حماية الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان دراسة تطبيقية، الجزء الثالث ٢٠٠٩م.
- د/ محمد ماهر أبو العينين: العاملون المدنيون بالدولة والكادرات الخاصة في قضاء مجلس الدولة، دار النهضة العربية، ٢٠١٣.
- د/ محمد ماهر أبو العينين: التعويض عن اعمال السلطات العامة في قضاء وإفتاء مجلس الدولة في مصر بدون سنة النشر.
- د/ محمود حلمي، "الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي"، (مجلة العلوم الإدارية، السنة الثامنه – العدد الثالث ديسمبر ١٩٦٦.
- د/ محمود عاطف البنا، القضاء الإداري: قضاء الإلغاء والمسئولية الإدارية، دار الفكر العربي سنة ١٩٨٥.
- د/ محمود عاطف البنا: حدود سلطات الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٠م.
- د/ مصطفي محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية: الكتاب الثاني، طبعة ٢٠٠٧، دون ناشر.

- د/ مصطفى محمود عفيفى: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية– الكتاب الأول بدون دار النشر.
- د/ مصطفى محمود عفيفي: الوسيط فى مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، الكتاب الثانى الطبعة الثانية بدون تاريخ.
- د/ ممدوح عبدالحميد عبدالمطلب، سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه أكاديمية الشرطة، سنة ١٩٩٢.
- د/ هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون ناشر، ١٩٩٦.
- د/ وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة ٧٤ من الدستور المصري.
- د/ وجدى ثابت غبريال: التظلم فى أوامر الاعتقال أمام محكمة الدولة العليا طوارئ، دار النهضة الرعبية ١٩٩١م.

المراجع الأجنبية

أولاً: المراجع الفرنسية

- André de Laubadère, Traité de droit administratif – 1 tomes. Paris, L.G.D.J., 1984.
- André DE LAUBADERE, Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, Mélanges, Waline, T II, Paris, 1974.
- Brécham MOULENS, Les régimes législatifs de responsabilité publique, L.G.D.J، Paris, 1974.
- Charles ROIG, Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative et la doctrine, thèse de doctorat, droit, Paris, 1958.
- Edouard Laferrière, Traité de la Juridiction Administrative et des Recours Contentieux, 2nd ed. (Paris: Berger–Levrault, 1896).
- Fahmy MADENY, Les circonstances exceptionnelles en droit administratif français et égyptien, thèse de doctorat, droit, Paris, 1954.
- Gaston Jèze, notes de jurisprudence، Section I, R.D.P.1909.
- Jacques PVISOYE, Le principe d'égalité devant les charges publiques comme fondement direct de la responsabilité de la puissance publique, A.J.D.A, Paris, 1964.
- Jaques ROBERT, " Les violations de la liberté individuelle commises par L'administration, le probléme de la responsabilité ", L.G.D.J, Paris, 1956.
- Jean RIVERO, Jean WALINE, Droit administratif, 14ème ed, Dalloz, Paris, 1999.
- Joseph BARTHELMEY, Le droit public en temps de guerre, R.D.P, Paris, 1915.

- Jules-Xavier Brémond, Des actes de gouvernement، Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 3e année, 1896,
- Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, tome 1 Paris, Ancienne librairie fontemoing, 1923.
- Marcel Waline, « De l'irresponsabilité des fonctionnaires pour leurs fautes person- nelles, et des moyens d'y remédier », RDP 1948.
- Marcel Waline, « De l'irresponsabilité des fonctionnaires pour leurs fautes person- nelles, et des moyens d'y remédier », RDP 1948
- Marcel WALINE, Un cas inexplicable d'irresponsabilité de l'Etat, concl sur C.E, 4 Janvier 1952, Epoux Giraud, R.D.P, 1952.
- Marie BIRAT, La Théorie des circonstances excepionnelles dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, thèse de doctorat, droit, Poitiers, 1950.
- Maurice Hauriou، Precis de droit administratif et de droit public, 11th Edition.
- Mohsen KHALIL، La notion d'illégalité de son rôle dans la responsabilité de l'administration en droit français et égyptien, Etude comparée, thèse, droit, Paris, 1953.
- Pierre DELVOLVE, La responsabilité de la puissance publique du fait de ses actes reguliers, Etude juridique, Proch-Orient, B.N.P, Paris, 1967.
- Pierre DELVOLVE, Le principe d'égalité devant les charges publiques, thèse, droit, Paris, 1969.
- Pierre Koenig, La protection des libertés publiques dans le régime de l'état d'urgence: étude de l'application sur les plans administratif et judiciaire des lois des 3 avril et 7 août 1955)", Revue administrative, 11 (61) janvier-février 1958.
- Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (R.D.P), 1924 .

- Roland Drago, L'état d'urgence et les libertés publiques, RDP 1955.
- T.C, 27 Mars 1952, Dame De la Murette, Rec, C.E, p.626, 1952, 3, 81, note Granitz, D, 1954.

ثانياً: المراجع باللغة الإنجليزية.

- Edward S. Corwin, The Constitution and What It Means Today, 13 th ed (Princeton University Press 1975).
- Rupert Cross and P. Asterley Jones, Cases on criminal law "، 2d ed. London: Butterworth, 1953
- William E. Ringel, Searches & Seizures, Arrests and Confessions C. Boardman Company, 1972.

مواقع الشبكة الدولية للمعلومات

(SITES INTERNET)

- http://hccourt.gov.eg/index.asp
- http://www.conseil-etat.fr
- http://www.legifrance.gouv.fr/
- http://www.journal-officiel.gouv.fr/