كليــة الحقــوق

تطــور أســاس مسئولية الدولة

دراسة مقارنة بين القانون
الوضعى والفقه الإسلامى

رسالة
دكـتـوراه

مقدمه من
الباحث

فـوزى أحمـد شـادى

2009

كليــة الحقــوق

تطور أساس مسئولية الدولة

دراسة مقارنة بين القانون الوضعى والفقه الإسلامى

رسالة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

مقدمه من الباحث

فــوزى أحمـــد شـــادى

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة

الأستاذ الدكتور / محمد أنس جعفر أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة بنى سويف نائب رئيس جامعة القاهرة لفرع بنى سويف سابقا	رئيســـــاً
الأستاذ الدكتور / محمد عبد المنعم حبشى أستاذ الشريعة الإسلامية بكلية الحقوق جامعة عين شمس	مشرفاً وعضواً
الأستاذ الدكتور / محمد سعيد حسين أمين أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس	مشرفاً وعضواً
الأستاذ الدكتور / محمود أبو السعود حبيب أستاذ القانون العام المساعد بكلية الحقوق جامعة عين شمس	عضـــــواً

2009

إهداء

إلى روح والدى الطَّاهرة.....رحمه الله رحمةً واسعة

إلى نبع الحب والعطاء .....إلى والدتى التى غمرتنى بصالح الدعاء

متعها الله بالصحة والعافية

إلى من وقفت معيناً لى فى إنجاز هذا العمل ...إلى زوجتى عرفاناً بفضلها

وتقديراً لشخصها النبيل

إلى بسمة هذه الحياة.....وكل حاضرها ومستقبلها

إلى أبنائى قرة عينى .

إلى من كانوا دائماً سنداً لى .....إلى إخوتى حفظهم الله

إليهم جميعا.. أهدى هذه الرسالة

الباحث ،،،

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين أحمده وأشكره سبحانه وتعالى على نعمه التى لاتحصى وعلى كرمه وحلمه وعلمه سبحانه .وصلاة وسلاماً على سيد الخلق أجمعين سيدنا محمد رسولنا الكريم وعلى آله وصحبه وسلم , الذى أوصانا بشكر الناس على ما قدموه من معروف وعون " إذ لا يشكر الله من لا يشكر الناس " ونزولا على مكارم الأخلاق يسعدنى ويشرفنى أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم التقدير إلى :

- الأستاذ الدكتور / محمد سعيد أمين – أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة عين شمس

والذى تفضل وتكرم مشكوراً بقبول الإشراف على هذه الرسالة, والذى حرص كثيراً على إكتمالها , وزودنى بنصحه ولم يدخر وسعاً فى توجيهى وإرشادى , وحثى على مواصلة العمل ومنحنى من وقته الثمين وعلمه الغزير وكرمه الوفير, وأشكر له طيب معاملته وخلقه النبيل , وأشكر له فضله بعد الله على إخراج هذه الرسالة إلى النور . فأسأل الله عز وجل أن يكتب له بذلك الأجر ويجزيه عنى وعن طلاب العلم خير الجزاء , وأن يمتعة الله بموفور الصحة والعافية.

- كما يسعدنى أن أتوجه بالشكر والتقدير إلى:
- الأستاذ الدكتور / محمد عبد المنعم حبشى – والذى شرفت بقبولة الإشراف على الجانب الشرعى من هذه الرسالة – والذى زودنى بنصحه وإرشاده وغزير علمه , وأشكر له حميد خصاله وجميل سجاياه وطيب معاملته , جعله الله زخراً للإسلام وأهله , ومتعه الله بموفور الصحة والعافية.

كما يسعدنى أن أتوجه بالشكر والتقديرالواجب إلى

***الأستاذ*الدكتور** / محمد أنس جعفر–أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة بنى سويف ونائب رئيس جامعة القاهرة لفرع بنى سويف سابقاً

على قبوله الإشتراك فى لجنة الحكم على الرسالة وتحمل سيادته عبء قراءتها رغم كثرة مشاغله ومسئولياته فلسيادته الشكر والتقدير وجزاه الله عن الباحث خير الجزاء , ومتعه بنعمة العلم والعافية.

