

## الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية دون خطأ "دراسة مقارنة"

رائد "محمد عادل" بيان\*

### ملخص

تقوم مشكلة هذا البحث على ما لوحظ من تطور لحق بالمسؤولية الإدارية وخصوصاً "مسؤولية الإدارة دون خطأ" في العصر الحديث نحو تعويض المتضرر من جراء نشاط الإدارة دون اشتراط لتوافر ركن الخطأ، حيث كان المبدأ قديماً بأن الدولة لا تسأل عن أعمالها الضارة باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة والاستثناء مسؤوليتها، إلا أن ذلك قد تغير نتيجة لتحول الدولة من الدولة الحارسة إلى المتدخل في العديد من النشاطات التي كانت حكراً على الافراد، ونتيجة للتطور العلمي والتكنولوجي الهائل في المجالات كافة وبمناسبة ممارسة الدولة لهذه النشاطات قد تلحق الأضرار بالافراد والمتعاملين معها دون أن ينسب لجهة الإدارة أي خطأ، ونظراً لعجز النظرية الخطئية (الخطأ الجسيم، أو الخطأ، أو قرائن الخطأ) ظهرت نظرية مسؤولية الإدارة دون خطأ التي لا تشترط ركن الخطأ وتكتفي بركني الضرر وعلاقة السببية، فكان لابد من البحث عن الأساس القانوني لهذه المسؤولية التي تعتمد أساساً لها مراعاة مبدأ العدالة والمساواة أمام الأعباء العامة، وأصبح المبدأ السائد حديثاً هو مسؤولية الدولة عن أعمالها والاستثناء عدم مسؤوليتها.

وبما أن النظام القانوني الأردني لا يستند بتعويض المتضرر إلا على أساس الخطأ أو على أساس القانون وليس على أساس اخر، فقد وجد الباحث إجراء هذا البحث لبيان الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمالها دون خطأ وبيان موقف الفقه والقضاء من هذا الاساس، ونتمنى أن يتطور ويأخذ بالتجربة الفرنسية خصوصاً بعد صدور قانون القضاء الأردني رقم (27) لسنة 2014 الذي جعل التقاضي على درجتين.

الكلمات الدالة: القانون الاداري، القضاء الاداري، التعويض، نظرية المخاطر.

### المقدمة

المسؤولية هنا القانون، وفي حال عدم وجود النص، يثور الخلاف فقد يستند القضاء على أساس المادة (61) من القانون المدني التي تشير إلى أن الجواز الشرعي ينافي الضمان. ولغايات تحقيق الهدف من هذا البحث فهو يعتمد على المنهج الوصفي التحليلي بدراسة مقارنة وسوف نتطرق هذه الدراسة للإجابة عن التساؤلات التالية:

- ماهية مسؤولية الادارة بدون خطأ وتطور نشأتها وبيان خصائصها.
- ما موقف الفقه من مسؤولية الإدارة بدون خطأ؟
- ما الأسس القانونية التي يمكن الاستناد عليها في مسؤولية الإدارة بدون خطأ؟
- ما الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة بدون خطأ في بعض الدول؟
- ما أهم التطبيقات القضائية لمسؤولية الإدارة بدون خطأ في الاردن؟

وبناء على ماتقدم ولغايات تحقيق هذه المنهجية هدفها فسيتناول هذا البحث دراسة الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة بدون خطأ من خلال مبحثين، ماهية نظرية مسؤولية الإدارة

مسؤولية الادارة عن أعمالها دون خطأ هي نظرية من ابتداء مجلس الدولة الفرنسي، تهدف إلى حماية حقوق الأفراد وحررياتهم وتقديم لهم التعويض مقابل الأضرار التي لحقت بهم نتيجة لنشاط الإدارة المشروع وقد وجد مجلس الدولة الفرنسي الأساس القانوني لهذه النظرية في البداية في نظرية تحمل التبعية، ومن ثم في مبدأ المساواة وتحمل أعباء التكاليف العامة ضمناً لتحقيق التوازن بين امتيازات الإدارة وحقوق الأفراد.

