Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 13- Issue 1- June 2023 المجلد ١٣- العدد ١ – حزيران ٢٠٢٣

The effectiveness of judicial oversight of the management's discretion in exceptional circumstances

[1] Shakir Mahmood Najm Abdullah Al-Dulaimi [2] Prof. Dr. Maher Faisal Saleh
Anbar University College Of Law and Political Science

Abstract:

The administrative judiciary is the sanctuary that individuals resort to in order to evaluate the activity of the administrative authorities and their procedures issued by them, through the oversight exercised by this judiciary over their decisions and their implementation. causing damage to individuals, and as a result, it bears the responsibility to make up for these damages, And that is through the aggrieved party asking the administration to compensate him for the damage he suffered, by way of a compensation suit that is filed before the administrative judiciary. Legitimate or illegitimate, it is a manifestation of the rule of subjecting the administration to judicial oversight and a guarantee of the application of the principle of legality and the protection of the legal system of rights and freedoms.

1: Email:
sha20l1020@uoanbar.edu.iq
2: Email:

DOI

Submitted: 02/2/2023
Accepted: 29/02/2023
Published: 28/03/2023

Keywords:
administrative justice.
exceptional circumstances.
public administration.
administrative responsibility.
compensation claim.

©Authors, 2023, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

مسؤولية الادارة عن اعمالها التقديرية في ظل الظروف الاستثنائية

[١] شاكر محمود نجم عبدالله الدليمي جامعة الانبار/ كلية القانون والعلوم السياسية
[٢] أ.د ماهر فيصل صالح جامعة الانبار/ كلية القانون والعلوم السياسية

الملخص:

يعد القضاء الإداري الملاذ الذي يلجأ إليه الأفراد من أجل تقويم نشاط السلطات الإدارية وإجراءاتها الصادرة عنها، وذلك من خلال ما يمارسه هذا القضاء من رقابة على قراراتها وإعمالها، ففي ظل الظروف الاستثنائية تلجأ الادارة الى استخدام اجراءات غير عادية لمواجهة تلك الظروف، الامر الذي قد ينجم عنه الحاق اضرار بالإفراد، ونتيجة لذلك فانها تتحمل مسؤوليتها بجبر هذه الاضرار، وذلك من خلال قيام المتضرر بمطالبة الادارة بتعويضه عما اصابه من ضرر، بواسطة دعوى التعويض التي تقام امام القضاء الاداري، فالمسؤولية الإدارية هي تلك الحالة القانونية التي تلتزم فيها الإدارة العامة نهائيًا بدفع التعويض عن الضرر الذي ألحقته بالغير بفعل أعمالها التي ينتج عنها ضرر، وذلك بصرف النظر عن مدى مشروعيتها، فهي مظهر من مظاهر قاعدة خضوع الإدارة لرقابة القضاء وضمانة من ضمانات تطبيق مبدأ المشروعية وحماية النظام القانوني للحقوق والحريات.

الكلمات المفتاحية: قضاء اداري، ظروف استثنائية، ادارة عامة، مسؤولية ادارية، دعوى تعويض.

المقدمة

ان النظام الدولة القانوني يستند الى النصوص الدستورية، التي تكون لقواعدها ومبادئها السمو والعلو على غيرها في الظروف العادية، لكن عند تعرض الدولة لخطر جسيم يهدد كيانها او يهدد وجود شعبها فان الامر يختلف، إذ غالبًا ما تنظم تلك النصوص طرائق مواجهة تلك الظروف غير الاعتيادية وآليات التخلص منها بخسائر قليلة وتضحية بسيطة بمبدأ المشروعية، ولأقل فترة ممكنة، ومن اهم تلك الآليات هو ايقاف العمل ببعض النصوص التشريعية لمدة محددة، او عدم التقيد بها بشكل مؤقت حتى انتهاء الظرف الاستثنائي.

علمًا ان منح الادارة العامة سلطات استثنائية واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية، غالبًا ما تؤدي الى المساس بالحريات والحقوق الدستورية لأفراد المجتمع، لذا لابد من تصرفات الجهة الادارية واعمالها التقديرية لرقابة القضاء الاداري، كي يتسنى له التحقق من سلامة تطبيقها لمبدأ المشروعية الاستثنائية الذي تختلف احكامه وقواعده تبعًا لاختلاف الحالة غير الاعتيادية (الاستثنائية)، وكذلك تبعًا للتنظيم القانوني لتلك المشروعية، فقد تكون تلك الاحكام والقواعد منظمة بموجب دستور الدولة، وقد تكون منظمة بموجب نصوص تشريعية، وفي احيان اخرى قد تكون تلك الظروف الاستثنائية غير محكومة بمقتضى نصوص قانونية مسبقة، وانما تفرضها ظروف الحالة، الامر الذي دفع القضاء الاداري ورجال الفقه الى القول بان خروج السلطات الادارية المختصة على مبدأ المشروعية، يجب ان يكون مقترنًا بوجود رقابة قضائية فعالة، تتولى مراقبة تلك التصرفات التقديرية، والتحقق من مدى ضرورة وملائمة الاجراءات المتخذة.

اولا: اهمية البحث:

تكمن أهمية هذا البحث من خلال بيان المسؤولية الإدارية اتجاه تصرفاتها وما يفرضُ عليها من واجبات في حماية الحقوق الاساسية للإفراد في ظل الظروف الاستثنائية، كما ان لهذا البحث اهمية كبيرة نتيجة ارتفاع حجم الاضرار الناتجة عن اعمال الادارة الخطرة لمواجهة الظرف الاستثنائي، إذ تجبر الادارة العامة في ظل تلك الظروف على اتخاذ اجراءات استثنائية، الامر الذي ينعكس بشكل مباشر على مبدأ المشروعية، لذلك يتولى القضاء الاداري مهمة الرقابة

على تلك الاجراءات للحفاظ على المبادئ الدستورية والقانونية وحُسن تطبيقها، بحيث تمتنع أي جهة عن انتهاك تلك المبادئ، والا وقعت تحت وطأة المسؤولية.

ثانيا: اشكالية البحث:

تتمثل اشكالية البحث في ان القضاء الاداري قد منح جهة الادارة صلاحيات واسعة في بعض الظروف الحرجة والاستثنائية، وذلك لمواجهة تلك الظروف بعد ان عجزت صلاحياتها العادية عن التصدي لها بهدف حماية الصالح العام، الامر الذي يُثير تساؤلات عديدة، اهمها، هل يمكن مساءلة السلطات الادارية عن الاعمال والقرارات الصادرة عنها بالظروف الاستثنائية؟ فاذا كان الجواب بالإيجاب، فهل يمكن ان تنعقد مسؤولية تلك السلطات عن الخطأ الذي تقع فيه، خصوصًا وان القضاء الاداري في دعوى الالغاء اجاز الكثير من اخطاء الادارة التي ترتكبها في الظروف غير الاعتيادية، ام لابد من توافر ضوابط وشروط معينة في الخطأ لإمكانية انعقاد مسؤوليتها في تلك الظروف هذا من جهة، ومن جهة اخرى، فانه قد يترتب على استخدام الادارة لسلطاتها وصلاحياتها الاستثنائية اضرار جسيمة تصيب طائفة من الافراد، ولكن من دون ان ترتكب الادارة اية اخطاء، وبهذا الخصوص هل تُعقد مسؤولية الادارة على الرغم من انها لم ترتكب أي خطأ؟

ثالثا: منهجية البحث:

سنعمد في دراستنا الى اتباع منهجي الاستقراء والتحليل، فضلًا عن المنهج المقارن، وذلك باستقراء النصوص القانونية والإحكام القضائية ذات الصلة بموضوع البحث، ومن ثم تحليلها لغرض الخروج بخلاصة دقيقة عن مدى قيام مسؤولية الادارة عن الاضرار الناتجة عن اعمالها وقراراتها التقديرية في ظل الظروف الاستثنائية، كما سنعمد الى اتباع منهج المقارنة بين التنظيم القانوني لمسؤولية الادارة في الظروف الاستثنائية في ثلاثة دول هي (فرنسا، مصر، العراق)، وذلك لغرض الاحاطة بكافة جوانب الموضوع والإفادة من الاحكام والمبادئ التي اوجدها القضاء الاداري في تلك الدول.

رابعا: هيكلية البحث:

لأجل الاحاطة الكافية بموضوع البحث، سنتناوله في مطلبين، وعلى وفق الهيكلية الاتية:

المطلب الاول: المسؤولية الادارية على اساس الخطأ في الظروف الاستثنائية
الفرع الاول: الخطأ الموجب لمسؤولية الادارة في الظروف الاستثنائية
الفرع الثاني: الضرر الناتج عن خطأ الادارة في الظروف الاستثنائية

المطلب الثاني: المسؤولية الادارية من دون خطأ في الظروف الاستثنائية
الفرع الاول: اسس قيام المسؤولية الادارية من دون خطأ في الظروف الاستثنائية
الفرع الثاني: شروط قيام المسؤولية الادارية من دون خطأ في الظروف الاستثنائية.

I المطلب الاول

المسؤولية الادارية على اساس الخطأ في الظروف الاستثنائية

يقصد بالمسؤولية عمومًا، ما يترتب بذمة الشخص من التزامات نهائية بتعويض الاضرار التي تكون قد أصابت الاخرين، اما المسؤولية الادارية المتعلقة بإعمال الادارة الخاطئة والتي تتسبب بإضرار الغير، فيقصد بها تلك المسؤولية التي تترتب عندما ينتج ضرر ما جراء عمل من أعمال الإدارة سواء كان عملًا قانونيًا ام ماديًا[١]، والتي تهدف من خلاله إلى تحقيق المصلحة العامة.

وعلى الرغم من ان القضاء الاداري سمح للإدارة في ظل الظروف الاستثنائية القيام باتخاذ إجراءات استثنائية، دون إمكانية إثارة مسؤوليتها على أساس الخطأ، الا انه عمد الى وضع ضوابط معينة لممارسة الإدارة لسلطاتها الاستثنائية، وهذا يعني ان الإدارة العامة في ظل تلك الظروف تبقى خاضعة

(١) ويقصد بالأعمال القانونية هي تلك الأعمال التي تتجمع فيها إرادة الإدارة وتتجه إلى أحداث وتحقيق مركز قانوني كالقرارات، أما الأعمال المادية فهي تلك الأعمال التي تتجه فيها إرادة الإدارة إلى أحداث وتحقيق نتيجة أو أثر قانوني. ينظر: جورج فوديل، و بيار دولفولفييه: *القانون الاداري*، ج١، ط١، ترجمة منصور القاضي، (لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠١)، ص١٩١.

لأحكام مبدأ المشروعية - وإن كان هذا الخضوع يختلف عما هو مقرر في الظروف العادية- اذا ما تجاوزت حدود الظرف الاستثنائي دون مبرر، ومن ثم تُثار مسؤوليتها الادارية ويحق للمتضرر مطالبتها بالتعويض.

وعلى هدّي ما تقدم، سنقسم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الاول الخطأ الموجب لمسؤولية الادارة في الظروف الاستثنائية، بينما سنتناول في الفرع الثاني الضرر الناتج عن خطأ الادارة في الظروف الاستثنائية، وعلى النحو الاتي:

I.أ.الفرع الاول

الخطأ الموجب لمسؤولية الادارة في الظروف الاستثنائية

الإقرار بمسؤولية الادارة عن قراراتها وإعمالها يُعد دليلًا ومظهرًا من مظاهر دولة القانون وضمانة لحماية مبدأ المشروعية، كما أن تطبيق المسؤولية الإدارية يمثل الجانب الموضوعي في دعوى التعويض[١]، التي تسهم مع دعوى الالغاء في حماية الحقوق والحريات العامة من القرارات غير المشروعة والضارة التي تصدرها السلطات الادارية في ظل الظروف الاستثنائية[٢]، ويُشترط لقيام المسؤولية الادارية على اساس الخطأ توافر ثلاثة اركان، الخطأ، الضرر، والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر.

