جامعة القاهرة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

مسئولية الإدارة عن الاخطاء المرفقية

"دراسة مقارنة"

رسالة مقدمة إلى
كلية الحقوق في جامعة القاهرة
لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

اعداد
علاء الدين محمد حمدان

لجنة الحكم والمناقشة

- الأستاذ الدكتور/ رأفت إبراهيم فودة أستاذ ورئيس قسم القانون العام (رئيسًا ومشرفًا).
- الأستاذ الدكتور/ صبري السنوسي أستاذ القانون العام-كلية الحقوق – جامعة القاهرة (عضوًا).
- المستشار الدكتور/ طه سعيد السيد نائب رئيس مجلس الدولة (عضوًا).

١٤٣٦هـ / ٢٠١٥م

رسالة دكتوراه

اسم الباحث: **علاء الدين محمد حمدان**.

عنوان الرسالة: **مسئولية الإدارة عن الأخطاء المرفقية – دراسة مقارنة**.

الدرجة: **دكتوراه في الحقوق**.

لجنة الحكم والمناقشة

الأستاذ الدكتور/ **رأفت فودة – أستاذ ورئيس قسم القانون العام – رئيساً ومشرفاً.**

الأستاذ الدكتور/ **صبري السنوسي – استاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – عضواً.**

المستشار الدكتور/ **طه سعيد السيد – نائب رئيس مجلس الدولة – عضواً.**

تاريخ المناقشة:

الدراسات العليا

/ /٢٠١٥ م

موافقة مجلس الكلية

/ /٢٠١٥ م

أجيزت الرسالة بتاريخ

موافقة مجلس الجامعة

/ /٢٠١٥ م

فَوَرَبِّكَ لَنَسْئَلَنَّهُمْ أَجْمَعِينَ

سورة الحجر

الآية (٩٢)

الإهداء

إلى كل من مدَّ لي يد العون في درب
الحياة ومسيرة البحث، فعجز لساني
عن شكره حق الشكر
وما فتئ قلبي عن الدعاء له

الباحث

شكر وتقدير

جسد طيع وصامت، تتمدد حوله الأشياء، فتكسر جدران الوهم، والامتعاض، واليأس، لتعينه على النهوض.
ووراء هذا التمدد يقف أناس تدفعهم عناوين متعددة، وفي مقدمتهم أستاذي ومعلمي الأستاذ الدكتور رأفت فودة ، الذي لولاه لما استطعت أن أجد نفسي، فلقد أعطاني إعطاء المعلم الكبير، فرعاني أباً وباحثاً، إليه أقدم شكري ولمعاليه اعتذاري على ما تحمل عني من مشقة وعناء.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأساتذة الأفاضل:
الأستاذ الدكتور صبري السنوسي و المستشار الدكتور طه سعيد السيد
الذين أتشرف بالوقوف أمامهم لمناقشة هذه الرسالة.

وأتقدم بالشكر الجزيل لجميع موظفي كلية الحقوق في جامعة القاهرة واخص بالذكر منهم موظفي مكتبة الكلية وموظفي المكتبة المركزية في الجامعة وموظفي قسم الدراسات العليا.
وأخيرا اشكر كل من ساهم في طباعة هذه الرسالة لما بذلوه من جهد متميز خلاق.

المقدمة

إن موضوع هذه الرسالة هو (مسؤولية الإدارة عن الاخطاء المرفقية) والذي أصبح في يومنا هذا ضرورة ملحة وملزمة للقضاء بأن يحكم بالتعويض عن هذا النوع من المسئولية إذا ما ثبت له من خلال الوقائع المعروضة أمامه وجود خطأ صادر عن الإدارة أدى بالنتيجة إلى الضرر.

وفي سبيل بيان ذلك كان منهجي في هذه الدراسة المنهج البحثي، والذي يبرز من خلال ما يلي:-

أولاً / التعريف بموضوع الرسالة :

لقد تطور مفهوم المسؤولية مع التطور الاجتماعي الذي رافق الدولة المدنية، وذلك لان الادارة تدير أكثر مما تأمر، وأنها في إدارتها تستعمل أساليب شبيهة بتلك التي يستعملها الأفراد، فلا مبرر إذاً لعدم مسؤوليتها، حتى تم في النهاية تقرير مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الخاطئة.