لا تعتمد الإدارة ارتكاب الأخطاء ولكن بمناسبة ممارستها لنشاطاتها المشروعة قد تلحق الأضرار بالافراد، ومن غير العدالة أن لا يعرض المتضرر، وهذا لا يتحقق في القضاء العادي أسير النص القانوني، فالقضاء الأردني يستند على أحكام المادة (256) من القانون المدني والتي تستوعب جزء من هذه النظرية ولا مشكله حال وجود النص، فأساس

\* وزارة الصحة، عمان، الأردن. تاريخ استلام البحث 2014/9/18، وتاريخ قبوله 2015/12/17.

أصاب الغير"، أما مسؤولية الإدارة؛ فهي "الالتزام النهائي الذي يقع على عاتق الإدارة أو إحدى المؤسسات والمرافق العامة بدفع تعويض عن الضرر الذي لحق بالغير نتيجة لنشاطها المتنوع أو تصرفاتها التي يطلق عليها "أعمال الإدارة" كالأعمال المادية (حادث سير)، أو نتيجة لأعمالها القانونية (قرار أو عقد إداري) وسواء أكان ذلك النشاط أو التصرف مشروعاً أو غير مشروع"<sup>(2)</sup>.

إن المسؤولية الإدارية - ذات النشأة القضائية الفرنسية - في أساسها معقوده على مفهوم المسؤولية المدنية، وقد أخذت المسؤولية الإدارية من قواعد القانون المدني بطريقة تتناسب مع القانون الإداري وقواعده، إلا أن القواعد التي وضعها مجلس الدولة الفرنسي أثناء نظر المنازعات الإدارية لدعاوى مسؤولية الإدارة عن أعمالها المشروعة التي ألحقت الضرر بالأفراد قد صاغها الفقهاء كمبادئ للمسؤولية وأطلق عليها "القانون العام للمسؤولية"، وهذا لا يستلزم استبعاد القواعد المدنية؛ إذ أن بعض المنازعات الإدارية لمسؤولية الإدارة عن أعمالها المشروعة وغير المشروعة ربما لا تخضع للقواعد المدنية في المسؤولية الإدارية ويتم تنظيمها بقوانين خاصة ويطلق عليها الفقهاء "النظام القانوني للمسؤولية"<sup>(3)</sup>.

وتعد نظرية المسؤولية الإدارية بدون خطأ من النظريات الحديثة في توسيع المسؤولية على الرغم من أنها لم تظهر فجأة ولا دفعة واحدة؛ فالأصل في مسؤولية الإدارة عن أعمالها في نظر الفقه والقضاء تقوم على أساس الخطأ، إذ من يخطئ يتحمل تبعات خطأه ومن لم يخطئ فلا مسؤولية عليه؛ أي حيث لا خطأ فلا مسؤولية وهذه القاعدة الأصولية<sup>(4)</sup>.

وما كانت تمارسه الدولة في السابق من نشاطات واختصاصات لا تتعدى مرافق الأمن والعدالة، ولا يجوز لها ممارسة نشاطات واختصاصات المرافق الاقتصادية والتي كانت حرة وحكراً على نشاطات الأفراد وغير محكومة بتشريعات تصدر عن السلطات العامة، وإنما في مجال وإطار حر يخضع في العادة للقوانين الطبيعية<sup>(5)</sup>، فكان الأصل العام والسائد مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها، لأن مسؤولية الدولة عن أعمالها وتصرفاتها تتنافى مع مبدأ سيادة الدولة المطلق، وهذا ما كان سائداً في بريطانيا سندا للقاعدة الدستورية "الملك لا يخطئ" The King can not do wrong " وبالتالي لا تسأل الدولة ولا يسأل موظفها أيضاً<sup>(6)</sup>.