يعد الخطأ الركن الاول لقيام المسؤولية الادارية على اساس الخطأ، ويشترط لتحقق هذه المسؤولية ان ترتكب جهة الادارة خطا جسيمًا مخالفًا للقانون، او تمتنع عن عمل اوجبه القانون عليها، كما يشترط ايضًا لقيام مسؤوليتها ان يكون الخطأ الواقع مرفقي لا شخصي، ويقصد بالخطأ عمومًا بانه: ((الإخلال بالتزام قانوني سابق سواء كان عمديًا أم غير عمدي وسواء أكان إيجابيًا أم سلبيًا))[٣]، وقد عرّف

(١) يُقصد بدعوى التعويض او ما تسمى دعوى المسؤولية بانها: دعوى ادارية شخصية يرفعها المتضرر الى القضاء الاداري للمطالبة بالتعويض نتيجة ما اصابه من ضرر، سواء كان الضرر ماديًا ام معنويًا بسبب تصرف الادارة. ينظر: د. شريف احمد الطباخ، التعويض الاداري في ضوء الفقه والقضاء واحكام المحكمة الادارية، ط١، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٥.

(٢) د. عمار عوابدي، *نظرية المسؤولية الإدارية*، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤)، ص ١.

(٣) د. رياض عبد عيسى الزهيري، "مسؤولية الدولة عن اعمالها الضارة في القانون الجزائري والمقارن"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، بغداد*، المجلد(٢٣)، العدد (٢)، (٢٠٠٨): ص٢٠٥.

القضاء الاداري الخطأ بانه: ((واقعة مجردة قائمة بذاتها متى تحققت أوجبت مسؤولية مرتكبيها عن تعويض الضرر الناشئ عنها))[١].

مما تقدم يتضح ان ركن الخطأ يقوم على عنصرين، هما العنصر الموضوعي (المادي) والذي يقصد به الاخلال بالالتزام القانوني، والعنصر الشخصي (المعنوي) المتمثل في ضرورة توافر التمييز والإدراك لدى المخل بالالتزام القانوني، والسؤال الذي يُثار بهذا الخصوص هو هل يمكن مساءلة الشخص المعنوي، ام فقط الشخص الطبيعي المدرك؟ للإجابة على هذا التساؤل، فانه ينبغي التمييز بين نوع الخطأ فيما اذا كان شخصيًا او مرفقيًا.

ويقصد بالخطأ الشخصي ((كل ما يقترفه الموظف من اخطاء متعمدة، بحيث تكون لديه نية الإضرار والإيذاء بلا مبرر، أو هو الخطأ الذي يقع في حياة الموظف الخاصة ولا علاقة له إطلاقًا بالوظيفة))[٢]، وعرّفه رأي اخر بانه: ((التصرف الخاطئ الذي يصدر من قبل أي شخص يتبع جهة الادارة، من دون أن تسهم الاخيرة في وقوعه))[٣]، وعرّفه رأي ثالث بانه: ((الخطأ الذي يرتكبه الموظف خارج نطاق الوظيفة أو أثناء الوظيفة أو بمناسبتها وإنما بصورة يمكن فصله عنها))[٤]، اما في الوقت الحالي فيمكن تعريف ذلك الخطأ بانه: ((الخطأ المرتكب خارج المرفق ماديًا أو قانونيًا، او هو المرتكب أثناء العمل ولكن بنية الإضرار أو الجسامة غير المقبولة، كاستعمال عسكريين أسلحتهم خارج أوقات الدوام الرسمي))[٥].

---

(١) قرار المحكمة الادارية العليا المصرية رقم 673، لسنة 34ق-جلسة 15-7-1990. نقلا عن د. حامد الشريف، *مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا*، ج٤، (الاسكندرية: المكتبة العالمية، 2009)، ص٦٨.

(٢) د. سمير ذنون، *الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني والاداري*، (لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠٠٩)، ص٢١١.

(٣) د. علي خطار الشطناوي، *مسؤولية الادارة العامة عن اعمالها الضارة*، ط١، عمان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٨)، ص١٩١.

(٤) د. محمد امين يوسف، *المسؤولية الاداري في النظام الاداري والفقه الاسلامي (دراسة مقارنة)*، ط١، (الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٤)، ص٣٧.

(٥) مارسلو لونغ وبروسبير فيل وغي بريبان وبيار دلفولفيه وبرونو جينفوا، *القرارات الكبرى في القضاء الاداري*، ط١ ، (لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ٢٠٠٩)، ص٢٩.

مما تقدم، نحسب ان الخطأ يكون شخصيًا اذا كان قد صدر عن احد الموظفين لدوافع شخصية بنية اضرار وإيذاء الغير، وقد يرتكب خارج الوظيفة أو أثنائها أو بمناسبتها.

اما الخطأ الثاني المرفقي فيعرف بانه : ((كل ما يصدر عن المرفق من اخطاء، حتى وان اقترفه من الناحية المادية أحد موظفي هذا المرفق))[١]، وعرّفه رأي اخر بانه: ((الخطأ الذي ننسبه إلى المرفق وإن قام به ماديًا أحد الموظفين، في حالة عدم اعتبار هذا الخطأ شخصيًا))[٢]، وقد عرف كل من المشرع الفرنسي[٣]، والمشرع المصري[٤]، الخطأ بأنه: ((كل خطأ يؤدي إلى الضرر يلزم من قام به بالتعويض))، في حين عرّفه المشرع العراقي بانه: ((كل تعد يصيب الغير بأي ضرر آخر ... يستوجب للتعويض))[٥].

وتجدر الاشارة الى انه هناك معايير عديدة للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، اهمها معيار الفقيه (لافريير) او كما يطلق عليه معيار(الخطأ العمدي)، إذ بموجب هذا المعيار يكون الخطأ شخصيًا اذا صدر من الموظف سلوك ضار بسوء نية، يهدف من ورائه منفعة شخصية او بدافع التشفي والانتقام، وبخلاف ذلك يكون الخطأ مرفقيًا، وانتقد هذا المعيار بكونه لا يتسم بالثبات كما انه يعتمد على البواعث وسوء النية، فضلًا عن انه لا يمكن بموجب هذا المعيار مساءلة الموظف عن الخطأ الجسيم متى ما كان حسن النية[٦]، ونتيجة لذلك جاء الفقيه (هوريو) بمعيار اخر اطلق عليه معيار (الخطأ المنفصل)، إذ يكون الخطأ شخصي اذا كان بالإمكان فصله عن الوظيفة، ويكون الخطأ مرفقي اذا لم يكن بالإمكان عزله عن الاعمال الوظيفية بصرف النظر عن درجة جسامته، وانتقد هذا المعيار ايضًا كونه يعد معيارًا مرنًا وواسعًا[٧].

(١) د. سليمان محمد الطماوي، *القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة (دراسة مقارنة)*، ط٣، (القاهرة: دار الفكرالعربي، ١٩٩٤)، ص٨٩٧.
(٢) د. سمير ذنون، مرجع سابق، ص١٧١.
(٣) المادة (١٣٨٢)، من القانون الفرنسي رقم (٨٦)، لسنة ١٩٨٦.
(٤) المادة (١٦٣)، من القانون المدني المصري رقم (١٣١)، لسنة ١٩٤٨ المعدل.
(٥) المادة (٢٠٤)، من القانون المدني العراقي رقم ٤٠، لسنة ١٩٥١ المعدل.
(٦) د. محمد عبد الواحد الجميلي، *قضاء التعويض*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٦)، ص٣١٩- ٣٢٠.
(٧) د. عبدالله حنفي، *قضاء التعويض (مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية)*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠)، ص٢٤٦.

كما جاء الفقيه (ديجي) بمعيار اخر للتمييز بين نوعي الخطأ، اطلق عليه معيار (الهدف او الغاية)، إذ يميز هذا الرأي بين هذه الاخطاء بالنظر الى الهدف او الغاية التي يرمي اليها الموظف عند ارتكابه للفعل أو التصرف، فيكون الخطأ شخصي في حال ارتكب الموظف الخطأ لتحقيق غاية خاصة به دون أن تتصل بمصلحة المرفق العام، في حين يكون الخطأ مرفقي اذا استهدف الموظف من عمله مصلحة عامة، ولا يسأل في هذه الحالة عن الخطأ أيا كانت درجة جسامته، إلا أن هذا الرأي كحال لم يسلم من النقد ايضًا، كونه يفسح المجال أمام الموظف بالاستهتار وعدم الجدية وانتشار اللامبالاة في العمل الوظيفي، وذلك لعدم مسائلتهم عن الاخطاء الجسيمة[١].

ومن المعايير الاخرى ايضًا التي ميزت بين الاخطاء الشخصية والمرفقية، معيار الفقيه (جيز) والذي اطلق عليه معيار (الخطأ الجسيم)، وبموجب هذا المعيار يتم التمييز بين هذين الخطأين وفقًا لجسامة الخطأ المرتكب، فاذا كان الخطأ الذي نسب الى الموظف جسيمًا كأن يصل سلوكه الى فعل معاقب عليه قانونًا، فانه يكون خطأ شخصي، اما اذا كان الخطأ يسيرًا ولم يبلغ درجة من الجسامة، فانه يعد من الاخطاء المرفقية[٢]، كذلك جاء الفقيه (دوك راسي) بمعيار اخر اطلق عليه معيار (طبيعة الالتزام الذي اخل به)، وطبقًا لهذا المعيار فانه ينبغي التمييز بين نوعين من الالتزامات التي تقع على عاتق الموظفين، والتي يمكن ردها إلى فئتين: الفئة الأولى تشمل الالتزامات العامة، أما الفئة الاخرى فانها تشمل الالتزامات الخاصة، فإذا كان الالتزام من الالتزامات العامة التي يقع عبئها على الموظفين كافة، فإن الخطأ الناتج عنه يعد شخصيًا، أما إذا كان الالتزام وظيفيًا، أي مرتبط أساسًا بالعمل الوظيفي، فيكون الخطأ الناتج عنه مرفقيًا[٣].

اما في مصر، فقد ميز الفقه بين الاخطاء الشخصية والمرفقة، واعتبر ان الاخطاء كافة هي مرفقية، الا انه استثنى من ذلك حالتين واعتبرهما من الاخطاء الشخصية، إذ تتمثل الحالة الاولى بنية الموظف الذي يهدف الى تحقيق مصلحة

(١) د.سمير ذنون، مرجع سابق، ص٢١٥.
(٢) مارسلو لونغ وآخرون، مرجع سابق، ص٣٠.
(٣) د. محمد امين يوسف، مرجع سابق، ص٤٤.

شخصية او انه يرتكب الخطأ بدافع الانتقام، بينما تتمثل الحالة الثانية بجسامة الخطأ حتى وان وقع الخطأ بحسن نية[١].

اما بالنسبة لموقف المشرع العراقي، فانه لم يميز بين الاخطاء الشخصية والمرفقية، وانما اشترط لتحقق مسؤولية الادارة والأشخاص المعنوية على اساس مسؤولية الرئيس على اعمال مرؤوسيه[٢]، ولا يحق للمحكمة النظر بطلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن اعمال الإدارة وتصرفاتها على وجه الاستقلال، إذ تختص المحكمة بالفصل في دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة دون التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي[٣].

ونظراً للانتقادات التي وجهت لتمييز الاخطاء الشخصية عن نظيرتها المرفقية، اتجه القضاء الإداري الى تطوير قضائه بهذا الخصوص، واخذ بقاعدة (الجمع بين المسؤوليتين في حالة تعدد الاخطاء)، فأقر مجلس الدولة في فرنسا بإمكانية قيام خطأين معًا، بحيث يتم تقرير المسؤولية بتعدد الأخطاء المتسببة في الضرر فتنعقد مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي، كما تنعقد مسؤولية الموظف على أساس الخطأ الشخصي، واعتمد القضاء الاداري في فرنسا قاعدة الجمع بين الأخطاء لأول مرة في قضية السيد (Anguet)[٤].

وطبقًا لقاعدة (الجمع بين المسؤوليتين في حالة تعدد الاخطاء)، فان القضاء الاداري يحدد نصيب كل من الادارة العامة والموظف في التعويض على أساس

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، *القضاء الاداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض وأصول الاجراءات*، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥)، ٢٤٢-٢٤٣.

(٢) سينم صالح محمد، "المسؤولية الشخصية للموظف العام في القانون العراقي"، *مجلة جامعة تكريت للحقوق*، المجلد(٤)، العدد(٢٩)، (٢٠٠٨): ص٤٣٤.