- كما يسعدنى أن أتوجه بالشكروالتقدير إلى الأستاذ الدكتور / محمود أبو السعود حبيب – أستاذ القانون العام المساعد بكلية الحقوق – جامعة عين شمس على تشريفه المشاركة فى لجنة الحكم على الرسالة وتحمله عناء قراءتها على الرغم من كثرة أعبائه ومسئولياته , جزاه الله عنى خير الجزاء .

إنه تعالى سميع قريب مجيب الدعاء ،،،

الباحث ،،،

المقدمـــــــــة

أولاً: أهمية موضوع المسئولية الإدارية.

تقوم الدولة الحديثة على مبدأ المشروعية، ويقصد بهذا المبدأ أن تكون جميع تصرفات السلطات العامة خاضعة لأحكام القانون.

وعلى هذا الأساس فإن الإدارة بوصفها إحدى السلطات العامة، ملزمة بإحترام القانون فى جميع تصرفاتها.

ولقد أصبح مبدأ المشروعية أحد الضمانات الأساسية للأفراد، وشرطاً لازماً لقيام الدولة الحديثة "دولة القانون".

فإذا حصل أن قامت الدولة بعمل يخل بمبدأ المشروعية، فإنه يحق للأفراد أن يردوها إلى الصواب، ويتوفر للأفراد عدة وسائل لتحقيق مبدأ المشروعية، هذه الوسائل يدعمها القانون الإدارى وكذا القضاء الإدارى ويعملان على تطويرها لجعلها مسايرة لتطور المجتمع، ومن أهم هذه الوسائل:

1- طلب إلغاء القرارات الإدارية المعيبة.

2- طلب التعويض عن تصرفات الإدارة التى تلحق أضراراً بالأفراد.

إن قضاء الإلغاء رغم أهميته البالغة كوسيلة من وسائل تحقيق المشروعية وذلك بإتاحة الفرصة للأفراد، بأن يتقدموا أمام القضاء بطلب إلغاء القرار الإدارى المخالف للقانون، إلا أنها تعتبر مع ذلك وسيلة غير كافية لضمان حماية الأفراد حماية كاملة.

ذلك أن الإدارة، إذا أصدرت قراراً معيباً، ونفذته فإن التوصل إلى إلغائه عن طريق دعوى الإلغاء لا يحقق مبدأ المشروعية بتمامه، إذا ما تحمل الأفراد عبء الضرر من جراء هذا التنفيذ، ولذلك فإن تحقيق المشروعية الحقيقية تقتضى بأن يتم تعويض الآثار الضارة التى تترتب عن هذا القرار المعيب.

وهكذا يبدو لنا جلياً أن قضاء التعويض مكمل ومتمم لقضاء الإلغاء، وجزءاً لا يتجزأ منه. ومن جهة أخرى، ينبغى الإشارة إلى أن قضاء الإلغاء إذا كان يرمى

إلى إعدام القرارات الإدارية المخالفة للقانون، فإنه مع ذلك لا يتناول الأعمال المادية للإدارة، ويكون قضاء التعويض هو المجال الذى يمكن من خلاله مراقبة الإدارة فى مجال أعمالها المادية.

كما أن إقرار مبدأ المسئولية الإدارية فى حد ذاته ضمانة لحقوق الأفراد، بحيث أن الغالبية العظمى من الأضرار التى تتسبب فيها الإدارة، يمكن إعتبارها مساساً بالحقوق العامة للأفراد، كحق الملكية، والحريات الفردية، إلى غير ذلك من الحقوق التى يتمتع بها الفرد.

ويتفق كل الباحثين فى ميدان القانون العام، على أن موضوع المسئولية الإدارية، يحتل مكانة مرموقة ضمن موضوعات القانون الإدارى.

ولقد أكد العميد "DUEZ" [1] على أن المسئولية الإدارية تمثل الصدارة فى القضاء الإدارى. ويكفى تصفح مجموعة من أحكام مجلس الدولة الفرنسى للإقتناع بهذه الحقيقة.

وتأتى كذلك أهمية إقرار مبدأ المسئولية الإدارية، فى ظل التطورات التكنولوجية الحديثة، إذا ما ترتب عليها أضراراً بالأفراد.