وقد تم التمييز بهذا الشأن بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، ومن ثم فإن الإدارة تتحمل مسؤولية الخطأ الأول دون الثاني، الذي يتحمل مسؤوليته من أرتكبه. وهكذا وبعد أن كان الاجتهاد الفقهي والقضائي القديم يرى في مسؤولية الادارة استثناءاً للقاعدة التي هي عدم مسؤوليتها، أصبح الاجتهاد الحديث يرى في عدم مسؤولية الادارة هو الاستثناء.

وقد انعكس هذا الأمر على إمكانية الإجابة بالإيجاب عن التساؤل المتعلق بالقواعد اللازمة التطبيق على هذه المسؤولية، ولكن وفقا لقواعد القانون الإداري الخاصة وليس وفقاً لقواعد القانون المدني في هذا المجال.

ولاشك أن هذا الأمر من شأنه أن يلقي على عاتق القضاء الإداري مهمة وضع القواعد المناسبة للمنازعات الإدارية في مجال المسؤولية الإدارية مراعياً في ذلك الظروف الملابسة المحيطة بها، ومسايراً التطورات التي تحصل على الهيئات الإدارية واختصاصاتها المتزايدة، وما يصاحب ذلك من تمكينها من استخدام بعض الامتيازات التي تزيد من فعالياتها في أداء وظائفها ولكن دون إهمال الحفاظ

على حقوق الأفراد وحرياتهم، وما يجب لها من ضمانات مما يؤدي في النهاية إلى المساهمة الجادة في بناء قواعد خاصة للمسؤولية الإدارية مستقلة عن مثيلاتها في القانون المدني.

ثانياً / مشكلة موضوع الرسالة :

ان الإدارة لا تملك الإدراك كما أنها لا تستطيع القيام بأي فعل مادي بغير وساطة من يعمل فيها ولحسابها ، واذن الا يمكن القول ان الفعل الضار الذي تُسأل عنه الادارة لا بد وان يكون صادراً من انسان وهو أحد موظفيها ؟ وعندئذ تكون مسئوليتها من طبيعة غير مباشرة وعن فعل الغير.

ان القول بالطبيعة المباشرة والشخصية لمسئولية الادارة ، او بأن هذه المسئولية ذات طبيعة غير مباشرة وهي تقوم عن فعل الغير، يرتب آثاراً هامة من حيث الاساس الذي تقوم عليه هذه المسئولية ، فالمذهب الشخصي يقيمها على اساس الخطأ الصادر من الموظف والذي ينسب الى الادارة بإعتباره ينوب عنها، أو على اساس خطأ الادارة مباشرةً في بذل العناية في رقابة الموظف ، أو في اختياره ، فما مدى صحة هذين الاتجاهين؟

بينما يرى انصار الرأي القائل بالمسئولية غير المباشرة للادارة امكانية الاعتماد على النظريات الحديثة كنظرية الضمان ونظرية تحمل التبعة وتشعبت بهم الافكار والتفاصيل فما هو الرأي الذي يستحق الترجيح في تأسيس هذه المسئولية ؟ ولماذا؟

واذا ما تضرر شخص من جراء ممارسة موظفي الادارة نشاطاتهم المختلفة وأقام المضرور دعواه على الادارة ، فكيف تستطيع الادارة دفع المسئولية عنها ؟ خصوصاً اذا ما علمنا ان الموظف يستطيع التمسك ببعض الوسائل لدفع المسئولية الشخصية عنه ، فهل تستطيع الادارة التمسك بها ايضاً لدفع مسئوليتها ؟ وهل تملك الادارة وسائل خاصة تستطيع التمسك بها مباشرةً قبل المضرور في هذا الشأن ؟

ومن جانب آخر فأن النشاط الإداري الخاطئ، الذي سبب أضراراً للأفراد، فلا شك أن تعويض الضرر المادي لا يثير أية مشكلة، لأنه عبارة عن خسارة تصيب المتضرر في ذمته المالية، أو كسب يفوته ، غير أن تعويض الضرر المعنوي أثار جدلاً فقهياً، وذلك لأن هذا النوع من الضرر لا يصيب المضرور في ذمته المالية، وإنما في ذمته المعنوية لأنه عبارة عن الهم أو الألم والحزن الذي ينتاب صاحب الشأن، ومن ثم فلا يمكن تقويمه بالنقود، ومن هنا فلا يمكن تعويضه، وقد وجد هذا الأمر