(٣) المادة (٧/ ثامنا)، من قانون (١٧)، لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥)، لسنة ١٩٧٩.

(٤) تتلخص وقائع هذه القضية في ان السيد (Anguet) التحق بمكتب البريد في عام ١٩٠٩ في الساعة الثامنة ونصف مساء، وعندما اراد الخروج من ذلك المكتب وجد بابه الرئيسي مغلقا قبل الوقت القانوني، الامر الذي دفعه إلى التوجه نحو الباب الخلفي المخصص لأعوان الإدارة، غير أن موظفين اعترضا سبيله ظنا منهما أنه ينوي اختلاسهما فرميا به بعنف إلى الخارج، فسقط على قطعة حديدية كانت موضوعة بطريقة خاطئة على عتبة الباب، مما أدى إلى إصابته بكسر في رجله، إذ اعتبر مجلس الدولة في هذه القضية أنه إذا كان السبب المباشر والمادي للحادث هو الخطأ الشخصي لأعوان مرفق البريد، فإن هذا الخطأ لم يكن ليحصل لولا سوء إدارة وتنظيم المرفق. مشار اليه عند: د. لشهب صاش جازية، *محاضرات في مقياس المسؤولية الادارية*، قسم الحقوق، (الجزائر: جامعة محمد لمين، ٢٠٢٢)، ص٤٥- ٤٦.

خطأ كل منهما، وتلتزم الإدارة بدفع التعويض كاملا للشخص المتضرر، ومن ثم بإمكانها الرجوع على الموظف في حدود مسؤوليته[١].

كما اخذ القضاء الاداري ايضًا بقاعدة عامة تقضي (بالجمع بين المسؤوليتين في حالة الخطأ الواحد)، إذ سمحت هذه القاعدة الجمع بين المسؤوليتين وذلك بتوسيع نطاق المسؤولية الإدارية مقارنة بالنتيجة الأصلية المترتبة على التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي، والتي تتمثل بإعفاء الإدارة من تحمل المسؤولية عند ارتكاب الخطأ من قبل الموظف وكان شخصيًا، فالهدف من إعمال هذه القاعدة هو تمكين المدعي المتضرر من الحصول على التعويض، وقد طبق القاضي الإداري هذه القاعدة على مرحلتين: المرحلة الاولى، إذا كان الخطأ الواحد قد ارتكب بمناسبة تأدية الخدمة الوظيفية، ويشترط لتحقق هذه الحالة أن يكون الخطأ مستقلًا وسابقًا على أداء الخدمات الوظيفية وتتم هذه الحالة بالتقصير مثلاً في الرقابة والتوجيه، أو استخدام وسائل المرفق العام للقيام بالخطأ، بينما تتمثل المرحلة الثانية بارتكاب الخطأ الواحد خارج الوظيفة، لكنه لا يتجرد من أية صلة بالمرفق ولا يمكن نسبة الخطأ إلى المرفق إذا كان واقعًا خارج الوظيفة، الا انه يكون مرفقيًا متى ما استخدم وسائل المرفق، او إذا تبين هناك تقصير بواجب الرقابة والإشراف، وبذلك نكون أمام خطأين شخصي ومرفقي معًا، فتتحقق المسؤوليتين معًا، وذلك بهدف اقامة نوع من التوازن بين المصلحة العامة والخاصة لتحقيق مبدأ العدالة[٢].

وجديرٌ بالذكر ان تقرير مسؤولية الادارة على اساس الخطأ تتباين في الظروف العادية عنها في الظروف الاستثنائية، ففي ظل الظروف العادية تقع مسؤوليتها إذا تحققت اركان المسؤولية الادارية المتمثلة بالخطأ والضرر والعلاقة سببية بينهما، وتتراوح المسؤولية وفقًا لجسامة الخطأ و ما رتبه من ضرر، أما في ظل الظروف الاستثنائية فان الأمر على عكس ذلك، فهناك اخطاء تعد مشروعة ومباحة في ظل الظروف الاستثنائية، في حين انها تعد غير مشروعة تسأل عنها الادارة ويجب التعويض عنها اذا وقعت في ظل الظروف العادية[٣].

(١) د. علي خطار الشطناوي، مرجع سابق، ص٢٤٠.
(٢) مارسلو لونغ واخرون، مرجع سابق، ص٤٦٧.
(٣) د. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص٩٢١.

وتعد هذه القاعدة منطقية تماشيًا مع انعكاسات الظروف الاستثنائية على دعوى الإلغاء، الا انه وعلى الرغم من هذه القاعدة، فإن القضاء الإداري قد وضع ضوابط لتطبيقها، وذلك من خلال إقراره بأنه ليس بالضرورة أن يترتب على الظروف الاستثنائية عدم مساءلة الإدارة عن الأضرار التي تلحق بالأفراد من جراء اخطائها، كون الإدارة قد ترتكب أعمالا غير مشروعة تتجاوز حدود الظرف الاستثنائي، الامر الذي يشكل خطأ موجبًا لمسؤوليتها(١).

وتأسيسًا لما تقدم، فانه لا يمكن مساءلة الادارة في الظرف الاستثنائي إلا عن الأخطاء التي بلغت درجة من الجسامة او التعسف المتعمد بسوء نية، وتخف المسؤولية في حالة الخطأ البين الذي لا يرتكز على سبب يسوغه، وتنعدم إذا كانت اعمال الادارة تهدف الى تحقيق مصلحة عامة، كون مصلحة الفرد تتساوى مع مصلحة فرد آخر، ولا تتساوى مع المصلحة العامة، إذ إن التردد من القيام بعمل معين قد يشكل عائقًا أمام السلطة العامة من القيام بمهامها، فإذا حلت هذه الظروف فإنها تخفف المسؤولية أو تعدمها أصلًا(٢).

I.ب.الفرع الثاني

الضرر الناتج عن خطأ الادارة في الظروف الاستثنائية

لا تنعقد مسؤولية الإدارة أو احد موظفيها بتوافر ركن الخطأ، بل ينبغي ان يترتب على هذا الخطأ ضررًا ما يصيب احد الافراد، كما لا يتصور ان يُحكم بالتعويض عن فعل لا ينتج عنه ضررا حتى لو كان هذا الفعل خاطئًا، لذا يعد الضرر الركن الثاني للمسؤولية الإدارية وهو ركنًا لازمًا لقيامها، ويدور معها وجودًا وعدمًا، فإذا انتفى ركن الضرر انتفت المسؤولية، فاذا كان من الممكن ان يكون الخطأ مفترض او ثابت، فإن الضرر لا يمكن افتراضه كونه ينصب على واقعة مادية، لذا يجوز اثباته بطرق الاثبات كافة، ويقع عبء اثبات الضرر على المتضرر.

---

(١) د. حسن محمد هند، *الموسوعة القضائية في التعويض*، ج١، (مصر: دار الكتب القانونية، ٢٠٠٨)، ص١٩٣.

(٢) د. عبد الملك يونس محمد، *اساس مسؤولية الادارة وقواعدها (دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج)*، (مصر: دار الكتب القانونية، ٢٠١٢)، ص١٦٢- ١٦٣.

وان الضرر الذي يصلح ان يكون اساسًا للتعويض هو الضرر المادي والمعنوي، ولابد من توافر شروط عديدة فيه، ولأجل الاحاطة بما تقدم فانه ينبغي اولا توضيح معنى الضرر وبيان انواعه، ومن ثم الوقوف على شروطه، وهذا ما سنحاول ايجازه في فقرتين وعلى النحو الاتي:

اولا: مفهوم الضرر: يُعرّف الضرر بأنه: ((أذى يصيب الشخص في حقه او في مصلحة مشروعة له))[١]، وعرفه رأي اخر بأنه: ((الأذى الذي يصيب الشخص في حق من حقوقه أو في مصلحة مشروعة له سواء أكان ذلك الحق وتلك المصلحة متعلقة بسلامة جسمه أو عاطفته او حريته او شرفة او اعتباره او غير ذلك))[٢]، ويتحقق الضرر الاداري متى ما ارتكبت الادارة خطئًا في حق أحد الاشخاص، أو مجموعة منهم، سواء تمثل الخطأ في عمل مادي أم قرار إداري غير مشروع، ويتوجب ان ينتج عن ذلك الخطأ ضرر يصيب مصالح الافراد الخاصة، وهذا هو الركن الجوهري في المسؤولية الإدارية بمعناها المجرد[٣].

والضرر الذي يمكن التعويض عنه قد يكون مادي، يتمثل بالخسائر المالية نتيجة المساس بحق سواء كان حقًا ماليًا أم غيره، فالضرر المادي هو ما يصيب الذمة المالية فيسبب لصاحبها خسارة مالية، كحقوق الملكية والانتفاع والارتفاق وحق المؤلف والمخترع، كما يشمل الأضرار التي تصيب الفرد في صحته سلامة بدنه، كما في حالة الصابة التي يتولد عنها عجر الشخص المصاب بصورة كلية او جزئية[٤].

كما قد يكون الضرر معنوي، وهو ما يصيب الفرد في غير مصالحه المالية، كشعوره وعاطفته وكرامته وشرفه، فالضرر المعنوي يقصد به الضرر الذي لا

---

(١) د. حسن علي ذنون، *شرح القانون المدني العراقي، احكام الالتزام*، ط٢، (بغداد: مطبعة المعارف، ٢٠٠٧)، ص٢٩.

(٢) عواد حسين العبيدي، *شرح قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦*، ط١، (بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٤)، ص٣٩.

(٣) نقلًا عن: د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، *دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – الاسباب والشروط-*، ط١، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٨)، ص١٣٢.

(٤) د. سليمان مرقس، *الوافي في شرح القانون المدني*، ط١، (مصر: دار الكتب القانونية، ٢٠٠٠)، ص١٣٧ وما بعدها.

يصيب الذمة المالية، وإنما يترتب عليه ألمًا نفسيًا، كونه يمس شعور الشخص وعواطفه أو شرفه ومركزه الاجتماعي(١).

وقد استقر القضاء الإداري على أن الضرر بنوعيه المادي والمعنوي يصلحان أساسًا للحكم بالتعويض، ففي فرنسا اكد القضاء وكذلك المشرع على التعويض بصورتيه استنادًا لنص المادة (١٣٨٢) من القانون المدني رقم (٨٦) لسنة ١٩٨٦، والتي نصت على ((كل من سبب ضررًا للغير يلتزم بالتعويض))، يتضح من هذا النص ان المشرع الفرنسي اورد كلمة ضرر مطلقة وعامة، مما يعني انه يقصد الضرر المادي والمعنوي، والمطلق يجري على اطلاقه ما لم يرد دليل على تقييده(٢).

كما أن المادة (٢٢٢) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لسنة ١٩٤٨ المعدل، أشارت إلى مساواة التعويض عن الضرر المادي والمعنوي، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها والذي جاء فيه ((الضرر باعتباره ركنا من أركان المسؤولية التقصيرية إما أن يكون ماديا، والضرر المادي هو الإخلال بمصلحة ذات قيمة مالية بشرط أن يكون الإخلال بهذه المصلحة محققا، وإما أن يكون أدبيا وهو الذي يصيب مصلحة غير مالية للمضرور بأن يصيبه في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه))(٣).

أما بالنسبة للمشرع العراقي فقد اكد في المادة (٢٠٥) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المعدل، على ان ((١. يتناول حق التعويض

(١) د. عبد القادر الفار، *مصادر الالتزام، مصادر الحق الشخصي في القانون المدني*، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤)، ص١٨٨.