هذا ورغم التسليم بأن المسئولية الإدارية هى نظرية مستقلة عن المسئولية المدنية، وتندرج ضمن الميدان الإدارى، فإن المشكل ظل قائماً بخصوص أساس المسئولية الإدارية. فهل تسأل الإدارة فقط عن أخطائها الضارة؟

وفى هذه الحالة يتعين على المتضرر من نشاط الإدارة، أن يثبت حدوث الخطأ من جانبها.أم أنه يمكن قيام مسئولية الإدارة عن جميع أعمالها الضارة، ولو بدون حصول خطأ من جانبها، وهذا ما يعرف بقيام المسئولية الإدارية على أساس المخاطر، وهى نظرية من إبتداع مجلس الدولة الفرنسى.

---

(1) DUEZ PAUL, " Responsabilite de La Puissance Publique " (en dehors du Contrat). Nouvelle edition ,. Paris ،Librairie ،Dalloz 1938 ،P.9

إن الجواب على هذا السؤال ينعكس بصورة مباشرة على مدى التوفيق بين المصلحة المالية للدولة من جهة، ومصلحة المتضرر من جهة أخرى. فهل ينبغى الأخذ بالمسئولية على أساس المخاطر؟

وهذا يعنى تأمين الأفراد من جميع الأضرار التى تصيبهم من جراء أنشطة الإدارة الضارة، ففى هذه الحالة يمكن القول أن مصلحة الأفراد هى المستهدفة فى هذا النظام، مادام أن خزينة الدولة تدفع التعويض للمتضرر، سواء إنطوى نشاطها على خطأ أم لم ينطوى على ذلك.

أما إذا تم الأخذ بالمسئولية على أساس الخطأ، فإن مالية الدولة تكون مصونة، وفى مأمن من التعويضات المحتملة مادام أنها تقتصر على أنشطة الإدارة التى تنطوى على خطأ. وهذا الإختيار الأخير بالإضافة إلى أنه يحافظ على مالية الدولة، فإنه يتيح للإدارة معرفة حدود عملها، ما هى إلتزاماتها عن أعمال أو تصرفات تسأل عنها.

وهكذا يتبين لنا أن تحديد الأساس الذى تقوم عليه المسئولية الإدارية، تتحكم فيه عدة إعتبارات ينبغى أخذها بعين الإعتبار، عند وضع نظام سليم للمسؤلية الإدارية، أو تطبيقه لتعويض المتضررين من الأعمال الضارة للإدارة.

ولقد كان للتطورات التكنولوجية الحديثة أثرها فى تحديد أساس المسئولية الإدارية، حيث ساهمت فى هجر فكره، الخطأ الجسيم كأساس للمسئولية الإدارية والتوسع فى نظرية المسئولية بدون خطأ.

وبالتالى تأتى أهمية موضوع البحث فى تحديد الأساس الذى تقوم عليه المسئولية الإدارية.

ثانياً: تطور مبدأ المسئولية:

عرفت مسئولية الدولة فى الوقت الحاضر تطوراً كبيراً، وإهتماماً بالغاً، كان نتيجة طبيعية لإتساع نشاط الدولة.

فالدولة المعاصرة أصبحت تتولى بالإضافة إلى إدارة المرافق العامة التقليدية القيام بأنشطة إقتصادية، وإجتماعية على الصعيدين الداخلى، والخارجى. للقيام

بوظيفتها هذه، فإنها تلجأ إلى إبرام عقود وإصدار قرارات، وإقامة منشآت عمومية، وإنجاز أشغال عمومية، والقيام بأعمال مادية، والتعامل مع الأفراد والهيئات معتمدة فى ذلك على جيش من الموظفين. إذ لا يمر يوم فى حياة الفرد دون أن يدخل فى معاملة مع الإدارة. غير انه إذا كان مبدأ المسئولية الإدارية عن الأعمال الضارة، مسلماً به فى الوقت الحاضر، فإنه ينبغى الإشارة إلى أن القاعدة التى كانت سائدة حتى أواخر القرن الماضى فى معظم الدول، هى عدم مساءلة الدولة عن أعمالها، إذ لم يكن ممكناً أن تسأل الدولة عن شئ بإعتبارها صاحبة السيادة، فهى تلزم الجميع ولا تلتزم هى بشئ حيث أن فكرة المسئولية كانت تتنافى مع سيادة الدولة.