استجابة له في القانون الإداري، إذ ظل مجلس الدولة الفرنسي لمدة طويلة يرفض التعويض عن الألم المعنوي بمفرده إلا إذا رافقته أضراراً مادية، ولم يعدل عن ذلك إلا منذ مطلع الستينات من القرن العشرين.

ولا شك أن هذا المسلك من جانب مجلس الدولة الفرنسي بعيد كل البعد عن كل ما حققه في مجال بناء نظريات وقواعد القانون الإداري، كما انه يعد موقفاً متخلفاً قياساً لما سار عليه القضاء العادي والذي استقر على تعويض الضرر المعنوي.

وكنتيجة لاتساع نطاق النشاط الإداري، فقد تجاوزت مجالات الضرر المعنوي الحدود التقليدية القديمة التي كان يقف عندها إلى مجالات قانونية جديدة، تهدف إلى حماية الكيان المعنوي للإنسان بصفة عامة، وقد أدى هذا التوسع إلى ظهور موضوعات جديدة تعد مجالاً لدراسته، كما هو الحال بالنسبة لحق الإنسان في الحفاظ على سمعته، وحقه في حماية سلامة جسده، وحقه في حماية حرياته الأساسية، وحقه في حماية خصوصيات حياته، والتي نود معرفة الموقف بشأنها في إطار القانون الإداري.

ثالثاً / أسباب اختيار الموضوع :

يمكن لنا إبراز الأسباب الرئيسية التي كانت هي الدافع لاختيار هذا الموضوع وكما يلي:-

١- رأينا أن تكون الدراسة في هذا المجال تحديداً، كون التشريعات التي تناولت موضوع المسؤولية الإدارية ، اتسمت بنوع من العموم الذي لا يحدد نطاقها وحدودها، ومن ثم انعكست آثار ذلك على أحكام القضاء، الذي ترددت أحكامه أول الأمر بين الاعتبار والإنكار، ورغم أن فكرة المسئولية الادارية قد شهدت حالياً استقراراً على صعيد القضاء والفقه، إلا أن هناك الكثير من مفرداتها ما تزال بحاجة إلى المزيد من الدراسة والتأصيل. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، ما يتسم به الموضوع من أهمية عملية يعكسها واقع الدعاوى المعروضة أمام القضاء سواء كان قضاءً إدارياً أم قضاءً عادياً مطالبةً بالتعويض عن الضرر.

٢- من المسائل الأخرى التي تؤكد أهمية دراسة هذا الموضوع، هو ما يتصل بكيفية التعويض عن الاخطاء الادارية، فقد أصبح واضحاً على صعيد التشريع والفقه، أن لمسئولية الادارة

ذاتية متميزة ووجوداً مستقلاً تتميز بهما ، وتكون بذاتيتها سبباً يستوجب محو الضرر الذي يترتب عليها أو تخفيف آثاره.

٣- ومن جهة أخرى فإن مسؤولية الإدارة عن تعويض الأضرار التي تلحقها بالأفراد يحتل أهمية كبيرة وذلك لأنه يعد مكملاً للطعن بالإلغاء، وذلك لأن هذا الأخير وإن كان يضمن إلغاء القرارات المعيبة، غير أنه قد يكون عديم الجدوى من الناحية العملية، إذ هو لا يكفل في بعض الأحيان تغطية ما ينتج عن تلك القرارات من آثار ضارة وخصوصاً عندما يتم تنفيذها، ولهذا فقد بات معلوماً أن إلغاء مثل هذه القرارات قد لا يحقق مبدأ المشروعية بتمامه إذا ما أصاب بعض الأفراد ضرر من جراء هذا التنفيذ، ومن هنا أصبح قضاء التعويض مكملاً لقضاء الإلغاء، وذلك لأنه يلزم الإدارة بالتعويض عما أصاب الأفراد من أضرار نتيجة لتصرفاتها، بعد أن يثبت له توافر أركان المسؤولية الإدارية الأخرى وهي الخطأ والضرر وعلاقة السببية.

