

الجزء الثاني

الأحكام الموضوعية لمسئولية الإدارة

فصل تمهيدى

فى

التعريف بالمسئولية

من وجهة نظر فلسفة القانون يمكن تعريف المسئولية بأنها وسيلة قانونية تتكون أساساً من تدخل إرادى ينقل بمقتضاه عبء الضرر الذى وقع على شخص مباشرة ، بفعل قوانين الطبيعة أو البيولوجيا أو السيكولوجيا أو القوانين الاجتماعية ، إلى شخص آخر ينظر إليه على أنه هو الشخص الذى يجب أن يتحمل هذا العبء .

ومن هذا التعريف يمكن استخلاص المعطيات التى تثير المسئولية . فيجب أولاً أن يقع ضرر لشخص ويستوى أن يكون الضرر قد وقع بفعل قوانين الطبيعة أو البيولوجيا أو السيكولوجيا أو القوانين الاجتماعية . أى أن فعلاً من شخص أو من شئ حرك سلسلة من الميكانيكيات التى تؤدى حتماً إلى وقوع الضرر ، مثل إعطاء المريض سمّاً بدلاً من الدواء ، ومثل الخطأ فى تشخيص مرض أو عند القيام بجراحة ، ومثل قتل شخص وحرمان والديه منه فإن سلسلة من الميكانيكيات السيكولوجية تؤدى إلى تسبب ما يسمى بالألم المعنوى . ويشير التعريف إلى أن المسئولية وسيلة بواسطتها ينقل عبء الضرر إلى شخص آخر ويتم هذا النقل إرادياً أى ليس تلقائياً . وإذا كان هذا النقل يتم إرادياً فإن الدافع إلى ذلك هو أن من ينقل إليه عبء الضرر ، أى المسئول ، له صلة بالضرر جديرة بتحميله عبئه . وبعبارة أخرى يجب أن يكون المسئول قد تسبب بفعله أو بفعل من يسأل عنهم أو بفعل الأشياء التى تحت حراسته فى حدوث الضرر .

وإذا كان حدوث الضرر لشخص وإلزام شخص آخر بتعويض الأول من شروط المسئولية إلا أن توافرها ليس كافياً لتكليف الالتزام بأنه مسئولية . فهناك التزامات عديدة بتعويض الغير ، لا يمكن لتخلف شروط المسئولية الأخرى ، تكليفها بأنها مسئولية . ومن التعريفات المعتمدة للمسئولية تعريف كاييتان لها بأنها الالتزام بإصلاح ضرر أحدثناه لشخص عن طريق خطأ (مثاله : م ١٣٧ وما بعدها من المجموعة المدنية ، م ١٣٨٢ وما بعدها) أو فى بعض حالات حددها القانون عن المخاطر التى تنتج عن نشاط

معين (حوادث العمل ، المسؤولية في حالات الشغب . . إلخ)^(١) .

وهذا التعريف معيب لأنه أغفل نهائية الالتزام . وهو بإغفاله نهائية الالتزام يجعل المسؤولية اصطلاحاً ينطبق على حالات الضمان أو التأمين . والضمان التزام مؤقت يقع على عاتق شخص يكون من حقه بعد ذلك أن يلقيه على عاتق شخص آخر يتحملة نهائياً .

ومن التعريفات الجديرة بالتأمل تعريف جوسران للمسئول بأنه ذلك الشخص الذي نلتقى على عاتقه نهائياً عبء الضرر الذي وقع . وعلى هذا الأساس يعتبر الشخص مسئولاً حتى لو كان هو نفس الشخص الذي وقع عليه الضرر .

وهذا التعريف يحوى ميزة أساسية هي إبراز نهائية الالتزام كشرط لاعتباره مسؤولية بالمعنى الدقيق . ولكن التعريف معيب من زاوية أخرى هي إغفاله ازدواج شخصية المسئول والمضروب . فهو يقبوله مسؤولية الشخص في مواجهة نفسه قد وسع من مفهوم المسؤولية المدنية لتشمل المسؤولية الأدبية أو الأخلاقية .