ويتطور العصور أخذ مبدأ السيادة يتراجع مما يسمح بتراجع مبدأ عدم مسؤولية الدولة، لأن مبدأ سيادة الدولة لا يتعارض مع خضوعها للقانون والتزامها بتعويض من تسببت له بضرر، وأصبح مبدأ المشروعية هو المبدأ السائد وذلك بخضوع الحاكم

بدون خطأ كمبحث أول، مقسم إلى ثلاثة مطالب، يتناول الأول منها تعريف المسؤولية الإدارية بدون خطأ، أما الثاني فسيتناول خصائص نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ، وسيتناول المطلب الثالث بيان موقف الفقه من نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ، في حين يتناول المبحث الثاني الأسس القانونية لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ في ثلاثة مطالب، الأسس الفلسفية والقانونية لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ كمطلب أول، والأساس القانوني لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ في بعض الدول كمطلب ثاني، وأهم التطبيقات القضائية لمسؤولية الإدارة بدون خطأ في الأردن في المطلب الثالث، ومن ثم يختم هذا البحث بملخص وتوصيات.

## المبحث الأول

### ماهية نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ

المسؤولية بوجه عام هي: "حال أو صفة من يسأل عن أمر أتاه وتقع عليه تبعته أي؛ مواخذة الشخص عن الأفعال أو التصرفات التي أحدثها للغير ويكون مسؤولاً عن نتائجها، وقانوناً فهي: "التزام نهائي يقع على عاتق الشخص بمحاسبته ومساءلته ومطالبته بجبر الضرر الذي صدر عنه بخطأ أو بدون خطأ، أما المسؤولية الإدارية التي تتعد في ظل القانون الإداري وتتصل بشكل مباشر بالدولة ومرافقها العامة فهي:" الحالة القانونية التي تلتزم بها الإدارة العامة بشكل نهائي بتعويض المتضرر عن الضرر الذي لحق به جراء نشاط الإدارة المشروع أو غير المشروع"<sup>(1)</sup>.

والمسؤولية تعد من أهم الموضوعات القانونية إذ لا يخلو موضوع من الموضوعات القانونية دون أن يكون للمسؤولية مكاناً بارزاً وأساسياً فيه، ولم يكن يتصور مسؤولية محدث الضرر دون خطأ، وقد أصبحت مسؤولية الإدارة العامة بدون خطأ تظهر للوجود ولها مكان، وهذا ما سيتطرق له هذا المبحث للتعرف على هذه المسؤولية من خلال "المطلب الأول" ومبينا مفهوم مسؤولية الإدارة بدون خطأ "الفرع الأول" ومن ثم تطورها ونشأتها "الفرع الثاني"، ثم سيتناول بيان خصائص مسؤولية الإدارة بدون خطأ في "المطلب الثاني"، وموقف الفقه من نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ "كمطلب ثالث".

### المطلب الأول: تعريف المسؤولية الإدارية بدون خطأ

تعرف المسؤولية: بأنها "الالتزام النهائي الذي يقع على عاتق شخص بتعويض شخص آخر عن الضرر الذي تسبب له به"، أو "مواخذة الشخص ومحاسبته عن الأفعال التي أتاها مخالفاً للقواعد والأحكام الأخلاقية والقانونية ونتج عنها ضرر

والمدني، كما أن القانون الإداري أيضا يمتاز بأنه قانون غير مكتوب وقواعده غير مقننه ويحاول أن يوازن بين السلطة والحرية مما ساعد مجلس الدولة الفرنسي على ابتداء وإرساء نظرية تدعى بنظرية المخاطر، ومن ثم تطورت تلك النظرية لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ التي تقوم على عدم اشتراط توفر ركن الخطأ في حال صعوبة توفر هذا العنصر، إذ أصبحت هذه النظرية تكميلية استثنائية للنظرية الأصلية القائمة على مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ لضرورة إقامة التوازن في المجتمع حفاظا على حقوق الأفراد وحرياتهم من الأضرار التي قد تلحق بهم من جراء نشاط الإدارة<sup>(10)</sup>.

وتتم مساءلة الإدارة على أساس ركني الضرر وعلاقة السببية فيما بينهما دون وجود خطأ من جانب الإدارة، وتتعدد مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الضرر الذي أصاب المتضرر نتيجة قيامها بالنشاط وممارستها لأعمالها حتى ولو لم يصدر عنها أي خطأ، وعلى المتضرر يقع عبء إثبات العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه دون حاجة إلى إثبات خطأ الإدارة<sup>(11)</sup>.