٤- فإذا توافرت اركان قيام مسئولية الادارة ولم تتمكن هذه الاخيرة من نفيها، لزم قيام اثرها وهو التعويض، ولكن ما هي الجهة التي ستتحمل هذا العبء في التعويض ؟ هل هي الادارة وحدها ؟ ام الادارة والموظف على سبيل الاشتراك ؟ واذا كان الموظف هو الذي يجب عليه ان يتحمل هذا العبء كاملاً او جزءً منه، وقد دفعت الادارة التعويض عنه للمضرور ، فهل يحق لها الرجوع على موظفها المخطئ بكل ما دفعت عنه للمضرور او بجزء منه ؟ واذا كان لها الحق بذلك فمتى يكون لها هذا الحق ؟ وما هي الطريقة التي يتم بها هذا الرجوع ؟ وهذا ما سنوضحه عند البحث في آثار مسئولية الادارة عن الاخطاء المرفقية لموظفيها.

٥- كما أن هناك من الأعمال الإدارية لا سبيل لتلافي آثارها الضارة إلا من خلال قضاء التعويض، وهو ما يتبدى بشكل واضح في الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة، دون أن تقصد من ورائها إحداث آثار قانونية معنية، كما هو الحال بالنسبة لحوادث السيارات التي تملكها الإدارة، وينتج عنها أضرار تصيب الأفراد أنفسهم أو ممتلكاتهم. فمثل هذه الأعمال ليست أوامر أو قرارات إدارية حتى يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء

الإداري، بل هي كما أسلفنا ذات طبيعة مادية بحتة ولا يمكن إزالة آثارها إلا من خلال التعويض عما ترتب عليها من أضرار.

رابعاً / منهج الرسالة :

نظراً لدقة موضوع هذه الدراسة وأهميتها من الناحيتين النظرية والعملية، فقد اعتمدت على منهجين علميين يكمل احدهما الآخر لإغناء موضوع البحث، والوقوف على جميع تفصيلاته، ولأجل تحقيق الغاية السابقة فقد أتبعت المنهجية التالية:-

١ــ المنهج التحليلي: وهنا اعتمدت على استعراض الآراء المتعلقة بموضوعات الرسالة وتحليلها، ومقارنتها، والترجيح لأحدها وموقفنا في تفضيله على غيره، أو إعطاء رأي شخصي مخالف تماماً لما تم استعراضه، من خلال تقديم الحجج والبراهين والأسباب التي دفعتني لذلك.

مع الإشارة إلى منهج مقارن في هذا الموضوع، حيث اعتمدت في المقارنة- بشكل مميز- على ثلاثة نظم قانونية، وهي القانون المصري باعتباره قانون بلد بحث الرسالة والدراسة، والقانون العراقي بوصفه قانون بلد الباحث، والقانون الفرنسي بوصفه قانون رائد في مجال القانون الإداري.

٢-المنهج التطبيقي: يعالج موضوع الرسالة قضية مهمة ومستمرة في حياتنا المعاصرة، لذلك فقد عمدنا إلى إبراز التطبيقات العملية المتمثلة بالقرارات القضائية، ولإيضاح الأهداف المرجوة منها، ومدى نجاح تجارب الدول في تفعيل النصوص التشريعية التي تنظم موضوع الرسالة، مع الإشارة إلى إننا تناولنا، في بعض المواضع، قرارات قديمة نسبياً لكنها في تقديرنا، تتضمن مبادئ وقواعد مهمة جداً كانت السبيل في تحول اتجاه القضاء نحو الاقرار بمسئولية الادارة ومن ثم الحكم بالتعويض عن الضرر بعد عزوف طويل عن ذلك.

خامساً / تقسيم الرسالة :

بما أن هذه الرسالة تقتصر على بحث موضوع مسؤولية الإدارة عن الاخطاء المرفقية، وما يتضمنه ذلك عن عرض لكافة المسائل المتعلقة بالموضوع لذلك فقد اتبعنا هنا التقسيم الثنائي في البحث العلمي، وذلك على النحو التالي:-