ونحن نعتقد أن التقريب بين التعريفين السابقين ليس مستحيلاً ، بل إنه مفيد للتوصل إلى تعريف أكثر دقة ، وإن لم يكن بالغ الكمال . والتعريف الجديد يحرص على جمع ميزتي التعريفين وهما ازدواج شخص المسئول والمضروب ، ونهائية الالتزام . ففي الإمكان تعريف المسؤولية بأنها الالتزام الذي يقع نهائياً على عاتق شخص ، بتعويض ضرر أصاب شخصاً آخر^(٢) .

ولما كان أى تعريف بطبيعته ناقص ولا يعطى فكرة واضحة عن موضوع البحث ، فإننا نؤثر للتعرف على المسؤولية إلقاء الأضواء على عدة جوانب منها ، معتقدين أن هناك

Vocabulaire juridique, Sous la direction de Henri Capitant.

(١)

يعتمد هذا التعريف الأساتذة .

H. & L. Mazeaud et André Zunc : Traite théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle, Edition Montchrestien, 6^e édition, T. I, p. 1 - 3.

(٢) أما إذا كان الالتزام بتعويض ضرر أصاب شخصاً آخر يقع على عاتق شخص مؤقتاً ريثما يعود على شخص آخر ليلقى على كاهله بالعبء النهائي للتعويض فنفضل أن نكفيه بأن ضمان ، وهو ، كما ورد في القانون سنة ١٩٦٦ ، الالتزام الواقع على شخص بتأمين شخص آخر في التمتع بشئ . أو بحق ، أو بحماية ضد ضرر أو تعويضه . فالنهائية ليست صفة ضرورية في هذا الالتزام .

جوانب قد تكون خافية علينا في انتظار الاستكشاف . والجوانب التي سنتناولها هي :

١ - المسؤولية القانونية تتطلب مضرراً ومسئولاً .

٢ - المسؤولية التزام نهائي .

٣ - علاقة السببية بين فعل المسئول والضرر .

٤ - عدم دخول مال في ذمة المسئول .

١ - المسؤولية القانونية تتطلب مضرراً ومسئولاً :

لكي نكون أمام مسؤولية مدنية يجب أن يكون المضرور شخصاً غير الشخص الذي تسبب في إحداث الضرر ، والذي سيسأله المضرور . فإذا كان الضرر أصاب نفس الشخص الذي تسبب فيه ، فإنه يستحيل على هذا الشخص أن يطالب نفسه قضائياً بالتعويض . قد نكون أمام مسؤولية في هذه الحالة ولكنها ليست مسؤولية قانونية وإنما مسؤولية أدبية أو أخلاقية . والفرق بين المسؤولية القانونية والمسؤولية الأدبية هو في الجزاء^(١) . فالجزاء في المسؤولية القانونية يكون في صورة مطالبة المضرور للمسئول واقتضاء حقه بمساعدة السلطات العامة إذا اقتضى الأمر ؛ أما في المسؤولية الأدبية فالجزاء داخلي يدور بين الشخص ونفسه أو بينه وبين ربه^(٢) .

٢ - المسؤولية التزام نهائي :

لعل أهم جانب يجب أن نركز عليه ونلقي عليه الأضواء هو هذا الجانب . ذلك أن التعريف السائد للمسؤولية هو تعريف كاييتان الذي يغفل نهائية الالتزام . وقد ترتب على هذا الإغفال نتيجة هامة من الناحية العملية . فمن المعروف أن المسؤولية عن فعل الغير

(١) انظر ما سبق النقد الموجه لتعريف جوسران للمسؤولية . فقد عرف جوسران المسئول بأنه ذلك الشخص الذي نلقى على عاتقه نهائياً عبء الضرر الذي وقع ، وعلى هذا يعتبر الشخص مسئولاً حتى لو كان هو نفس الشخص الذي وقع عليه الضرر . وواضح أن عيب هذا التعريف أنه يتسع ليشمل حالات المسؤولية الأدبية إذ لا يتصور أن يكون الشخص مسئولاً أمام نفسه مسؤولية مدنية .

(٢) انظر السهورى : المرجع السابق ، ص ٨٤٢ . معنى ذلك أن المسؤولية الأدبية أوسع نطاقاً من المسؤولية القانونية فهي تتصل بعلاقة الإنسان بربه ، وبالعلاقة بنفسه ، وبالعلاقة بغيره من الناس . أما المسؤولية القانونية فلا تتصل إلا بعلاقة الإنسان بغيره من الناس .