وبالتالي أصبح القضاء الإداري والقانون الإداري يعتمدان على نوعين من المسؤولية الإدارية أحدهما المسؤولية التقليدية القائمة على أساس الخطأ، والثانية النظرية القضائية للمسؤولية الإدارية بدون خطأ والتي تقوم كلما ترتب على نشاط الإدارة ضرر أصاب الأفراد أو المواطنين ولو كان هذا النشاط مشروع؛ فهي مسؤولية استثنائية أو مسؤولية مكملة لنظرية المسؤولية الأصلية وتطبق استثناء على الأصل في حال وجود الضرر ولم يعد بالإمكان إثبات الخطأ الشخصي الموجب للمسؤولية، أو الخطأ المفترض القابل لإثبات العكس، أو الخطأ المجهول، وفي بعض الحالات لم يكن هناك خطأ لينسب إلى جهة الإدارة ومع ذلك هناك ضرر أصاب الأفراد، كأن تقوم الإدارة برصف وتزفيت الطرقات وعلى الرغم من اتخاذ الاجراءات والاحتياطات كافة إلا أن الضرر وقع لبعض المنازل القديمة، وقد سميت هذه المسؤولية باسم المسؤولية على اساس المخاطر أو المسؤولية على أساس تحمل تبعه المخاطر، إلا أن هذه التسمية منتقدة وليست جامعة مانعة لكل الأضرار التي قد تلحق بالأفراد؛ إذ إن تحمل تبعه المخاطر تفترض وجود عمل أو نشاط من جانب الإدارة ينطوي على المخاطر أو أي نوع من أنواع تلك المخاطر ولا يمكن تطبيق هذه النظرية بهذه التسمية على بعض أنشطة الإدارة والتي لا تنطوي على مخاطر، ولهذا يرى الدكتور جورجي شفيق ساري بان التسمية الجامعة والأقرب للدقة والصواب هي

والمحكوم للقانون، وبالتالي تحولت الدولة من دولة وإدارة عامة لاتسأل ولاتحاسب؛ لأنها لاتخطئ سندا لفكرة سيادة الدولة المطلقة إلى إدارة تحاسب وتلتزم بتعويض الأفراد المتضررين من جراء نشاطها، وسواء اكان ذلك بخطأ أو دون خطأ، فالأحكام والقواعد النازمة لنشاط الدولة تمتاز بأنها؛ أحكام وقواعد متطورة ومتجددة باستمرار تتغير وتتغير وتتطور الظواهر الإدارية عبر مر الزمان، وذلك نظرا لتطور دور الدولة وتغير مهمتها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، وحيث إن القضاء الإداري يمتاز أيضا بأنه؛ قضاء مبتدع وانشائي، على خلاف القضاء العادي الذي يعتبر أسير النص القانوني<sup>(7)</sup>.

فقد أخذ القضاء الإداري على عاتقه خلق وإيجاد نظريات قانونية تستوعب تطور عمل ونشاط الإدارة العامة وتدخل الدولة في معظم الشؤون والأعمال التي كانت حكرًا على الأفراد دون الدولة، ويتضح ذلك من خلال البت في المنازعات التي كانت تنشأ ما بين الأفراد ودوائر ومؤسسات الدولة المختلفة، لهذا كانت القواعد العامة التي تحكم ما بين الأفراد لا يمكن إعمالها ما بين الأفراد والإدارة ولا تصلح لإقامة مسؤولية الدولة على أساس الخطأ، مما حدى بالقضاء الإداري للبحث عن قواعد ونظريات وأسس مختلفة تصلح لتنظيم العلاقة ما بين الدولة والأفراد شيئًا فشيئًا إلى أن ظهرت نظريات جديدة في مسؤولية الإدارة على أساس اخر غير الخطأ ألا وهو نظرية مسؤولية الدولة بدون خطأ أو مسؤولية الإدارة على اساس المخاطر، التي تعرف بأنها: "المسؤولية التي تعقد بحق شخص أحدث ضررا للغير بفعله دون ارتكابه لأي خطأ"<sup>(8)</sup>، لكن بعض أعمال ونشاط الدولة قد لا يشكل خطرا إلا أنه قد يتسبب بضرر للغير، كالقرارات الإدارية مثلا فكيف تتعدد المسؤولية عنها، وما هو الأساس القانوني لهذه المسؤولية؟.