(٢) على رغم من إقرار مجلس الدولة الفرنسي لمبدأ التعويض عن الأضرار المادية إلا أنه فيما يتعلق بالأضرار المعنوية ظل يرفض التعويض عنها لفترة من الزمن، سواء أكانت الأضرار المعنوية بحتة أي غير مصحوبة بضرر مادي، أم كانت مصحوبة بضرر مادي، إلا أن القضاء الإداري الفرنسي عدل عن اجتهاده السابق وأقر التعويض عن الأضرار المعنوية المصحوبة بأضرار مادية فقط دون الأضرار المعنوية البحتة ومن ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Dipech) وتتلخص وقائعها بأن مجلساً بلدياً متضامناً مع العمدة رفض أن يسلم أحد المدرسين المنقولين حديثا إلى القرية المفاتيح الخاصة بمسكنه دون أي مبرر، مما اضطره إلى السكن في مكان غير صحي وغير لائق بمركزه لمدة خمسة شهور، ترتب عليها إتلاف الكثير من أثاث مسكنه وتدهور صحة أطفاله، فحكم المجلس بتعويض الأضرار المادية (ما لحق بأثاث مسكنه) والمعنوية (تدهور صحة أطفاله). مشار اليه عند: د. سليمان محمد الطماوي، *القضاء الاداري (قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام) (دراسة مقارنة)*، الكتاب الثاني، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٦)، ص٤٦٠.

(٣) نقلا عن: د. شريف احمد الطباخ، مرجع سابق، ص١٨١.

الضرر الأدبي كذلك، فكل تعد على الغير في حريته أو في عرضه أو في شرفه أو في سمعته أو في مركزه الإجتماعي أو في اعتباره المالي يجعل المتعدي مسؤولاً عن التعويض. ٢. ويجوز أن يقضى بالتعويض للأزواج وللأقربين من الأسرة عما يصيبهم من ضرر أدبي بسبب موت المصاب))، وهذا ما اكده القضاء الاداري العراقي في احد احكامه الذي جاء فيه ((القاصر المولد بعد وفاة والده نتيجة حادث اصطدام سيارة، يستحق التعويض المعنوي عن شعوره باليتم ومرارة فقدان والده...))[١].

ثانيا: الشروط الواجب توافرها بالضرر: لكي يعد الضرر ركنًا للمسؤولية الادارية وموجبًا للتعويض، فانه ينبغي إن تتوافر فيه مجموعة من الشروط سواء كان الضرر مادي ام معنوي، وهذا ما استقر عليه القضاء الإداري سواء في فرنسا أم في مصر أم في العراق، والتي يمكن اجمالها بما يأتي:

١. **ان يكون الضرر ناتج عن خطأ الادارة العامة**: لكي تتحقق مسؤولية الادارة ومن ثم الحكم عليها بتعويض المتضرر، فانه لابد ان يكون الفعل او النشاط الضار صادرًا عن الادارة ومنسوبًا اليها، سواء كان ذلك الضرر بفعل موظفيها ام بفعل الاشياء والحيوانات التي تمتلكها وتتولى عليها الرقابة والاشراف[٢]
٢. **ان يكون الضرر مباشرًا:** ويراد بهذا الشرط ان يكون النشاط او الخطأ الاداري هو السبب المباشر في احداث الضرر، بمعنى ان تكون هناك رابطة مباشرة بين النشاط الاداري والضرر المدعى بوجوده والمطلوب التعويض عنه، اما اذا لم يكن نشاط الادارة هو السبب المباشر للضرر ففي هذه الحالة تنقطع الرابطة السببية بين النشاط والضرر المطلوب التعويض عنه، ولا يمكن مساءلة الادارة عن هذا الضرر، ومن ثم ليس بإمكان المتضرر الرجوع الى الادارة، كما تنتفي مسؤوليتها اذا ثبت ان الاضرار كانت نتيجة حادث فجائي او قوة قاهرة او بسبب خطأ المتضرر او غيره، اما اذا كان الضرر ناتج عن

(١) قرار محكمة التمييز الاتحادية العراقية بالعدد (٩٨٦)، في ٢٠٠٩/١/١١، والمنشور في النشرة القضائية قرارات وإحكام عن السلطة القضائية.
(٢) ندى محمد امين، "مسؤولية الادارة بالتعويض عن القرارات الادارية غير المشروعة"، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، الاردن، ٢٠١٠)، ص١٤٠.

توافر اسباب عديدة، ففي هذه حالة يُعتد بالسبب المنتج والأقوى استنادًا لنظرية (السبب المنتج)[١].

٣. **ان يكون الضرر محققًا:** وفقًا لهذا الشرط ينبغي ان يكون الضرر المراد التعويض عنه ثابت ومؤكد الوقوع، إذ أن الحكم بالتعويض عن الضرر الناجم عن خطأ الادارة يُقدر على اساس الضرر الواقع، اما اذا كان الضرر احتمالي أي ان وقوعه محل شك فلا يمكن شموله بالتعويض، ويرى رأي فقهي بان ((الحق في التعويض لا يمكن إن يؤسس على الخشية أو الشك أو الخطر أو التهديد، وانما على شرط تحقق الضرر ومن المبادئ المقررة في القضاء الإداري ان لا يكون التعويض إلا عن ضرر محقق، فلا يدخل في حسابه الاضرار الاحتمالية))[٢]، كما يجوز الحكم بالتعويض عن الاضرار المستقبلية، إذ لا تنتفي مسؤولية الادارة سواء كان الضرر واقعًا ومؤكدًا ام كان الضرر مستقبلي[٣].

٤. **ان يكون الضرر خاصًا:** اذ يجب في الضرر الذي يُؤسس المسؤولية الإدارة ومن ثم الحكم بالتعويض، ان يكون ضررًا خاصًا يصيب شخص او مجموعة معينة من الاشخاص على وجه الخصوص، أما إذا كان الضرر عامًا يُصيب عدد غير محدد من الاشخاص أو إذا حل بطائفة من الأفراد بشكل عام دون تمييز بينهم، فلا يمكن التعويض عنه، وتكمن العلة في ذلك بعدّ الضرر العام من الأعباء العامة التي يتوجب على الأفراد تحملها تضحية منهم لصالح المجتمع[٤]، ونحسب ان شرط الخصوصية غير مقبول من ناحية العقل والمنطق، كونه ينافي مبدأ العدالة كما انه من غير الجائز ان يكون اتساع الضرر سببًا لإعفاء الادارة من مسؤوليتها.

---

(١) تقضي هذه النظرية بأن السبب المنتج هو الذي يكون مسؤولاً عن الضرر، أما الأسباب العارضة فلا تؤخذ في الحسبان في شأن المسؤولية عن الضرر، والسبب المنتج وفقاً لهذه النظرية هو السبب المألوف الذي يؤدي طبقاً للمجرى العادي للأمور إلى حدوث الضرر، أما السبب العارض فهو السبب الذي لا يؤدي إلى حدوث الضرر طبقاً للمألوف وللمجرى العادي للأمور. للمزيد ينظر: د. محمد عبد العال السناري، *مسؤولية الدولة عن الاعمال غير التعاقدية وقضاء الالغاء والتأديب (دراسة مقارنة)*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠)، ص٢٠١.

(٢) نقلا عن د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، *أعمال الشرطة ومسؤوليتها اداريا وجنائيا*، (الاسكندرية: دار المعارف، ١٩٦٩)، ص٦٥٢.

(٣) د. ابراهيم فوزي مراد، *المسؤولية الادارية في المجال الطبي في النظام المصري والفرنسي*، (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧)، ص٢٧٤.

(٤) د. محمد امين يوسف، مرجع سابق، ص١٢٦.

٥. **ان ينتج عن الضرر اخلال بمركز قانوني:** ويُشترط ايضًا ان يكون الضرر الناتج عن خطأ الادارة، قد وقع على حق احد الاشخاص سواء أضر بحق قانوني أم بمصلحة مالية مشروعة، بصرف النظر عمّا اذا كان قد لحق الضرر بصاحب الحق من الناحية المادية او من الناحية المعنوية، فالضرر الذي يمكن التعويض عنه هو الضرر الذي يخل بمركز يحميه القانون، اما اذا كان محل الضرر مصلحة لا تتصف بالمشروعية فلا تترتب عليه مسؤولية الادارة، إذ لا يجوز التعويض عن المصالح غير المشروعة(١).

٦. **ان يكون الضرر قابل للتقدير نقدًا:** تتجلى اهمية هذا الشرط في إمكانية تنفيذ حكم التعويض بسهولة، ولا تُثار اية اشكاليات بالنسبة لتقدير للأضرار المادية، أما الأضرار المعنوية كالآلام النفسية الناتجة عن فقد عزيز أو الاعتداء على كرامة الشخص أو سمعته فقد ثار الشك حولها في بداية الأمر، ثم أتجه القضاء الإداري الفرنسي الى الإقتداء بالقضاء العادي وأقر التعويض عن الاضرار المعنوية، فهي وان كانت لا تُقوّم بالنقود الا ان التعويض عنها هو مجرد رمز لرد الاعتبار(٢).

وتجدر الاشارة الى ان المسؤولية الادارة لا تنعقد بمجرد توافر ركني الخطأ والضرر، وانما يُشترط لانعقادها ان يكون الضرر ناتج بصورة طبيعية ومباشرة عن خطأ الادارة، إذ ليس بالإمكان مساءلة الادارة عن ضرر لم يكن نتيجة مباشرة عن خطأها، لذا لا يمكن انعقاد مسؤولية الادارة الا بتوافر ثلاثة اركان، خطأ ناجم عن نشاط الادارة وضرر وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر، ويقصد بالعلاقة السببية اسناد فعل ضار الى فاعل معين تتوافر في شروط المساءلة القانونية بصورة متكاملة(٣).

والسؤال الذي يُثار هنا مدى امكانية انعقاد المسؤولية بحق الجهة الادارية عن الخطأ الذي تقترفه في الظروف الاستثنائية؟ وهل اخذ القضاء الاداري بنظرية الخطأ كأساس لمسؤولية الادارة عن اخطائها الصادرة في ظل تلك الظروف؟ خصوصًا وان القضاء قد قرر مشروعية العديد من الاعمال الخاطئة الصادرة عن الادارة، الامر الذي يحد مسؤولية الادارة وإمكانية اثارتها على اساس الخطأ،

(١) د. وسام صبار العاني، *القضاء الاداري*، (بيروت: دار السنهوري، ٢٠٢٠)، ص٣٣٥.
(٢) د. سعاد الشرقاوي، *المسؤولية الادارية*، ط٢، (مصر: دار المعارف، ١٩٧٢)، ص٢٤١.
(٣) د. ماجد راغب الحلو، *القضاء الاداري*، (مصر: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٨)، ص٣٨٠.

وبعبارة اخرى هل ان كل خطأ ترتكبه الادارة في ظل الظروف الاستثنائية يكون موجبًا لقيام مسؤوليتها الادارية وجبر الضرر الناتج عنه بالتعويض؟

بدايةٌ لابد ان نشير الى ان ليس كل خطأ ينتج عن عمل اداري صادر في ظل الظروف الاستثنائية يكون موجبًا لقيام مسؤولية الادارة، وبالرجوع الى احاكم القضاء الاداري الصادرة في هذا الخصوص، نجد أن القضاء قد تشدد في تقرير مسؤولية الإدارية في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ، وعلى الرغم من انه أقر بإمكانية مساءلة الإدارة على أساس اعمالها الخاطئة، إلا أنه في ذات الوقت أكد على ان ليس كل خطأ يمكن ان يصلح كأساس لقيام مسؤولية الإدارة في تلك الظروف، وانما ميز بين البسيط والجسيم بهذا الخصوص[١]، فاذا كان الخطأ بسيطًا فان القضاء الاداري لا يعتد به، واذا كان بالإمكان مساءلة الادارة العامة عن هذا الخطأ فيما لو وقع في الظروف العادية، فانه ليس بالإمكان مساءلتها عن الخطأ البسيط في الظروف الاستثنائية، بل يشترط ضرورة توافر الخطأ الجسيم، فالعمل الخاطئ الذي تتخذه الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية وإن كان مشوبًا بعيب بسيط، لا يترتب عليه اية مسؤولية ادارية وليس بالإمكان إلغائه، كون ان الخطأ الذي يُعتد به ويعول عليه في الظروف والاحوال الاستثنائية هو الخطأ الجسيم وليس اليسير[٢].