المقررة في القانون المدني الفرنسي تجعل المضرور بالخيار أن يرفع الدعوى على التابع أو المتبوع أو عليهما معاً . فإذا رفع المضرور الدعوى على المتبوع واقتضى منه كل مبلغ التعويض الذي يستحقه فإن للمتبوع بحسب ما استقر عليه قضاء محكمة النقض الفرنسية ، أن يرجع على التابع ليحمله كل العبء النهائي للتعويض ولا يتحمل بذلك التعويض إلا مؤقتاً . وهذا المبدأ في القضاء المدني الفرنسي والمصري ما كان ليستقر لو أن تعريف المسؤولية كان أكثر دقة وعلى وجه التحديد فيما يتعلق بنهاية الالتزام . ذلك أننا في هذه الحالة أمام متبوع تحمل الالتزام مؤقتاً وتابع تحمل الالتزام نهائياً . فأيهما المسؤول ؟ . واضح أنه لا يمكن اعتبار كل من التابع والمتبوع مسؤولاً عن نفس التعويض وإلا أعطينا لاصطلاح المسؤولية معنيين بعيدين جداً أحدهما عن الآخر . ونحن نعتقد أن نص التقنين المدني الفرنسي على المسؤولية عن فعل الغير ، يعني أن يتحمل المتبوع العبء النهائي للتعويض ، لأن هذا هو المعنى الوحيد للمسؤولية عن فعل الغير ، أما أن نحمل المتبوع المسؤولية مؤقتاً فقط ففيه إهدار للنص القانوني لأننا في هذه الحالة نجعل كل شخص مسؤولاً عن فعله الشخصي فقط برغم تأكيد نص المادة ١٣٨٤ من التقنين المدني الفرنسي أن الشخص لا يسأل فقط عن خطئه بل عن فعل من يسأل عنهم .

٣ - علاقة السببية بين فعل المسؤول والمضرور :

لا يمكن أن نتحدث مسؤولية شخص إلا إذا كان قد تسبب في حدوث الضرر بفعله أو فعل من يسأل عنهم أو بفعل شيء تحت حراسته . فيجب أن تكون هناك علاقة سبب ونتيجة أكيدة بين سلوك الشخص أو تدخل الشيء وبين الضرر . وعلاقة السببية يمكن استخلاصها من نصوص التقنين المدني الفرنسي والمصري . كما وأن الأحكام القضائية كثيراً ما أكدت ضرورة توافر رابطة السببية^(١) .

ونتناول على التوالي بحث موضوع تعدد الأسباب وتحديد أثر كل سبب ثم ندرس أثر إغفال ركن السبب على مفهوم ونطاق المسؤولية دون خطأ .

(١) تنص المادة ١٣٨٤ من التقنين المدني الفرنسي على أن : « لا يسأل الشخص عن الضرر الذي يسببه فعله الشخصي بل . . . أيضاً عن . . . ذلك الذي يسببه الشيء الذي يوجد تحت حراسته » .

م ١٧٨ مدني مصري : « كل من تولى حراسة أشياء تتطلب حراستها عناية خاصة أو حراسة آليات ميكانيكية يكون مسئولاً عما تحدثه هذه الأشياء من ضرر ، ما لم يثبت أن وقوع الضرر كان لسبب أجنبي لا يد له فيه » .

تعدد الأسباب وتحديد أثر كل سبب :

تتركز المشكلة هنا في تحديد أى من الوقائع والحوادث التى سبقت تحقق الضرر يجب اعتبارها السبب في حدوثه . ويتوقف على نتيجة هذا التحديد انعقاد المسؤولية . فحسبها إذا كان فعل الشخص أو من يسأل عنهم أو فعل الشيء الذى تحت حراسته مؤثراً يمكن اعتباره سبباً في حدوث الضرر^(١) .

مشكلة اختيار السبب والحلول الممكنة : تتركز المشكلة في عزل العامل أو العوامل التى أدت إلى وقوع الضرر من بين مجموعة العوامل التى سبقت . فإذا نظرنا للمسألة من وجهة نظر فلسفية فإننا سنصل إلى اعتبار جميع الأحداث السابقة على وقوع الضرر والتي تسلسلت واحدة بعد الأخرى أسباباً ، أما إذا نظرنا للمسألة من وجهة نظر العلوم الطبيعية فإننا سنضطر إلى قياس درجة مساهمة كل واقعة في إحداث الظاهرة ، ووسائل القياس والتجربة التى يفرضها هذا المنهج غير متوافرة للقاضى .