مسؤولية الإدارة بدون خطأ هي من ابتداء مجلس الدولة الفرنسي، (نظرية قضائية) واستثناء على الأصل ويعد دور هذه المسؤولية - دون خطأ- متمما أو مكملا للمسؤولية بخطأ ويتم تطبيقها في الحالات التي يقع فيها الضرر الذي يصيب المتعاملين مع الإدارة والغير من الأفراد والمواطنين دون أن يكون هناك أي خطأ من جراء نشاط وتصرفات الإدارة، وعدم تعويض المتضرر او المتضررين عن ذلك الضرر الناشئ يكون مجافيا لقواعد العدالة<sup>(9)</sup>.

#### الفرع الأول: مفهوم نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ

لعب القضاء الإداري دور هام من خلال ما يتميز به باعتباره قضاء إنشائيا متطورا ويسبق المشرع في الكثير من الأحيان ولا ينقيد بنصوص القانون كما هو الحال في القضاء

مسؤولية الإدارة بدون خطأ<sup>(12)</sup>.

بلانكو لعام 1873 اقترح مفوض الدولة روميو تقرير مسؤولية الدولة على أساس أنه يجب عليها ضمان عمالها ضد المخاطر الناجمة عن الأعمال التي يطلب منهم أدائها في إطار المرافق العامة، وبعتماد هذا التحليل فإن مجلس الدولة قد أقر بوجود مسؤولية من أجل المخاطر لم تكن المحاكم العادية قد قبلت بها بعد ليكون نوعا آخر من المسؤولية في غياب الخطأ من جانب الإدارة وهي مسؤوليه بقوة القانون بسبب الضرر الحاصل وخصوصا في مجال الأخطار المهنية والمخاطر الحربية ومخاطر الشعب وغيره، ومن وقتها ظهر التمييز بين المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية<sup>(15)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يمكن القول بأن: مقتضى هذه النظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ كما يراها الدكتور جورج ساري، ويؤيدها الباحث هو: أن تسأل الإدارة عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء أعمالها المشروعة دون حاجة لتكليف المتضرر بأن يثبت خطأ الإدارة، حيث يكفي أن يثبت المتضرر العلاقة السببية بين عمل الإدارة والضرر الذي لحق به وبذلك فهي مسؤولية إدارية قائمة بدون توافر ركن الخطأ.

### الفرع الثاني: نشأة نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ

نتيجة لتطور نشاط الإدارة وازدياد تدخلها في مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية كافة وتحولها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخل، فقد أدى ذلك إلى زيادة تعريض الأفراد والمواطنين للأضرار نتيجة لهذا النشاط وسواء أكان بخطأ أو بدون خطأ، وفي نظر الفقه والقضاء لم تكن تتصور مسؤولية الإدارة إلا على أساس الخطأ باعتباره الأصل الذي تقوم عليه مسؤولية الإدارة لأنه؛ لا يمكن إجبار الإدارة على تعويض المتضرر إلا بناء على خطئها وابتقاء الخطأ تنتفي المسؤولية، إلا أنه وفي بعض الحالات قد تنتج عن تصرف الإدارة ونشاطها المشروع أضرار قد تلحق بالأفراد بدون خطأ يمكن أن ينسب للإدارة، وإبقاء الأضرار دون جبرها بتعويض المتضرر ينطوي على إنكار للعدالة، وإخلال بمبدأ المساواة في تحمل الأعباء والتكاليف العامة، وهنا نكون بصدد البحث عن مسؤولية الإدارة بدون خطأ<sup>(13)</sup>.

### المطلب الثاني: خصائص نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ

إستنادا إلى ماهية نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ فإنها تتميز بمجموعة من الخصائص تتبع من طبيعة هذه النظرية وأصل نشأتها والتي تتلخص بما يلي:

#### 1- نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ نظرية قضائية،

فالقضاء الإداري قضاء إنشائي والقاضي الإداري له سلطات واسعة على عكس القاضي المدني أسير النص القانوني حيث يتقيد بالنصوص المكتوبة، لهذا نشأة نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ من خلال القضاء الإداري وابتداع مجلس الدولة الفرنسي من أجل الحفاظ على التوازن بين المتضرر حماية لحقوقه وحرياته، وبين ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة، تحقيقا للعدالة والتضامن الاجتماعي<sup>(16)</sup>.