ولقد كانت هذه السيادة المطلقة ذات وجهين، وجه خارجى، تتصرف بموجبه فى المعترك الخارجى، فتدخل فى أحلاف دولية، وتشارك فى حروب دولية، ووجه داخلى يحدد علاقتها بمواطنيها، حيث توفر لهم الأمن، وفى نفس الوقت تضرب على أيدى الذين يعبثون بالنظام الذى تفرضه، وقد ترتب على مبدأ سيادة الدولة المطلقة فى الداخل، أنها لا يمكن أن تكون مسئولة عن أى ضرر يصيب الأفراد من جراء نشاطها، لأن مبدأ المسئولية يتنافى شكلاً ومضموناً مع مبدأ السيادة المطلقة.

فإذا حدث وعطفت الدولة على متضرر، وعوضته عن أضرار لحقت به بسبب نشاطها، فإن ذلك لا يكون إلا على سبيل التسامح والعطف، ولا يمكن إعتباره حقاً للأفراد. ولقد كان الفقه يساند هذا الإتجاه بكل قوة. ولقد كتب الأستاذ "لافرييز" فى هذا الشأن "إن ما تتميز به سيادة الدولة، هو أنها تفرض نفسها على كل شخص دون تعويض"[1]

غير أنه تم التراجع عن هذه الفكرة، بسبب إرتقاء المفاهيم القانونية، وترفعها عن النظريات الضيقة، وبعد أن تغير مفهوم السيادة، ولم يعد يقصد به السيادة المطلقة التى لا تقبل أى قيد، أو إلتزام، بل أصبح المفهوم الحديث للسيادة، لا

(1) La Ferriere (E): "Traite de La Juridiction administrative et des Recours Contentieux "، Berger- Levraut، 2eme ed، 1896.

يتنافى مع خضوع الدولة للقوانين، ومسائلتها عن الأضرار التى تلحق بالأفراد، بسبب أنشطتها. كما كان الأمر من قبل – عندما كانت الأضرار يسيرة، فعلى ضوء التطورات السابقة، أصبح من العسير القول باستمرار مبدأ عدم مسئولية الدولة.

وبالإضافة إلى المعطيات السابقة التى ساهمت فى تراجع فكرة عدم مسئولية الدولة، ينبغى عدم تجاهل موقف الفقه والقضاء اللذبن أكدا على ضرورة خضوع الدولة للقانون، وبالتالى لمبدأ مسئولية الدولة عن أعمالها وأنشطتها الضارة. ولقد تجلَّى ذلك بكل وضوح فى التشريعات الحديثة التى تناولت مبدأ المسئولية الإدارية، إلى جانب المبادئ الأخرى التى تقوم عليها الدولة الحديثة.

كما ساهمت مجموعة من المبررات فى تطور مبدأ المسئولية الإدارية، حيث كان لها أثر كبير فى تراجع فكرة عدم المسئولية الإدارية وإرساء مبدأ المسئولية.

مبررات تطور مبدأ المسئولية الإدارية:

تجلت تلك المبررات فيما يلى:

أ) إتساع مجال تدخل الدولة وإنعكاسه على مبدأ المسئولية الإدارية:

من المعلوم أن مبدأ المسئولية الإدارية، لم يكن معروفاً بصورة واسعة حتى بداية القرن التاسع عشر. كما أن نطاقه كان منحصراً فى مجالات ضيقة ويرجع ذلك إلى إقتصار وظيفة الدولة على حماية أمن الفرد فى الداخل والخارج، حيث أن وظيفتها كانت تنحصر فى ثلاثة أمور فقط هى (الأمن، الدفاع، العدل) لذلك يطلق الفقه على مثل هذه الدولة، إصطلاح (الدولة الحارسة).

فمن جهة: هناك عدم تدخل فى المجال الإقتصادى، وتركه للمبادرة الخاصة، فضلاً عن المطالبة بعدم تدخل السلطة فى الحياة الإقتصادية فى الأنظمة ذات المنافسه الحرة.

ومن جهة أخرى: لابد من الإشارة إلى حياد الدولة فى المجال الإجتماعى، بحيث أن مختلف المرافق والأعمال الإجتماعية، كان يقوم بها الأفراد، وتندرج ضمن النشاط الفردى.