فكيف تحدد العوامل التى تؤخذ في الاعتبار كأسباب للضرر ؟ تقرب الحلول القضائية أحياناً من الأسلوب الأول الفيلسوفى ويميل بعضها إلى الاعتماد على المنهج الثانى دون أن يطبقه تطبيقاً حرفياً . وعلى ذلك توجد فكرة سببية قانونية أو سبب قانونى وهذه الفكرة مزدوجة . أحياناً تعتبر أسباباً للضرر كل الأحداث التى بدونها ما نتج هذا الضرر وهى لذا تبدو أسبابه الضرورية ، وأحياناً تعزل بعض الأحداث التى بحسب السير الطبيعى للأمور تحمل في طياتها احتمالات وإمكانات خلق الضرر المطلوب التعويض عنه . ولتعطى لهاتين الفكرتين اسميهما القانونيين : تكافؤ الأسباب والسبب المنتج^(٢) .

(١) يرى الأستاذ شابى أن هذه المشكلة من أدق المشاكل وذلك لأن القضاء يحل مشاكل السببية بناء على الحدس والإحساس أكثر من ارتكانه على مبادئ ونظريات معقولة . وينتجى الفقيه الكبير إلى أن الأسباب المعقولة لا وجود لها في ذهن القضاء . ومن هنا كانت صعوبة استخلاص الاتجاه العام أو المسيطر على القضاء .

انظر : Chapus : Responsabilité publique et responsabilité privée, Les influences réciproques :

des jurisprudences administratives et judiciaire, L. g9. D. J., 1957, p. 430.

(٢) السهورى : المرجع السابق ص ١٠٢٥ ، تأخذ نظرية تكافؤ الأسباب Théorie de l'équivalence

des conditions بجميع الأسباب وتقف نظرية السبب المنتج Théorie de la causalité adéquate عند الأسباب المؤثرة .

ويميل القضاء الحديث والفقه إلى السبب المنتج متخليين عن تكافؤ الأسباب^(١). وعند تحديد أثر كل عامل من العوامل التي تدخلت في إحداث الضرر تمهيداً لمعرفة النسبة بين التعويض التي يجب تحميلها لكل مسئول من المسؤولين المشتركين ، تعتمد محكمة النقض الفرنسية على جسامه خطأ كل من المسؤولين المشتركين . أما مجلس الدولة الفرنسي فإنه يفحص الأمر بدقة أكثر ، وهو أحياناً يعتمد على جسامه الخطأ لتحديد الجزء من المسؤولية الذي يقع على كل مشترك فيها ، وغالباً ما يقيس نسبة مساهمة كل خطأ في إحداث الضرر ، أي أنه يأخذ في الاعتبار عاملين : جسامه الخطأ ومدى مساهمته في إحداث الضرر .

أثر إغفال ركن السبب على مفهوم ونطاق المسؤولية دون خطأ :

برغم حرص النصوص المدنية على النص على السببية كركن من أركان المسؤولية ، وبرغم تخصيص فقهاء القانون المدني أبواباً لدراسة هذا الركن فإن هؤلاء الفقهاء أنفسهم يغفلون هذا الركن عندما ينظرون إلى المسؤولية من زوايا أخرى . وعلى وجه التحديد يتضح هذا النسيان لركن السببية عند دراسة أساس المسؤولية عن فعل الشيء أو عن فعل الغير . فمعظم فقهاء القانون المدني يرفضون اعتبار المخاطر أساس المسؤولية في هاتين الحالتين .