#### 2- نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ نظرية استثنائية

مكاملة، فالأصل في المسؤولية قيامها على أساس الخطأ وفي حال وجود الضرر الناشئ عن نشاط الإدارة ولم يستطع المتضرر إثبات الخطأ تقوم مسؤولية الإدارة بدون خطأ؛ لهذا فهي تتميز بأنها نظرية استثنائية أو احتياطية تكميلية يتم اللجوء إليها وتطبيقها لحفظ التوازن ما بين امتيازات الإدارة وحقوق الأفراد وحرياتهم<sup>(17)</sup>.

#### 3- نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ نظرية حيادية

وموضوعية، فهذه النظرية لمسؤولية الإدارة بدون خطأ تمتاز بالموضوعية والحياد؛ بمعنى أن قيامها لا يستلزم إدانة الإدارة بارتكابها جرما، وإنما نشاط الإدارة الخطر قد أحدث ضررا لحق ببعض الأفراد فهي مسؤولية ليست مطلقة حيث إن القضاء يأخذ بالاعتبار ظروف الدولة المادية، ويشترط للتعويض فيها أن يكون الضرر قد بلغ حد الجسامة والخطورة غير الاعتيادية، بالإضافة لصفة الخصوصية للمتضرر، فتطبيق هذه النظرية لا يعني إدانة الإدارة أو إلغاء القرار بقدر ما هو جبر للضرر<sup>(18)</sup>.

وحيث إن الإدارة تستفيد من ذلك النشاط أو التصرف ففي مقابله عليها أن تتحمل التعويض عن الأضرار الناشئة عنه، فمن الطبيعي أن مسؤولية الإدارة من حيث المبدأ مسؤولية تؤسس على ارتكاب خطأ بمعنى؛ أن لا تقوم تلك المسؤولية إلا إذا كان الفعل ضارا والإدارة مخطئه، فإذا كانت مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ هي الأصل في القانون الإداري إلا أنه ومنذ عام 1895 تقبل مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة إمكانية قيام مسؤولية الإدارة بدون خطأ، أو "على أساس المخاطر" ووجدها مجلس الدولة الفرنسي في قضية المدعو كام<sup>(14)</sup>، حيث تتلخص وقائع هذه المنازعة بأن "المدعو كام كان عاملا بمصنع حربي يتبع للدولة وتعرض لجروح ناتجة عن تطاير شظايا الحديد مما نتج عنه ضمور في يده اليسرى وعجزه عن العمل، فقرر منحه تعويضا من وزير الحرب إلا أن العامل كامل قد وجد ذلك التعويض غير كاف فرفع دعواه إلى مجلس الدولة مطالبا بتعويض أكبر، علما بأن العامل لم يرتكب أي خطأ، وكذلك لا يمكن أن ينسب للدولة أي خطأ، واعتمادا على خصوصية القانون الإداري في باب المسؤولية التي أكدها قرار

ذلك لم يكن محل اتفاق ما بين الفقهاء، فظهرت العديد من الحجج التي تؤيد وتبرر وجود نظرية المسؤولية بدون خطأ وأخرى تعارضها.

#### الفرع الأول: الجانب المعارض والرافض لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ وأسانيده

لا يسلم جانب من الفقه بهذه النظرية ولا يعترف بها مستندا على الحجج التالية:

1- أنها نظرية غامضة ومبهمة ولا يمكن التسليم بإقامة المسؤولية على هكذا نظريات لا تتفق مع مبادئ القانون الدستوري، حيث إن القانون الإداري غير منفصل عن القانون الدستوري، ويتوجب أن يسير في فلك واحترام مبادئه، وأهم مبدأ من هذه المبادئ مبدأ احترام سيادة الدولة<sup>(23)</sup>.

2- إن مجلس الدولة الفرنسي قد حقق نجاحا في تلافي عيوب مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ من خلال ابتداعه لقرائن الخطأ البسيطة التي تقبل إثبات العكس، أو المطلقة التي لا تقبل إثبات العكس لإعفاء المتضرر من إثبات خطأ الإدارة الذي يعد في بعض الحالات صعب الإثبات، أو لاستحالة إثباته، وتطبيق نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ يعد رجوع إلى الوراء وعدم تكرار بالتطورات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي<sup>(24)</sup>.