وتتمثل الاعمال التي تترتب عليها مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية بالأعمال الخالفة للضوابط التي وضعها القضاء، كأن تصدر الإدارة نشاطًا مخالفًا للهدف المخصص لمثل النشاط، أو أن تصدر نشاطًا لا يستند على سبب قانوني يبرره ويستوجب اتخاذه، وإذا كانت هذه الانشطة او الاعمال غير مشروعة يجوز الطعن فيها بالإلغاء، وفي حالة ما إذا نتج عنها ضررًا، فان ذلك

(١) يميز الفقه بين الخطأ البسيط والجسيم وفقا لمعيارين أساسيين: يتمثل المعيار الأول، في أن الخطأ الجسيم هو الخطأ الذي لا يرتكبه أكثر الناس اهمالاً وهو اقرب ما يكون الى العمد، أما الخطأ اليسير فهو الخطأ الذي لا يرتكبه الشخص المعتاد من الناس، أما المعيار الثاني، فيتمثل في الخاصية الأساسية للالتزام الواقع على مرتكب الخطأ، فإذا كان هذا الالتزام أساسيا أو جوهريا كأن يكون التزاما وظيفيا أو يكون التزاما بحماية حق جوهري فإن الخطأ المرتكب يعد جسيمًا، أما إذا لم يكن الالتزام أساسيا أو جوهريا يعد الخطأ يسيرًا. ينظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب، *اصول القضاء الاداري*، (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٤)، ص٢١٨.

(٢) مراد بدران، "الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)"، (اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، الجزائر، ٢٠٠٥)، ص٢٥٦.

يكون موجبًا لقيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، ويتقرر للأفراد الحق في الحصول على التعويض عن تلك الأضرار[١].

يتضح مما تقدم، ان الخطأ الذي يصلح ان يكون اساسًا لقيام مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية هو الخطأ الجسيم، والذي يتوجب أن يكون ظاهرًا وذا جسامة خاصة، فإذا توافرت هذه الشروط في عمل الإدارة الصادر في ظل الظروف الاستثنائية، جاز لمن تضرر منه مقاضاة الإدارة للحصول على التعويض.

وتطبيقًا لذلك، قرر القضاء الاداري في فرنسا المسؤولية الادارية في ظل الظروف الاستثنائية على اساس الخطأ الجسيم، فقد جاء في احد الاحكام الصادرة عن مجلس الدولة في قضية السيد (Bernard) بانه ((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، الامر الذي ترتب عليه تعرض السيد (Bernard) لاعتداء وحشي، فإن ذلك يشكل إهمالا وتراخٍ من طرف مرفق البوليس، وعدم اتخاذه للإجراءات الأمنية اللازمة لحماية الشخص المعتقل خلال فترة اعتقاله، وهذا ما من شأنه أن يؤدي إلى قيام الخطأ الجسيم الذي يبرر قيام مسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية))[٢].

اما بالنسبة للقضاء الاداري في مصر، فقد قررت محكمة القضاء الإداري في احد احكامها الصادر بتاريخ ١٩٥٦/٣/١٨، بانه لا تقوم مسؤولية الإدارة أثناء الظروف الاستثنائية الا عن الاخطاء الجسيمة والشاذة، على ان يجري تخفيف المسؤولية اذا كان الخطأ ظاهرًا لكنه غير مألوف ولا يستند على مبررات معقولة، في حين تنعدم مسؤولية الجهة الادارية اذا ما كان خطئها اعتياديًا وغير مقترن بتعسف في سلطاتها[٣].

(١) د. هشام عبد المنعم عكاشة، *مسؤولية الادارة عن اعمال الضرورة*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٨)، ص٢٥٤ وما بعدها.

(٢) نقلًا عن: نقاش حمزة، "الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية"، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، الجزائر، ٢٠١١)، ص١٥٧- ١٥٨.

(٣) نقلًا عن: د. احمد مدحت علي، *نظرية الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة في فرنسا ومصر)*، (مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨)، ص٢٢٧.

اما في العراق، فإن محكمة التمييز العراقية هي المختصة بمراقبة اعمال الادارة في ظل الظروف الاستثنائية، وذلك استنادًا لأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، الذي اوجب فيه المشرع الالغاء والإبطال للقرارات والإجراءات الصادرة من رئيس مجلس الوزراء، الا انه لم ينص على التعويض عن الاضرار التي يمكن ان تنتج عن تلك القرارات والإجراءات في ظل الظروف الاستثنائية[١].

وتطبيقًا لذلك قضت محكمة التمييز العراقية في احد احكامها الصادر بتاريخ ١٩٥٧، والذي جاء فيه ((سلطة الطوارئ في العراق، أصدرت قرارًا بمنع أحد المحامين من السفر إلى القاهرة، فطعن أمام القضاء طالبًا منع المعارضة في سفره، وتعويضه عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت به، وقد قضت محكمة برد الدعوى تأسيسًا على عدم اختصاصها))[٢]، أي ان المحكمة ليس بإمكانها الغاء مثل هذه القرارات او التعويض عنها، الا انه بعد ذلك اكدت القاعدة العامة التي استقر عليها القضاء الاداري، هي ان الخطأ الذي يشوب القرار الاداري في الظرف غير الاعتيادي والاستثنائي لابد ان يكون خطئًا جسيمًا، يؤسس مسؤولية الادارة ومن ثم يحق للمتضرر مطالبتها بالتعويض عما اصابه من ضرر.

مما تقدم يتضح ان الظرف الاستثنائي يؤدي الى التخفيف من مسؤولية الإدارة العامة، كون أن القضاء الاداري يشترط لإثارة مسؤوليتها على أساس الخطأ ومن ثم الحكم عليها بالتعويض، أن يكون هذا الخطأ جسيمًا وذو طبيعة خاصة، لذا فان مسؤولية الإدارة في الاحوال الاستثنائية تختلف عن مسؤوليتها في الاحوال الاعتيادية، لأن القاضي قبل تقريره لهذه المسؤولية يأخذ بالحسبان المعوقات التي تتعرض اليها الإدارة اثناء ممارسة عملها، وبذلك فهو يترك للإدارة مجالاً معتبرًا لإعمال سلطتها التقديرية لمواجهة الظروف الاستثنائية، وعليه لا يعد

(١) المادة (٩/ثانيا)، من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١)، لسنة ٢٠٠٤، والتي نصت على ان ((تخضع قرارات وإجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز، ومحكمة التمييز في اقليم كردستان فيما يتعلق بإجراءات الطوارئ في نطاق الاقليم، وانتهاء بالمحكمة الاتحادية عليا، وللمحاكم المذكورة تقرير الغاء تلك القرارات والإجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها او اقرارها، مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلها تلك القرارات والإجراءات)).

(٢) نقلاً عن حقي إسماعيل، *الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ*، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٢)، ص ٦٤٣.

كل خطأ ترتكبه الإدارة في تلك الظروف موجبًا لمسؤوليتها، فالخطأ الجسيم هو الأساس الوحيد لإقامة مسؤولية الإدارة عن أعمالها في ظل الظروف الاستثنائية.

II.المطلب الثاني

المسؤولية الادارية من دون خطأ في الظروف الاستثنائية

يُعد اشتراط ركن الخطأ القاعدة العامة لقيام المسؤولية الإدارية، فالأصل أن الإدارة لا تعوض إلا عن النتائج الضارة الناجمة عن أخطائها، أما المسؤولية من دون خطأ، فإنها تشكل في مجال القانون الإداري نظرية احتياطية ذات تطبيقات استثنائية، الا ان القضاء الإداري –خصوصًا القضاء الفرنسي- عمد الى التوسع في إعمال هذه النظرية، ونتيجة لهذا التوسع اصبحت المسؤولية من دون خطأ في مجال القانون الإداري ترتكز على اساسين متميزين، هما المسؤولية على أساس المخاطر من ناحية، والمسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ مساواة الافراد أمام الأعباء العامة من ناحية أخرى.

ومما لا شك فيه أن مسؤولية الإدارة من دون خطأ لا تترتب إلا إذا كانت الأضرار قد أصابت فردًا معينًا أم طائفة من الافراد معينين بذواتهم دون غيرهم، كما يجب أن تكون هذه الأضرار على درجة كبيرة من الجسامة بحيث تتجاوز المخاطر العادية التي يتعرض لها الأفراد في المجتمع، ولا تتطلب هذه المسؤولية اثبات وجود الخطأ من قبل المتضرر، كونها تقوم اساسًا حتى وان لم ترتكب الادارة أي خطأ، وكل ما تتطلبه أن تكون هنالك العلاقة بين نشاط الإدارة والضرر الناتج عنه.

وعلى هدّي ما تقدم، سنقسم هذا المطلب على فرعين، نتناول في الفرع الاول اسس قيام المسؤولية الادارية بدون خطأ في الظروف الاستثنائية، اما في الفرع الثاني سنبين اهم الشروط الواجب توافرها لقيام مسؤولية الادارة في تلك الظروف، وعلى النحو الاتي:

II.أ.الفرع الاول

اسس قيام المسؤولية الادارية بدون خطأ في الظروف الاستثنائية

يعد موضوع مسؤولية الإدارة من دون خطأ، مجالًا خصبًا لمساءلة الادارة عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية، نظرًا لان الأعمال والإجراءات التي تقوم بها في ظل تلك الظروف تكون أكثر خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم، ما دام أن سلطات الإدارة تتسع في تلك الظروف، لذا فإن الأعمال التي تقوم بها الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية تحتمل بطبيعتها وقوع الأضرار، فالإجراءات التي تقوم بها الإدارة لمواجهة الظروف، قد تنطوي في حد ذاتها على مخاطر استثنائية، او قد لا تتضمن مخاطر استثنائية، الا انها ترتب ضرر استثنائي.

وان قيام مسؤولية الادارة من دون خطأ، قد يرتكز على أساس المخاطر، أو على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، فالمسؤولية الإدارة على أساس المخاطر تُثار إذا ما عُرضت الإدارة أثناء قيامها بوظائفها بعض الأشخاص لمخاطر، خصوصًا وإن هذه المخاطر تتحقق دون إمكانية القول بأن الإدارة ارتكبت خطأ، في حين ان مسؤولية الإدارة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة يُمكن اثارتها إذا ما اختل التوازن بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة المترتبة على عمل الادارة.

ولغرض الوقوف على تلك الاسس، سنوزع هذا الفرع الى فقرتين، وعلى النحو الاتي:

اولا: المسؤولية الادارية على اساس المخاطر: ترتكز هذه النظرية على فكرة مفادها ان الادارة العامة تمارس نشاطات وإعمال عديدة، وذلك من خلال مرافقها العامة بهدف خدمة الجمهور، وفي مقابل تلك الخدمة فانه من الممكن أن يتعرض الافراد لإضرار جسيمة وغير مألوفة، بسبب اعمال تلك المرافق الخطرة أو ما تستخدمه الادارة من وسائل، مما يتوجب أن تتحمل الادارة تبعية تلك

المخاطر الناتجة عن اعمالها فيما أصاب الفرد من ضرر في شخصه أو ماله وفقا لقاعدة الغرم بالغنم[١].

وتُعرّف المسؤولية على أساس المخاطر بأنها: ((المسؤولية التي لا تقوم على أساس ارتكاب خطأ من جانب الإدارة، وإنما لحدوث ضرر من نشاطها إذا كان هذا الضرر يتجاوز في خطورته وخصوصيته الأضرار الطبيعية في المجتمع))[٢]، ونحسب ان هذا التعريف جاء مركزًا بشكل واضح على ركن الضرر وعناصره، إذ اشترط ان يكون الضرر ناجم عن عمل الادارة، كما انه جاء مشتملًا لجميع الانشطة المشروعة وغير المشروعة الصادرة عن الادارة والناتجة عنها ضرر، كما عرفها رأي اخر بأنها: ((تلك النظرية التي تعقد مسؤولية الشخص بمجرد حصول ضرر للغير بعلفه دون حاجة الى نية ارتكابه لخطأ معين))[٣].

ويمكننا ان نعرف المسؤولية الادارية على أساس المخاطر بأنها: اجراء او نظام استثنائي تكميلي يُعقد مسؤولية الادارة على اساسه، كلما ينجم عن عملها ضرر يصيب الغير، بصرف النظر عن نية مرتكب الضرر.