ولقد ترتب على إنحصار مهام الدولة فى الوظائف التقليدية المعروفة، والمتمثلة فى الحفاظ على أمن الدولة الداخلى، وحماية سلامة أمنها الخارجى، التقليل من الأعمال الضارة التى تصيب الأفراد نتيجة أنشطتها اليومية، حيث أن هذه الأضرار كانت نادرة جداً، مما قلل من أهمية فكرة المسئولية الإدارية.

وفى المقابل ترتب على إتساع نشاط الأفراد، وإزدياد أهمية الأضرار التى يتسببون فيها من خلال الممارسة اليومية لأنشطتهم المتعددة، إلقاء مسئولية هذه الأضرار على عاتق الأفراد.

ولقد ترتب على الإنتقادات التى وجهت للمذهب الفردى الحر من ناحية، والتغيرات الإجتماعية والسياسية، والإقتصادية التى شهدتها مجتمعات القرن التاسع عشر، والأفكار الإشتراكية المنتشرة فى عالمنا المعاصر من جهة ثالثة، الإتجاه نحو الأخذ بمذهب التدخل، حيث إعتبر أنصار هذا المذهب، أن السلطة هى أداه تحول المجتمع، فالفرد ليس وحده الذى يجب الدفاع عنه، ضد تعنت وجبروت السلطة، بل يجب الدفاع عن الجماهير ضد البطالة، وإيجاد العمل، وضمان القوت اليومى حتى يتمكن الأفراد من ممارسة حقوقهم وحرياتهم.

وهكذا انتهى التطور فى المجتمعات المعاصرة إلى إقرار تدخل الدولة فى كافة المجالات الإقتصادية، والإجتماعية.

وتجلَّى ذلك، بكل وضوح، فى بناء وتجهيز المستشفيات لضمان صحة وسلامة المواطن. كما أن الأشغال العمومية أصبحت إحدى المهام الأساسية للإدارة الحديثة، وإزدادت أهميتها خاصة مع تزايد الحاجات العامة للمواطنين.

وكان من نتائج تغلغل نشاط الدولة فى جميع المجالات، أن أصبحت الدولة تزاول معظم الأنشطة التى كانت مخصصة أصلاً للأفراد فيما مضى، ومن الطبيعى فإن ازدياد هذا التدخل وإتساعه، سيؤدى حتماً إلى إلحاق أضرار بالأفراد وبالتالى تحميل الدولة المسئولية عن هذه الأضرار، وما تنتهى إليه من تعويض.

فإذا كان الفرد يسأل عن الأضرار التى يلحقها بالغير، أثناء ممارسته لنشاطه اليومى فى نطاق قواعد المسئولية عن العمل الشخصى، فإنه كان حتمياً أن تنتقل هذه المسئولية إلى الدولة، بعد أن أصبحت تأخذ على عاتقها وظائف متعددة ومتنوعه، فتسأل نتيجة لذلك، عن الأضرار التى تحدثها للغير، سواء بسبب أخطائها أثناء مزاولة مختلف المرافق لأنشطتها مادية كانت أو قانونية، او تلك التى تلحق بالأفراد ولو بدون صدور خطأ من جانبها.

ولقد لقيت هذه الفكرة إقبالاً كبيراً لدى عدة دول من بينها فرنسا – حيث أقرت المسئولية الادارية من خلال أحكام المحاكم، وبصفة خاصة المحاكم الادارية .

حيث تعتبر قواعد المسئولية الإدارية من خلق القضاء الإدارى الفرنسى .

ب– مبدأ التضامن الإجتماعى وأثره على توسيع نطاق المسئولية الإدارية:

إن الإزدياد المضطرد لتدخل الدولة فى مختلف المجالات الإقتصادية، والإجتماعية، جاء ليوفر لجميع المواطنين الخدمات الأساسية، مثل التعليم، والصحة، والأشغال العمومية ... إلخ وهى خدمات يصعب على الأفراد تحقيقها وضمان إستمرارها. ومن ثم يمكن القول أن جميع أنشطة الإدارة ترمى إلى تحقيق المصلحة العامة، على عكس ما يسعى إليه الأفراد من تحقيق أغراض شخصية.