3- يعتبر الفقيه الفرنسي هوريو (HAURIU) بأن الأساس القانوني لنظرية المسؤولية بدون خطأ أو (المخاطر)، هو القانون لأنها نوع من أنواع التأمين الذي يكون مرجعه القانون، وهذا ما فعله المشرع في العديد من الحالات التي نص عليها بالتعويض وطبقها القضاء، وهذا ما يؤيده البعض في مصر ولا يتصور قانونا بأن تتعدد المسؤولية بدون خطأ، وتقوم مسؤولية الإدارة في مصر على أساس الخطأ وفي حال عدم إثبات الخطأ تقوم على أساس قرينة من قرائن الخطأ، وإن إقامة المسؤولية بلا خطأ (نظرية المخاطر) في غير الحالات التي حددها المشرع تكون مبهمة وغامضة لا يمكن التأسيس عليها إلا من خلال قواعد العدالة ومساواة الأفراد أمام تحمل الأعباء العامة، ولم يستطع هوريو إلغاء هذه النظرية تماما حماية لحقوق الأفراد في الحالات التي لم يرد عليها النص ولا يمكن لقرائن الخطأ إثباتها، وحاول تأسيس ذلك على أساس فكرة مسلم بها ومعروفة في القانون المدني ألا وهي فكرة الإثراء بلا سبب<sup>(25)</sup>.

#### الفرع الثاني: الجانب المؤيد لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ وأسانيده

يسلم جانب من الفقه بهذه النظرية ويؤيد تطبيقها وفقا لما أقره القضاء الفرنسي، وللعديد من الاعتبارات، وردا على ما

4- نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ نظرية تقوم على ركني الضرر والعلاقة السببية إذ يكفي لانعقاد هذه المسؤولية وقيامها لتعويض المتضرر وجود الضرر وإثبات العلاقة السببية ما بين الضرر ونشاط الإدارة، ويعفى المتضرر من إثبات الخطأ لعدم توفره، أو لاستحالة إثباته<sup>(19)</sup>، إلا أن البعض يشير لضرورة وجود ركن ثالث وهو (ركن النشاط) لقيام هذه النظرية حيث لا يمكن أن يكون هناك علاقة سببية إلا بوجود ركنين لبيان العلاقة فيما بينهما وبالتالي يستلزم بالضرورة وجود ركن ثالث (ركن مفترض) وهو ركن النشاط بالإضافة لركني الضرر والعلاقة السببية ما بين النشاط والضرر، والتعويض عن الضرر الذي أصاب المتضرر لا يمكن إلا أن يكون بفعل نشاط الإدارة<sup>(20)</sup>.

5- نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ نظرية لا تعفي الإدارة من تعويض المتضرر، إذ تقوم مسؤولية الإدارة بالتعويض حتى ولو كان سبب الضرر تدخل الغير أو لحادث فجائي إلا أن الإدارة قد تعفى من المسؤولية إذا كان الضرر قد وقع نتيجة لقوة قاهرة؛ وهي الحادثة الطبيعية الخارجية التي لا يمكن توقعها ويستحيل دفعها، أو بخطأ المتضرر لمساهمة بإحداث الضرر الذي يقطع علاقة السببية، والتعويض لا يكون إلا على أساس صفة الضرر الذي بلغ حد الجسامة والخطورة غير الاعتيادية بما يجاوز ما تقدمه الإدارة من خدمات<sup>(21)</sup>.

#### المطلب الثالث: موقف الفقه من نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ

تقوم المسؤولية بشكل عام على أساس الخطأ أي؛ "حيث لا خطأ فلا مسؤولية"، وهذه القاعدة الأصولية، إلا أن القانون العام والقانون الإداري بشكل خاص والذي يحاول دائما أن يوازن ما بين سلطة الإدارة وحرية الأفراد، قد ساعد القضاء الإداري في ميلاد وابتداع نظرية لا علاقة لها بالخطأ نهائيا، فقرر مجلس الدولة الفرنسي مبتدع هذه النظرية التعويض عن الأضرار الناشئة عن نشاط الإدارة المشروع دون ارتكابها لأي خطأ، معتمدا على ركني الضرر والعلاقة السببية بين الضرر ونشاط الإدارة<sup>(22)</sup>.