وينبغي لقيام مسؤولية الادارة على اساس المخاطر توافر ركنين، هما الضرر والعلاقة السببية بين الضرر ونشاط الادارة العامة، إذ يمثل الضرر الركن الأساسي الاول في هذه المسؤولية والمبرر الحقيقي لقيام مسؤولية الادارة، إذ تنتفي هذه المسؤولية بانتفائه، ولكي يتحقق هذا الركن فانه لابد ان يكون ضررًا خاصًا، يُصيب عددًا محدودًا من الاشخاص، أما إذا أصاب عدد غير محدد من الاشخاص فإنه يُعد ضررًا عامًا، ومن ثم يفقد صفة الخصوصية، لذا نحسب أن الضرر إذا أصاب اشخاصًا معينين دون غيرهم فيمكن تعويضهم على أساس

(١) ترتكز هذه القاعدة على منطق يعد بأنه في مقابل انتفاع واستفادة الجماعة من مختلف الأعمال والأنشطة التي تقدمها السلطة الإدارية العامة أن تتحمل هذه الأخيرة عبء إصلاح الضرر الناشئ عن تلك الأنشطة، ومن ثم تعويض الفئة المتضررة من قبل الادارة العامة . ينظر د. محمد عبد الواحد الجميلي، مرجع سابق، ص٤٤١.

(٢) د. ابراهيم فوزي مراد، مرجع سابق، ص٢٤٥.

(٣) د. علي خطار الشطناوي، مرجع سابق، ص٢٤٤.

مسؤولية المخاطر، أما إذا كان الضرر عامًا فإنه يعد من الأضرار العامة التي يتوجب على الأفراد تحملها، كونه لا يشكل ضررًا جسيمًا موجبًا للتعويض[١].

أما بالنسبة لإثبات صفة الخصوصية في ركن الضرر، فإن الأمر لا يشكل صعوبة اذا كان الضرر قد أصاب شخصًا بالذات، الا ان الصعوبة تكمن فيما إذا أصاب عددًا محددًا من الأفراد، فالنشاط الاداري المسبب للضرر قد يكون خاصًا يتمثل بعدم تنفيذ القرارات القضائية والقرارات الفردية المشروعة، او قد يكون عامًا يتمثل بالأشغال العامة واستخدام الأدوات والآلات الخطرة أو ممارسة بعض الأنشطة الخطرة، كالأخطاء العسكرية والأضرار الناتجة عنها في الظروف الاستثنائية ، فهذه الأعمال المسببة للضرر تعد خطرة ومن ثم فإن الدولة تكون مسئولة عنها نتيجة استعمالها لأدوات خطرة[٢].

كما ينبغي ايضًا لتحقق ركن الضرر في هذه المسؤولية، بالإضافة الى صفة الخصوصية، ان يكون الضرر جسيمًا، إذ لابد ان يكون على درجة من الجسامة لكي تقوم المسؤولية على أساس المخاطر، وقد عدّه القضاء الاداري بالضرر الاستثنائي أو الضرر غير العادي أو الضرر الجسيم، ويعد الضرر جسيمًا في حال عدم عدّه من مخاطر العادية، وقد اكد القضاء على أن يكون هذا الضرر استثنائيًا غير مألوف[٣]، أي لا يمكن عده من المخاطر المألوفة التي تنسب الى خطأ المرفق، ويقع على القاضي تقدير فيما إذا كان جسيمًا ام لا[٤]، على أن تقدير درجة الجسامة يتوجب النظر إليها بصورة نسبية، أي يجب تحديد مركز المتضرر، وما لحقه من نقص في ماله أو إهدار لمصالحه المالية أو الاقتصادية

(١) عمار طعمة حاتم البيضاني، "المسؤولية الادارية القائمة على فكرة المخاطر (دراسة مقارنة)"، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٧)، ص٦٨.

(٢) د. وجدي ثابت غبريال، *مبدأ المساواة امام الاعباء العامة كأساس للمسؤولية الادارية نحو اساس دستوري للمسؤولية من دون خطأ*، (الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١١)، ص٥٠.

(٣) د. عمار عوابدي، مرجع سابق، ص٢٢١.

(٤) علمًا ان المشرع العراقي اكد على ان تتولى لجنة فرعية حصر الاضرار وتحديد جسامتها، وذلك بموجب المادة (٦/رابعا)، من قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية العراقي رقم (٢٠)، لسنة ٢٠٠٩ المعدل، والتي نصت على ان ((تتولى اللجنة الفرعية المهام التالية :....ج - حصر الأضرار وتحديد جسامتها في ضوء الأسس التي تعدها وزارة المالية استنادا إلى أحكام البند (أولاً) من المادة ١٥ من هذا القانون)).

وليس بصورة مطلقة، بالإضافة ال ذلك يُشترط في الضرر ايضًا باقي شروط مسؤولية الادارة بان يكون مباشرًا ومحققًا وقد اخل بمركز قانوني[١].

اما بخصوص الركن الثاني لمسؤولية الادارة على اساس المخاطر فيتمثل بالعلاقة السببية بين عمل الادارة والضرر المترتب على هذا العمل، إذ لا يمكن قيام المسؤولية الإدارية إلا إذا كانت هناك رابطة سببية بين العمل الضار ونشاط الإدارة، سواء كانت مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ أم على أساس المخاطر، ويتوجب أن يكون عمل الإدارة هو المسبب لحصول الضرر، فالمسؤولية الإدارية على اساس المخاطر تقوم من دون إثبات ان الخطأ مُرتكب من قبلها، ويكفي أن يثبت المتضرر العلاقة بين عمال الإدارة والضرر الذي أصابه، بمعنى ان يكون العمل الصادر عن الادارة هو السبب المباشر والطبيعي للضرر[٢].

مما تقدم، نحسب ان أهم عنصرين لتحقق العلاقة السببية، هما أن يكون الضرر نتيجة مباشرة وطبيعية لعمل الادارة الضار، ووجود علاقة سببية بين الضرر والعمل الضار الذي صدر عن الإدارة.

ثانيأ: المسؤولية الادارية على اساس المساواة امام الاعباء العامة: ان جوهر فكرة المساواة أمام الأعباء العامة، وجدت كنتيجة لتطبيق مبدأ المساواة بين جميع الافراد في المعاملة امام القانون، سواء كانت تلك المساواة في الحقوق والمنافع، ام في الأعباء والتكاليف، ومن ثم فإن تطبيق هذه الفكرة على الاعمال الإدارية، تصب في مصلحة الجميع، فإذا ما تسببت بأضرار فئة خاصة من الافراد، فانه يتوجب على المواطنين كافة تحمل جميع الأعباء والتبعات، وبالمقابل تتحمل السلطات الادارية العامة عبء الالتزام بإصلاح تلك الاضرار، وذلك في سبيل تحقيق مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة، بحيث أن البحث عن المصلحة العامة

(١) د. حنان القيسي، "اساس مسؤولية الدولة عن الاضرار الحربية والإرهابية في العراق"، *مجلة الدراسات القانونية، بيت الحكمة، بغداد*، العدد (٢٦)، (٢٠١٠)، ص٢٩.

(٢) د. محمد محمد عبداللطيف، *قانون القضاء الاداري (مسؤولية السلطة العامة) الكتاب الثالث*، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٤)، ص٤٤٨.

يحتم إصلاح الأضرار الناجمة عن اعمال الإدارة، ومن ثم تلتزم الادارة بتقديم التعويض لإعادة التوازن في المساواة[١].

وتعد المساواة امام الاعباء العامة اساسًا دستوريًا نصت عليه الدساتير الداخلية[٢]، فضلاً عن ذلك يعد ضمانة أساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم لا يجوز انتهاكه، وان إبقاء الأضرار الناجمة من الأعمال الإدارية بلا تعويض يُعد إخلالاً بمبدأ المساواة بين الأفراد ما دام معظم الأفراد يستفيدون منها[٣].

وعلى هذا الاساس تسأل الادارة العامة إذا ما اتخذت اجراءات معينة تقتضيها المصلحة العامة، ونتج عنها ضرر لأحد الأفراد، فليس من العدالة أن يتحمل هذا الضرر الخاص وحده[٤]، ويرى الفقيه (لابيرير) بانه: ((يمكن في الواقع إدراك أساس مسؤولية الإدارة في الفكرة التالية إذ تدار المرافق العامة للمصلحة العامة للجماعة، ومن ثم فإنه من العدل أن تتحمل الجماعة المستفيدة من هذه المزايا بعبء التعويض من الضرر الخاص الذي يلحق بفرد إذا كان هذا الضرر قد حدث من تسيير مرفق عام))[٥]، وهذا ما اكده الفقهيه (فالين) بقوله ((أن المسؤولية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة هو الأساس الوحيد للمسؤولية من دون خطأ؛ لأن أكثر الأعمال التي تقوم بها الدولة تحقيقاً للمصلحة العامة ينتج عنها أضرار لبعض الأفراد، وعليه يجب إعادة التوازن إذا ما اختل))[٦].

وجديرٌ بالذكر ان مسؤولية الادارة من دون خطأ افرزت في مرحلة متطورة اساسًا حديثًا لمسؤوليتها، وهو المسؤولية على أساس القانون، ومضمونه ان

---

(١) د. محمود عاطف البنا، *الوسيط في القضاء الإداري، تنظيم رقابة القضاء الإداري، الدعاوى الإدارية*، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٠)، ص٤.

(٢) وهذا ما نص عليه دستور فرنسا لعام ١٩٤٦، إذ جاء في مقدمته ((أن جميع الفرنسيين متساوين امام الكوارث العمومية)).

(٣) المادة (١٣)، من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٧٨٩، والتي نصت على ان ((ضرورة المساهمة الجماعية لمواجهة تكاليف الإدارة والقوات المسلحة وعلى وجوب توزيع المساهمة على جميع المواطنين حسب إمكانياتهم)).

(٤) د. عبد الناصر عبد الله بوسهدانة، *مجلس الدولة حامي الحقوق والحريات*، (مصر: دار الفكر العربي، ٢٠١١)، ص٥٩٣.

(٥) نقلًا عن د. محمد امين يوسف، مرجع سابق، ص١٨٨.

(٦) نقلًا عن د. محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص٥٨٥.

الادارة عندما تقرر مسؤوليتها عن عمل معين أو عن ضرر ناتج من اجراء محدد بقانون صادر عنها، فان مسؤوليتها تستند الى هذا القانون مباشرةٌ، ولا يتطلب البحث في المسؤولية على أساس الخطأ أو البحث في عمل الإدارة والعلاقة السببية، كون ان مصدر هذه المسؤولية هو القانون ذاته[١]، فعلى سبيل المثال اكد المشرع العراقي على مسؤولية الادارة من دون خطأ عن الاضرار الناتجة بسبب العمليات الحربية والأخطاء العسكرية، بالاستناد الى قانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل[٢].

من كل ما تقدم يتضح ان قيام مسؤولية الادارة من دون خطأ في ظل الظروف الاستثنائية، ترتكز على اسس عديدة، اهمها المخاطر، إذ تنعقد مسؤولية الادارة طبقًا لهذا الاساس بمجرد القيام بعمل من الاعمال العامة وينتج عنه ضرر يصيب فرد او عدة افراد محددين، كما تنعقد مسؤولية الدولة ايضًا على اساس مساواة في تحمل الأعباء العامة، وذلك عندما يكون الضرر الناتج عن اعمالها يصيب عدد غير محدد من الافراد، ففي هذه الحالة لا يتحمل الفرد أو بعض أفراد الجماعة وحدهم الأضرار الناجمة عن نشاط الإدارة حتى وإن كان هذا النشاط مشروعًا، وإلا اعتبر ذلك خرقًا وانتهاكًا لهذا المبدأ، وأخيرًا تنعقد مسؤولية الدولة على اساس القانون، إذ تسأل الادارة بالاستناد الى هذا القانون بصورة مباشرةٌ، ولا يستلزم هنا البحث عن الخطأ أو عمل الإدارة والعلاقة السببية، لذا يتوجب على الادارة العامة في هذه الحالات دفع التعويض بتوزيع هذه الأعباء على أفراد الجماعة تحقيقًا لمبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة.