غير أن الإدارة وهى تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة إما بواسطة الأعمال القانونية، أو الأعمال المادية فإن نشاطها يمكن أن يتسبب فى إحداث أضرار للأفراد. وهذا يعنى أن الأضرار الناجمة عن أنشطة الإدارة مرتبطة إرتباطاً قوياً ووثيقاً بتحقيق المصلحة العامة. فالإدارة لا تسأل فقط عن أعمالها الخاطئة، بل تسأل كذلك عن أعمالها المشروعة والتى تلحق ضرراً بالأفراد، حيث أن المصلحة العامة تبرر الإجراء الضار. ذلك أنه إذا كان لا يمكن تفادى هذه الأضرار فهى فى نفس الوقت ضرورية لتحقيق المصلحة العامة، وبالتالى فإنه يمكن اعتبارها أعباء عامة يتحملها جميع الأفراد ومادام أن أنشطة الإدارة يستفيد منها الجميع فإنه يتعين على الجميع تحمل نتائج الأضرار الناجمة عن هذه الأنشطة وفقاً للمبدأ المسلم به

فى الوقت الحاضر، والذى تضمنته معظم الدساتير الحديثة، والمتمثل فى ضرورة مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة، وهذا المبدأ يحقق التضامن الإجتماعى الذى يعتبر دعامة المجتمع الحديث.

فكما أن الأفراد يستفيدون من الأنشطة المختلفة للإدارة من خلال المرافق الإدارية الكثيرة التى تضعها الإدارة رهن إشارتهم.

فإنه ليس من العدل، أن تتحمل طائفة معينة بمفردها، أعباء المشروعات العامة، والتى يستفيد من خدماتها كل المواطنين على قدم المساواه.

فالعدالة الحقيقة تتحقق إذاً بتعويض كل فرد من النشاط الإدارى، حيث يتم دفع هذا التعويض من الأموال العامة التى يساهم فيها جميع المواطنين.

ويتفق معظم الفقهاء على إعطاء مبدأ المساواه فى تحمل التكاليف العامة مكانة هامة فى ميدان المسئولية الإدارية، ومن أبرزهم الفقيه "Teissier" [1] الذى اعتبر هذا المبدأ قاعدة أساسية وجوهرية فى إقرار مسئولية الإدارة، كما إعتبره الفقيه "Tirard" الأساس الحقيقى للمسئولية الإدارية فى القانون العام[2].

ولقد ردد نفس الفكرة العميد "Duez" [3] وهكذا فإن مبدأ التضامن الإجتماعى لمواجهة النشاط الإدارى سواء كان مشروعاً أو مشوباً بعيب من العيوب

---

(1) Teissier (G): " La Responsabilite de la Puissance Publique ". Rep ،seq ، 1906. P.23 N.20.

(2) Tirard (P): " La Responsabilite de la Puissance Publique "1906 ،P:138.
ولقد كتب الفقيه "Tirard" عن مبدأ المساواه فى تحمل التكاليف العمومية كأساس مباشر للمسئولية الإدارية ما يلى:

======

"Le veritable Fondement de la responsabilite de la Puissance Publique ،le seul qui ait L'une regle l'nconteste de notre droit public ، cest le Principe de l'egalite des charges".

(1) فقد عبر عن نفس الموقف العميد "P.Duez" فى العبارات الآتية:

التى تولد مسئولية الإدارة، أصبح من مقومات الديمقراطية الحديثة، التى أصبحت مبادؤها وشعاراتها تقر بمسئولية الدولة عن أعمالها الضارة.

جـ- <u>إنتشار الأنظمة الديمقراطية وتكريس مبدأ المسئولية الإدارية:</u>

إن إنتشار الأنظمة الديمقراطية فى الوقت الحاضر، ساعد كثيراً على إقرار مبدأ المسئولية الإدارية، وإعطائه المكانة اللائقة به.

ذلك أن هذه الأنظمة الديمقراطية تؤمن بالمشروعية وحكم القانون، وهو المبدأ الذى يميز الأنظمة الديمقراطية عن الأنظمة الديكتاتورية، حيث أنه فى ظل الأنظمة "الديمقراطية" يخضع الجميع للقانون، حكاماً أو محكومين، كما أن المبدأ الديمقراطى يأبى أن يضحى الفرد لصالح الجماعة، وإنما يتعين توزيع الأعباء العامة على جميع المواطنين، إلى أن أصبح هذا المبدأ من المبادئ العامة، التى تضمنتها معظم الدساتير.