= نظرية تكافؤ الأسباب : قال بها الفقيه الألماني فون بيري ومؤداها أن كل سبب له دخل في إحداث الضرر - مهما كان بعيداً يعتبر من الأسباب التي أحدثت الضرر . فجميع الأسباب التي تدخلت في إحداث الضرر متكافئة وكل واحد منها يعتبر سبباً في إحداثه . ويكون للسبب دخل في إحداث الضرر إذا كان لولاه لما وقع الضرر . نظرية السبب المنتج : قال بهذه النظرية الفقيه الألماني فون كريس ، فانحاز لها الكثرة من الفقهاء في ألمانيا وفي غيرها من البلاد . وساعد على هجر نظرية تكافؤ الأسباب إل نظرية السبب المنتج أن القرائن القانونية على الخطأ المفترض كثرت ، فأصبح من اليسر استظهار خطأ مفترض في جانب المدعى عليه ينضم إلى أخطاء أخرى أكثر وضوحاً وبروزاً . فلو قلنا بنظرية تكافؤ الأسباب لوجب اعتبار جميع هذه الأخطاء ، وفيها الخطأ المفترض ، أسباباً متكافئة . ومن ثم أثر الفقهاء نظرية السبب المنتج فيستعرضون الأسباب المتعددة التي كان لها دخل في إحداث الضرر ، ويميزون بين الأسباب العارضة Fortuites والأسباب المنتجة adécquates ، ويقولون عند الثانية دون الأولى . والسبب العارض هو السبب غير المألوف الذي لا يحدث عادة هذا الضرر والسبب المنتج هو السبب المألوف الذي يحدث الضرر في العادة .

(١) انظر الشهوري المرجع السابق ، ص ١٠٢٨ .

Chapus. op. cit., p. 436.

(١) انظر مازو وتانك : المرجع السابق ، الجزء الثاني صفحة ٣٢٢ ، ٣٢٣ ومن هذا الرأي الأستاذ الكبير الشهوري : المرجع السابق ص ١٢٤٠ : لا يمكن القول إن أساس المسؤولية عن فعل الشيء هو تحمل النتيجة ، وإلا لكان المسئول هو المنتفع بالشيء لا الحارس ولما جاز دفع المسؤولية بإثبات السبب الأجنبي. وفي =

والحجة الرئيسية التي يقدمها هؤلاء الفقهاء أرفض المخاطر (أى الغرم بالغرم) أساساً للمسئولية أن الحارس يستطيع التخلص من هذه المسؤولية بإثبات السبب الأجنبي . وهذه الحجة وهذا الرأي يتم عن إغفال ركن السببية ، لأن إثبات السبب الأجنبي يعنى إعدام السببية . والسببية شرط أساسى حتى فى حالات المسؤولية عن فعل الشيء وإن كانت السببية بين الضرر وفعل الشيء وليست بين الضرر وخطأ منسوب إلى شخص^(١) .

وفى رأينا أن المسئول عن فعل الشيء يسأل على أساس المخاطر برغم أنه يستطيع أن ينفي هذه المسؤولية بإثبات السبب الأجنبي . وأن هذا هو النتيجة السليمة للتصور الصحيح لأركان المسؤولية (وهى هنا الضرر وعلاقة السببية) وللمخاطر . وفهم فكرة المخاطر فهما صحيحاً يفرض علينا أن نقصرها على مخاطر الشيء الذى تحت حراسة الشخص ، لا مخاطر العالم أجمع من زلازل وعواصف وحرائق أو انفجار سيارة المضرور أو انزلاقها أو اعتراضها لعقبة أو مرض المضرور المفاجئ . فإذا ما تصورنا أن المخاطر تعنى أن يتحمل المسئول عبء أحداث لا صلة لها بما تحت حراسته ، وهو ما يدور بذهن فقهاء القانون المدنى الذين يرفضون المخاطر أساساً لهذه المسؤولية لكان هذا تصوراً خاطئاً ينسب إلى من يتبنى نظرية المخاطر فهما صعب الاحتمال .

ومن نتائج إغفال علاقة السببية كركن من أركان مسؤولية الإدارة فى القانون العام ، اعتبار التزام الإدارة (الدولة أو السلطات المحلية) بتعويض المصابين عن أحداث الشغب حالة من حالات المسؤولية الإدارية دون خطأ^(٢) . وكذلك إدراج التزام الإدارة بتعويض منكوبى الزلازل والفيضانات والأوبئة ضمن حالات المسؤولية دون خطأ . فى كل هذه