بعد ان انتهينا من بيان اسس قيام مسؤولية الادارة من دون خطأ، تبين لنا ان مسؤولية الادارة من دون خطأ تتميز بمجموعة من الخصائص تميزها عن المسؤولية الادارية على اساس الخطأ، ومن اهم هذه الخصائص انها نظرية قضائية من ابتكار سياسة القضاء الاداري في فرنسا، والذي استند اليها في بعض الظروف الاستثنائية كوسيلة مكملة لمسؤولية الادارة على اساس الخطأ، كما انها

(١) د. رياض عبد عيسى الزهيري، مرجع سابق، ص٢٤٦.
(٢) المادة (١/اولا)، من قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الارهابية العراقي رقم (٢٠)، لسنة ٢٠٠٩ المعدل، والتي نصت على ان: ((يهدف هذا القانون الى تعويض كل شخص عراقي طبيعي او معنوي اصابه ضرر جراء العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية وجرحى)).

تعد نظرية استثنائية تكميلية (فرعية) لا يلجأ اليها القضاء الا في حالة عدم كفاية المسؤولية الاصلية (المسؤولية على اساس الخطأ)، ومن الخصائص التي تمتاز بها ايضًا، انها نظرية ذات طابع موضوعي، فمن خلال المقارنة بينها وبين مسؤولية الادارة على اساس الخطأ، يتضح ان هذه الاخيرة ذات طابع شخصي تتطلب البحث عن عمل الموظف غير المألوف، في حين ان المسؤولية الادارية من دون خطأ الهدف منها هو تعويض الافراد المتضررين لأسباب موضوعية وقعت من دون ان ترتكب الادارة او الموظف التابع لها أي خطأ، بالاضافة الى ذلك فهي تتطلب شروطًا خاصة كأن يكون الضرر خاصًا وجسيمًا، كما انها نسبية وليست مطلقة، الهدف منها الموازنة بين المصالح العامة والمصالح الخاصة، واخيرًا ان الجزاء المترتب عليها دائمًا ما يكون التعويض(١).

II.ب.الفرع الثاني

شروط قيام المسؤولية الادارية من دون خطأ في الظروف الاستثنائية

يُشترط لقيام المسؤولية الإدارية من دون خطأ في ظل الظروف الاستثنائية، ومن ثم الحكم بالتعويض لجبر الأضرار الناتجة عن الاعمال والإجراءات الاستثنائية التي قامت بها الإدارة شروط عديدة، اهمها ان يكون العمل الإداري قد اتخذ في ظل الظروف الاستثنائية، إذ يتوجب قيام مسؤولية الادارة من دون خطأ ان يكون العمل الذي نتج عنه ضرر الغير قد صدر عن الإدارة اثناء هذه الظروف، أما إذا كان العمل الضار صادر في الظروف العادية، فإن مسؤولية الإدارة هذا تُثار طبقًا للقواعد العامة المقررة لمساءلة الإدارة، كون أن الظروف الاستثنائية هي السبب في وصف نشاط الادارة بأنه مشروع، غير ناتج عن خطأ من قبل الادارة، الامر الذي يترتب عليه عدم إمكانية قيام مسؤوليتها على أساس الخطأ، بل تُثار المسؤولية بدون خطأ، لذا يتوجب على القضاء ان يتأكد أولا من الإجراءات الصادرة عن الإدارة، كالاعتقال الإداري، قد تمت اثناء قيام الظروف الاستثنائية(٢).

(١) د. لشهب صاش جازية، مرجع سابق، ص٥٤- ٥٥.
(٢) عبد الفتاح صالحي، "مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية المشروعة"، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، ٢٠١٣)، ص٤١.

كما يُشترط ايضًا ان ينتج عن نشاط الادارة ضرر خاص وجسيم، يُقصد بالضرر الخاص هو ان يقع على فرد محدد أو فئة محددة من الأفراد، أما إذا كان واقعًا على طائفة غير محددة من الأفراد، فان الضرر هنا يعد ضررًا عامًا، لا تعويض عليه، لأنه يدخل في مجال الأعباء العامة التي يجب على الأفراد تحملها، أما الضرر الجسيم، فيقصد به أن يكون ضرر قد بلغ درجة من الجسامة، او انه استثنائي يتجاوز في أهميته ومداه حد الأعباء التي يلتزم الأفراد بتحملها، ويعد هذا الشرط في الحقيقة شرطًا بديهيًا في مجال مسؤولية الإدارة عن أعمالها الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية، ذلك ان مسؤولية الإدارة في تلك الظروف لا يمكن أن تثار إذا كان الضرر بسيطًا أو قليل الأهمية أو تافه، أو بصفة عامة يدخل في إطار الأضرار المعتادة التي يتحملها عادة الأفراد في أوقات الأزمات[١].

ومن الشروط الاخرى الواجب توافرها لقيام مسؤولية الادارة من دون خطأ في ظل الظروف الاستثنائية، ان يكون نشاط الادارة خطرًا في حد ذاته او ان يشكل عبئا عامًا، وتتحقق صفة الخطورة في عمل الإدارة إذا استعملت الإدارة لمواجهة الظروف وسائل خطرة، أو قامت ببعض الاجراءات الخطيرة، ويتوجب على القضاء بهذا الخصوص عدم الحكم بالتعويض عن كل الأخطار المتصلة بعمل الإدارة العامة، بل يتطلب في ذلك الخطر درجة معينة من الجسامة، أما بالنسبة لصفة العبء العام في اعمال الإدارة، فتحقق إذا كان العمل الذي تقوم به يعد من الأعباء العامة أو التكاليف المفروضة على الافراد داخل المجتمع من قبل السلطة العامة، ومعنى ذلك أن الضرر الذي يصيب الفرد، كان لازمًا من أجل تحقيق المصلحة العامة، وهو في الحقيقة عبء عام كان من المفروض أن يقع على عاتق كل أفراد المجتمع، نظرًا لأنه اتخذ من أجل تحقيق مصلحة المجتمع ككل، وأخيرا يجب ان تكون هناك رابطة سببية بين نشاط الادارة والضرر الناتج عنه[٢].

وتأسيسًا على ما تقدم، يتضح انه في حال توافر هذه الشروط تنعقد مسؤولية الادارة من دون خطأ في ظل الظروف الاستثنائية، ومن ثم يتوجب على القضاء الاداري ان يحكم بالتعويض بالاستناد الى هذه المسؤولية.

(١) د. هاشم عبد المنعم عكاشة، مرجع سابق، ص٥٣
(٢) د. عبد الناصر عبد الله بوسهدانة، مرجع سابق، ص٥٧٠.

وبالرجوع الى موقف القضاء الاداري بشأن مسؤولية الادارة من دون خطأ في ظل الظروف الاستثنائية، نجد ان مجلس الدولة في فرنسا قد اسس قراراته في ظل تلك الظروف على اساس فكرة المخاطر تارة، وتارةٌ اخرى على اساسي فكرة المساواة امام الاعباء العامة، ومن القرارات التي أسسها على فكرة المخاطر، قراره في قضية (Perruch)[١].

ومن القرارات الاخرى التي أسسها مجلس الدولة الفرنسي على اساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة لمسؤولية الادارة من دون خطأ، قراره في قضية (Couiteas) والتي تعد من اهم وأشهر القضايا التي أقر فيها بمسؤولية الإدارة رغم عدم ارتكابها لأي خطأ، ويمكن ايجاز وقائعها ((ان السيدCouiteas وهو من أصل يوناني، قد هاجر الى تونس واشترى قطعة أرض هناك، وذلك أثناء احتلال فرنسا لها ولما ثار نزاع حول ملكية تلك القطعة، لجأ الى القضاء الذي أصدر قرارًا 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 له بملكيته عليها، الأمر الذي جعله يلجأ إلى السلطات الإدارية الفرنسية في تونس طالبًا 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 الى الفتنة والهياج والثورة من طرف العرب، ومن ثم امتنعت عن تنفيذ الحكم، وهذا ما أدى بالسيد (Couiteas) الى رفع دعوى ضد تلك السلطات أمام مجلس الدولة الفرنسي طالبًا تعويضه عما لحقه من ضرر خاص وغير عادي، وذلك من جراء فقده لقطعة الأرض، وإذا 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

(١) تتلخص وقائع هذه القضية بانه ((عند اندلاع الحرب بين كوريا الشمالية و كوريا الجنوبية، قامت كوريا الشمالية بالاعتداء على عاصمة كوريا الجنوبية 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، وهذا ما أدى بالقنصل الى التعرض بمخاطر استثنائية تمثلت في اعتقاله بواسطة سلطات كوريا الشمالية، والتعدي الشديد عليه، فضلًا عن الاستيلاء على أمواله وعقاراته، الأمر الذي سبب له ضررًا جسيمًا نتيجة هذا التكليف، فقام برفع دعوى أمام مجلس الدولة للمطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر، فقرر له مجلس الدولة بالتعويض وذلك على أساس المخاطر الاستثنائية)). نقلًا عن مراد بدران، مرجع سابق، ص٢٧٧.

حكم للمدعي بالتعويض على أساس أن العدالة تأبى أن يضحي فردًا لصالح المجموعة، إذا كان بالإمكان توزيع الأعباء على الجميع، ولأن عدم القدرة على الانتفاع بالأملاك الخاصة لفترة غير محددة نتيجة موقف الإدارة ضد صاحب هذه الاملاك قد ترتب عليه ضرر جسيم يوجب دفع التعويض))[١].

يتضح من قرار مجلس الدولة الفرنسي اعلاه، ان الادارة لم ترتكب أي خطأ عندما امتنعت عن تنفيذ قرار السيد (Couiteas)، الا ان المجلس حكم للمدعي بالتعويض عما أصابه من اضرار جسيمة وخاصة، وذلك بالاستناد الى مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، كون ان عدم تمتع المدعي بقطعة الارض على الرغم من عائدية ملكيتها له، يُعد في حد ذاته عبء عامًا طالما ان السبب في ذلك هو تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في الحفاظ على النظام العام والأمن في ظل الظروف الاستثنائية، ومن ثم يحق للمدعي الحصول على التعويض ما دام أن الضرر الذي تعرض له هو ضرر خاص وجسيم.

اما في مصر، فان القضاء الاداري لم يستقر على اتجاه واحد بشأن مسؤولية الادارة من دون خطأ في الظروف الاستثنائية، فمن ناحية لم يقرر بمسؤولية الادارة من دون خطأ، على اساس إن الأخذ بنظرية أساس المخاطر يلزم وجود نص تشريعي خاص[٢]، ومن ناحية اخرى نجده قد اقر بمسؤولية الادارة من دون خطأ بالاستناد الى فكرة مبدأ المساواة امام الاعباء العامة[٣].

(١) نقلًا عن نقاش حمزة، مرجع سابق، ص١٦٧.

(٢) هذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا في احد احكامها الذي جاء فيه ((ان المناط في مسائلة الحكومة بالتعويض عن القرارات الادارية هو قيام خطأ من جانبها بأن يكون القرار الاداري غير مشروع وأن يترتب عليه ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، فإذا كان القرار سليما مطابقا للقانون فلا تسأل عنه الادارة مهما بلغ الضرر الذي يترتب عليه لانتفاء ركن الخطأ)). نقلا عن د. ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص٥٢٨.