غير أن هذا التطور، لم يتحقق مرة واحدة، وإنما تدرج عبر عدة مراحل، وأهمها إقرار مسئولة الدولة فى ميادين معينة، دون الميادين الأخرى، وهكذا تم التفرقة بين الأعمال التى هى شبيهه بأعمال الأفراد، وأعمال السلطة، وهى الأعمال التى تتجلى فيها سلطة الإدارة الآمرة، حيث رتب الفقه والقضاء المسئولية الإدارية على النوع الأول، دون النوع الثانى، وظل هذا الإتجاه سائداً حتى أواخر القرن الماضى.

ولقد إنتقد الفقهاء التفرقة بين أعمال السلطة والأعمال العادية، لما تنطوى عليه من تعسف، كما أنه ليس هناك معيار للتفرقة بينهما، مما دفع بالقضاء

"…… Incontestablement le principe d'egalite devant les charges publiques exige la responsabilite de la puissance Publique .."

أنظر فى هذا الشأن:

"Responsabilite de la Puissance Publique" (en dehors du Contrat) ، nouvelle edition ،Paris ،Librairie ,Dalloz ،1938 ،P:11.

الإدارى الفرنسى وخاصة مجلس الدولة، إلى إستبعاد هذه التفرقة وإقرار مسئولية الدولة عن جميع تصرفاتها.

ولم يستثن من هذا المبدأ إلا ميادين معينة، ومن أهمها التصرفات الناتجة عن أعمال السيادة.

هذا وإذا كان مبدأ المسئولية الإدارية قد تم الإعتراف به فى الوقت الحاضر فإن هذه المسئولية لم تمتد إلى كل مجالات الدولة، وبصفة خاصة النشاط التشريعى، والقضائى، وكذا أعمال السيادة التى تم إستثناؤها من ميدان المسئولية الإدارية، وإن كان هذا المجال قد عرف هو أيضاً تطورات فى إتجاه الحد من مبدأ عدم مسئولية الدولة عن بعض الأنشطة.

ثالثاً: تحديد موضوع البحث:

من المعلوم أن النشاط الإدرى يشمل التصرفات القانونية والأعمال المادية، وتتجلى الأعمال المادية فى بناء الطرق والمنشآت العامة والسدود ... إلخ من المشروعات العامة. أما التصرفات القانونية فهى تصدر عن الموظفين والعاملين بالإدارات ولحسابها.

وهى قد تكون فى شكل قرارات إدارية تصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة ودون مشاركة الأفراد، وتشمل القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

ومادام أن المسئولية عن الأعمال التعاقدية تخضع لقواعد خاصة ترتبط إرتباطاً وثيقاً بدراسة العقود الإدارية حيث جرى الفقه على دراسة المسئولية العقدية بمناسبة دراسة العقود الإدارية.

فإننا سنقتصر فى دراستنا هذه على "أساس مسئولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية وتطوره فى مصر" مدعمين هذا البحث بالدراسات الفقهية والقضائية،

للمسئولية الإدارية، لبعض الأنظمة الأجنبية وبصفة خاصة، ما يتعلق بالنظرية الفرنسية للمسئولية الإدارية.

إذ لا يمكن معرفة المكانة الحقيقية للمسئولية الإدارية فى مصر إلا من خلال إستعراض أهم المبادئ والقواعد التى توصل إليها القضاء الإدارى الفرنسى بخصوص هذا الموضوع، خاصة وأن معظم نظريات القضاء الإدارى هى من خلق مجلس الدولة الفرنسى ومحكمة التنازع الفرنسية.

رابعاً: خطة البحث:

إذا كان مبدأ المسئولية الإدارية، أصبح من المبادئ المسلم بها فى الوقت الحاضر، فإن أهم نقطة شغلت فقهاء القانون العام. وهم يدرسون هذا الموضوع هى البحث عن الأساس الذى تقوم عليه هذه المسئولية.إن القضاء الإدارى الفرنسى قد أعلن فى عدة أحكام عنه عن قيام المسئولية الإدارية على أساس الخطأ بصفة عامة، وأنه فى حالات استثنائية تقوم هذه المسئولية على أساس المخاطر او المسئولية "بدون خطأ".

وقد تطور أساس مسئولية الدولة حيث لم يعد الخطأ هو الأساس الوحيد للمسئولية الإدارية، نظراً للتطورات الحديثة وتدخل الدولة فى شتى أمور الحياة.