= معرض حديث الأستاذ السهورى عن المسؤولية عن فعل الشيء وهى فى رأيه الخطأ المفترض يقول : إن الخطأ هو خطأ فى الحراسة ، فإذا ألحق شيء ضرراً بالغير كان المفروض أن زمام هذا الشيء أقفلت من يد حارسه وهذا هو الخطأ . أما عن عبء الإثبات فلا يكلف المضرور بإثبات الخطأ لأنه مفترض . ولكنه يكلف إثبات الشروط التى تتحقق بها مسؤولية حارس الشيء . فيجب على المضرور أن يثبت أن المدعى عليه هو حارس الشيء الذى أحدث الضرر ، وأن الضرر وقع بفعل الشيء . والمفروض أن الشيء تدخل تدخل إيجابياً فى أحداث الضرر إلى أن يقيم الحارس الدليل على أن التدخل لم يكن إلا سلبياً .

(١) لاشك أن رغبة فقهاء القانون المدنى فى الحد من مسؤولية الحارس عن فعل الشيء الذى تحت حراسته تقف وراء عدم قبولهم المخاطر أو الغرم بالغرم أساساً للمسئولية . غير أن اشتراط السببية كركن من أركان المسؤولية كفى لتحقيق هذا الحد المرغوب فيه .

الحالات لا توجد علاقة سببية بين الضرر الواقع ونشاط الإدارة لأن سببها أجنبياً وهو المظاهرات أو الشغب هو الذى أنتج الضرر . وهذه الالتزامات وأمثالها مما يقع على عاتق الدولة تطبيقاً لمبدأ التضامن الاجتماعى . يعتبر من صميم التزامات الدولة العصرية . ولكن لاشأن له بالمسؤولية باعتبارها نظاماً قائماً على أسس فنية لا بد من توافرها حتى نستطيع تكييف الالتزام بأنه مسؤولية .

٤ - عدم دخول مال فى ذمة المسئول :

يتعلق الأمر هنا بتحديد مكان المسؤولية من مصادر الالتزام الأخرى التى تكون بشكل أو بآخر ثمة بمال دخل فى ذمة المدين أى الإدارة هنا (١) .

فى حالة التزام الإدارة بدفع مبلغ من المال لمن زرعت ملكيته للمصلحة العامة أو للاستيلاء على مال له ، لا يمكن تكييف هذا الالتزام بأنه مسؤولية . فى الحالتين السابقتين هناك مال دخل ذمة الإدارة أو فائدة عادت عليها والتزام الإدارة بدفع مبلغ من المال هو بمثابة ثمن لما دخل ذمتها مثله مثل الالتزام بدفع ثمن مال اشتريته الإدارة . وبالمثل فإن حالات الإثراء بلا سبب لا يمكن إدراجها ضمن حالات المسؤولية لنفس السبب (٢) .

وقد يبدو التمييز بين التعويض الذى يدفع لإصلاح أو جبر ضرر أصاب الغير وبين التعويض الذى يمنح مقابل فقد شىء أو التضحية بشىء قد يبدو دقيقاً وصعباً . ولكن سبب صعوبته هو أنه موضوع غير مطروق . وبرغم ذلك فلدى كل منا إحساس بأن هذا التمييز واقعى . فمن منا لا يدرك الفرق بين التزام الخطئى بتعويض من أصابه ضرر نتيجة خطئه وبين التزام المشتري بدفع ثمن المال الذى اشتراه من البائع .

بعد هذا التعريف بالمسؤولية نقسم هذا الجزء إلى بابين :

الباب الأول : شروط انعقاد المسؤولية وينقسم إلى فصلين : مسؤولية الإدارة عن أخطاء

موظفيها - ومسؤولية الإدارة دون خطأ من موظفيها .

الباب الثانى : التعويض أى جزاء المسؤولية .

(١) مصادر الالتزام فى قانوننا المندى : العقد ، والمسئولية (نؤثر تسمية هذا المصدر المسئولية على تسميته العمل غير المشروع ليشمل الاصطلاح حالات المسئولية دون خطأ) ، والإثراء بلا سبب ، والقانون .

(٢) أدى إغفال هذا التحديد لمكان المسئولية من مصادر الالتزام ببعض الفقهاء إلى معالجة الإثراء بلا سبب ضمن حالات المسئولية . انظر (دلفوليه) Delvolve (Picrre) : Le principe d'égalité devant les charges publiques, Thèse, Paris, 1966, T. 2.