(٣) وذلك في احد احكام المحكمة الادارية العليا، الذي جاء فيه ((من حيث أنه ولئن كان لا يجوز للقرار الاداري في الأصل أن يعطل تنفيذ حكم قضائي وإلا كان مخالفا للقانون إلا أنه إذا كان يترتب على تنفيذه إخلالا خطيرا بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام فيرجح عندئذ الصالح العام على الصالح الفردي الخاص، ولكن بمراعاة أن تقدر الضرورة بقدرها، وأن يعوض صاحب الشأن إذا كان لذلك وجه))نقلًا عن شمسة مفتاح احمد الناصري، "مسؤولية الادارة في التعويض عن القرارات الادارية"، (رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٨)، ص١٠٩- ١١٠.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من البحث في موضوع دراستنا الموسوم بـــ (مسؤولية الادارة عن اعمالها التقديرية في ظل الظروف الاستثنائية)، توصلنا الى عدد من الاستنتاجات والمقترحات، والتي يمكن اجمالها بما يأتي:

اولا: الاستنتاجات:

١. إن المسؤولية الإدارية هي الالتزام النهائي من جانب الإدارة العامة بتعويض الضرر الناتج عن الخطأ المنسوب الى احد اشخاصها الاعتبارية، أو الناتج عن عملها الإداري المشروع في ظل الظروف الاستثنائية.
٢. ان مسؤولية الادارة العامة في الظروف الاستثنائية تقوم على اساسين، هما اساس الخطأ وبدون خطأ، ففي نطاق الاساس الأول (خطا) تقوم مسؤولية الادارة على الخطأ المرفقي الذي ينتج عن ممارسة ومباشر الادارة العامة لإعمالها المادية، اي بوجود خطأ مادي منتج للضرر صادر عن الادارة العامة، متى ما ارتبط الخطأ بالضرر بموجب علاقة سببية بينهما، اما مسؤوليتها بدون خطأ فانه لا يشترط تحقق ركن الخطأ لقيام مسؤولية الادارة في ظل الظروف الاستثنائية، وانما ينبغى ان تكون هناك رابطة سببية بين الضرر وعمل الادارة.
٣. أن تطبيق قواعد المشروعية وسيادة القانون من الأمور الصعبة جدا في الظروف الاستثنائية لأن ذلك يؤدي الى الاضرار بالنظام وامن الدولة وسلامة الأفراد، فالظروف الاستثنائية تلزم الدساتير بمنح سلطات واسعة للإدارة لمواجهة المخاطر المحدقة بسلامة الدولة ومواطنيها، لذا تعد نظرية الظروف الاستثنائية استثناءً على مبدأ المشروعية وليست قيدًا عليه.
٤. تبين لنا ان مسؤولية الادارة من دون خطأ تتميز بمجموعة من الخصائص تميزها عن المسؤولية الادارية على اساس الخطأ، ومن اهم هذه الخصائص انها نظرية قضائية من ابتكار سياسة القضاء الاداري في فرنسا، والذي استند اليها في بعض الظروف الاستثنائية كوسيلة مكملة لمسؤولية الادارة على اساس الخطأ، كما انها تعد نظرية استثنائية تكميلية (فرعية) لا يلجأ اليها القضاء الا في حالة عدم كفاية المسؤولية الاصلية (المسؤولية على اساس

الخطأ)، ومن الخصائص التي تمتاز بها ايضًا، انها نظرية ذات طابع موضوعي، فمن خلال المقارنة بينها وبين مسؤولية الادارة على اساس الخطأ، يتضح ان هذه الاخيرة ذات طابع شخصي تتطلب البحث عن عمل الموظف غير المألوف، في حين ان المسؤولية الادارية من دون خطأ الهدف منها هو تعويض الافراد المتضررين لأسباب موضوعية وقعت من دون ان ترتكب الادارة او الموظف التابع لها أي خطأ، بالاضافة الى ذلك فهي تتطلب شروطًا خاصة كأن يكون الضرر خاصًا وجسيمًا، كما انها نسبية وليست مطلقة، الهدف منها الموازنة بين المصالح العامة والمصالح الخاصة، واخيرًا ان الجزاء المترتب عليها دائمًا ما يكون التعويض.

٥. لا يمكن مساءلة الادارة في ظل الظروف الاستثنائية إلا عن الأخطاء التي بلغت درجة من الجسامة او التعسف المتعمد بسوء نية، وتخف المسؤولية في حالة الخطأ البين الذي لا يرتكز على سبب يسوغه، وتنعدم إذا كانت اعمال الادارة في ظل الظروف الاستثنائية تهدف الى تحقيق مصلحة عامة، كون مصلحة الفرد تتساوى مع مصلحة فرد آخر، ولا تتساوى مع المصلحة العامة.

ثانيا: المقترحات:

١. نقترح على المشرع العراقي، تعديل نص المادة (١) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤، وذلك بإيراد نص صريح وواضح يبين أسباب إعلان حالة الظروف الاستثنائية بالشكل الذي لا يدع مثاراً للشك، فبالنسبة لسبب الخطر لابد من بيان مفهومه وتحديد المقصود منه، فضلاً عن ذلك بيان الأسباب الأخرى التي تدعو لإعلان حالة الظروف الاستثنائية بشكل واضح لا لبس فيه، وبما ينسجم مع نص المادة (٦١/تاسعا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٢. كما نقترح على المشرع العراقي سن قانون جديد ينظم اللجوء نحو تطبيق انظمة الاستثناء، بدلا من امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) الصادر في عام ٢٠٠٤ النافذ حاليا، وذلك بسبب عدم انسجامه مع أحكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥، خصوصًا وان للنصوص الدستورية السمو على ذلك الأمر، لذا يتوجب على المشرع العراقي تنفيذ التزامه الدستوري، والاسراع

بسن قانون جديد ينظم الحالات الاستثنائية في العراق على وفق ما ورد في نص المادة (٦١/تاسعا) من الدستور.

قائمة المصادر والمراجع

اولا: الكتب العربية:

١. ابراهيم فوزي مراد، *المسؤولية الادارية في المجال الطبي في النظام المصري والفرنسي*، الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

٢. احمد مدحت علي، *نظرية الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة في فرنسا ومصر)*، مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨.

٣. حامد الشريف، *مجموعة المبادئ القضائية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا*، ج٤، الاسكندرية: المكتبة العالمية، ٢٠٠٩.

٤. حسن علي ذنون، *شرح القانون المدني العراقي، احكام الالتزام*، ط٢، بغداد: مطبعة المعارف، ٢٠٠٧.

٥. حسن محمد هند، *الموسوعة القضائية في التعويض*، ج١، مصر: دار الكتب القانونية، ٢٠٠٨.

٦. حقي إسماعيل، *الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٨٢.

٧. سعاد الشرقاوي، *المسؤولية الادارية*، ط٢، مصر: دار المعارف، ١٩٧٢.

٨. سليمان محمد الطماوي، *القضاء الاداري (قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام) (دراسة مقارنة)*، الكتاب الثاني، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٦.

- *القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة (دراسة مقارنة)*، ط٣، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٤.

٩. سليمان مرقس، *الوافي في شرح القانون المدني*، ط١، مصر: دار الكتب القانونية، ٢٠٠٠.

١٠. سمير ذنون، *الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني والاداري*، لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠٠٩.

١١. شريف احمد الطباخ، *التعويض الاداري في ضوء الفقه والقضاء واحكام المحكمة الادارية*، ط١، القاهرة: دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٦.

١٢. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، *دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – الاسباب والشروط-*، ط١، الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٨.

١٣. عبد القادر الفار، *مصادر الالتزام، مصادر الحق الشخصي في القانون المدني*، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤.

١٤. عبد الملك يونس محمد، *اساس مسؤولية الادارة وقواعدها (دراسة مقارنة بين نظامي القضاء الموحد والمزدوج)*، مصر: دار الكتب القانونية، ٢٠١٢.

١٥. عبد الناصر عبد الله بوسهدانة، مجلس الدولة حامي الحقوق والحريات، مصر: دار الفكر العربي، ٢٠١١.

١٦. عبدالله حنفي، *قضاء التعويض (مسؤولية الدولة عن اعمالها غير التعاقدية)*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.

١٧. علي خطار الشطناوي، *مسؤولية الادارة العامة عن اعمالها الضارة*، ط١، عمان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٨.

١٨. عمار عوابدي، *نظرية المسؤولية الإدارية*، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤.

١٩. عواد حسين العبيدي، *شرح قانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦*، ط١، بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٤.

٢٠. قدري عبد الفتاح الشهاوي، *أعمال الشرطة ومسؤوليتها اداريا وجنائيا*، الاسكندرية: دار المعارف، ١٩٦٩.

٢١. ماجد راغب الحلو، *القضاء الاداري*، مصر: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٨.

٢٢. محمد امين يوسف، *المسؤولية الاداري في النظام الاداري والفقه الاسلامي (دراسة مقارنة)*، ط١، الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٤.

٢٣. محمد رفعت عبد الوهاب، *القضاء الاداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض وأصول الاجراءات*، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.

٢٤. *اصول القضاء الاداري*، الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٤.

٢٥. محمد عبد العال السناري، *مسؤولية الدولة عن الاعمال غير التعاقدية وقضاء الالغاء والتأديب (دراسة مقارنة)*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.

٢٦. محمد عبد الواحد الجميلي، *قضاء التعويض*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٦.

٢٧. محمد محمد عبداللطيف، *قانون القضاء الاداري (مسؤولية السلطة العامة) الكتاب الثالث*، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.

٢٨. محمود عاطف البنا، *الوسيط في القضاء الإداري، تنظيم رقابة القضاء الإداري، الدعاوى الإدارية*، القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٩٠.

٢٩. هشام عبد المنعم عكاشة، *مسؤولية الادارة عن اعمال الضرورة*، القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٨.

٣٠. وجدي ثابت غبريال، *مبدأ المساواة امام الاعباء العامة كأساس للمسؤولية الادارية نحو اساس دستوري للمسؤولية من دون خطأ*، الاسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١١.

٣١. وسام صبار العاني، *القضاء الاداري*، بيروت: دار السنهوري، ٢٠٢٠.

ثانيا: الكتب المترجمة:

١. جورج فوديل، و بيار دولفوليه، *القانون الاداري*، ج١، ط١، ترجمة منصور القاضي، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠١.

٢. مارسلو لونغ وبروسبير فيل وغي بريبان وبيار دلفولفيه وبرونو جينفوا، *القرارات الكبرى في القضاء الاداري*، ط١، ترجمة منصور القاضي، لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ٢٠٠٩.

رابعا: الرسائل والاطاريح الجامعية:

أ: الرسائل:

١. عبد الفتاح صالحي، "مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية المشروعة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، ٢٠١٣.
٢. شمسة مفتاح احمد الناصري، "مسؤولية الادارة في التعويض عن القرارات الادارية"، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة الإمارات العربية المتحدة، الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٨.

٣. عمار طعمة حاتم البيضاني، "المسؤولية الادارية القائمة على فكرة المخاطر (دراسة مقارنة)"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٧.

٤. ندى محمد امين، "مسؤولية الادارة بالتعويض عن القرارات الادارية غير المشروعة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، الاردن، ٢٠١٠.

٥. نقاش حمزة: الظروف الاستثنائية والرقابة القضائية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، الجزائر، ٢٠١١.

ب: الاطاريح:

١. مراد بدران، "الرقابة القضائية على اعمال الادارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، الجزائر، ٢٠٠٥.

خامسا: البحوث والدوريات:

١. حنان القيسي، "اساس مسؤولية الدولة عن الاضرار الحربية والإرهابية في العراق"، *مجلة الدراسات القانونية، بيت الحكمة، بغداد*، العدد (٢٦)، ٢٠١٠.

٢. رياض عبد عيسى الزهيري، "مسؤولية الدولة عن اعمالها الضارة في القانون الجزائري والمقارن"، *بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، بغداد*، المجلد(٢٣)، العدد (٢)، ٢٠٠٨.

٣. سينم صالح محمد، "المسؤولية الشخصية للموظف العام في القانون العراقي"، *مجلة جامعة تكريت للحقوق*، المجلد(٤)، العدد(٢٩)، 2008.

٤. لشهب صاش جازية، "محاضرات في مقياس المسؤولية الادارية"، قسم الحقوق، *جامعة محمد لمين، الجزائر*، ٢٠٢٢.

سادسا: الاعلانات العالمية والدساتير والقوانين:

أ: الاعلانات العالمية:

١. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٧٨٩.

ب: الدساتير:

١. الدستور الفرنسي لعام ١٩٨٥ المعدل.

٢. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

٣. الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل.

ج: القوانين:

١. القانون المدني المصري رقم (١٣١)، لسنة ١٩٤٨ المعدل.

٢. القانون المدني العراقي رقم (٤٠)، لسنة ١٩٥١ المعدل.

٣. قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥)، لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٤. القانون المدني الفرنسي رقم (٨٦)، لسنة ١٩٨٦المعدل.

٥. قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعمليات الإرهابية العراقي رقم (٢٠)، لسنة ٢٠٠٩ المعدل.

سابعا: القرارات القضائية:

١. قرار محكمة التمييز الاتحادية العراقية بالعدد (٩٨٦) في ٢٠٠٩/١/١١.