وقد برز هذا الدور للقضاء الإداري لضرورات إقامة التوازن بين مركز المتضرر حفاظا على حقوق الأفراد وحررياتهم وحمايتهم من الأضرار التي قد تلحق بهم جراء نشاط الإدارة وما تتمتع به الإدارة العامة من سلطة وامتيازات، وللتضامن الاجتماعي، مما دعى الفقه للبحث عن أساس قانوني لمسؤولية الإدارة عن نشاطها الضار دون ارتكابها لأي خطأ، ليكون مبدأ تتعد على أساسه هذه المسؤولية في مواجهة الإدارة، إلا أن

هذا المبحث مينا بعض التطبيقات القضائية لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ في الأردن في "المطلب الثالث"

### المطلب الأول: الأسس الفلسفية والقانونية لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ

تتمثل الأسس القانونية والفلسفية لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ من وجهة نظر مؤيديها بعدة مبادئ وأسس وعلى النحو التالي:

#### الفرع الأول: على أساس مبدأ الغرم بالغرم

تتعقد مسؤولية الإدارة عن أعمالها المشروعة التي قد تلحق الأضرار بالغير دون إمكانية إثبات أي خطأ من جهة الإدارة على أساس ما تقرره الشريعة الإسلامية من المبدأ العادل "مبدأ الغرم بالغرم"، والغرم بالغرم يعني: "بأن الجماعة التي غنمت واستفادت من أعمال الإدارة عليها أن تتحمل غرم الضرر" لأن؛ الجماعة التي تغنم وتجنّي الثمار والفوائد والمنافع من نشاط وعمل الإدارة التي تقوم به السلطة العامة لصالح العامة عليها أن تتحمل غرم الأضرار التي أصابت الأفراد من جراء هذا النشاط الذي الحق الضرر بهم وتعويضهم، مما يوجب على الدولة تعويض المتضرر باسم الجماعة المستفيدة ككل ومن الخزينة العامة للدولة (ذمة الجماعة) المتكونه من الضرائب والرسوم التي يدفعها أفراد المجتمع، وهذه الجماعة هي من يتحمل عبء التعويض إستنادا للقاعدة الفقهية "من خلف تبعات يستفيد من مغانمها وجب عليه أن يتحمل عبء مغارمها"<sup>(28)</sup>.

#### الفرع الثاني: على أساس مبدأ التضامن الاجتماعي

التضامن الاجتماعي في المجتمع يحركه الضمير الجماعي للجماعة الذي يوجب عليها أن ترفع وتجرّب الضرر الاستثنائي الذي يلحق بأفرادها، وذلك بتعويضهم من خلال ما تدفعه لهم الدولة من الخزينة العامة والمتكونه من الضرائب والرسوم التي يدفعها أعضاء الجماعة باعتبار أن الدولة ممثلة وأداة لهذه الجماعة إستنادا لفكرة الصالح العام الذي يعني؛ "تحقيق العدالة"، فمن مصلحة الجماعة أن تعوض الأضرار التي تصيب أفرادها من جراء العمل أو النشاط الإداري تحقيقا للصالح العام لهذه الجماعة حتى يسود الاطمئنان والنظام والعدالة. جاء أصل مبدأ التضامن الاجتماعي من الدين الإسلامي الحنيف، وقد أخذت فرنسا هذا المبدأ كأساس لمسؤولية الدولة على أساس المخاطر ونصت عليه في دستورها لعام 1946 بأن الفرنسيين متساون ومتضامنون أمام التكاليف الناشئة عن الكورث الوطنية، وطالب الفقه بامتداد هذا التضامن ليشمل الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء نشاط الإدارة، من خلال دفع التعويض لهم لرفع الأضرار التي قد

اورده الاتجاه المعارض بالحجج التالية:

1- الإدعاء بأن نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ مبهمه وغامضة؛ ادعاء غير مقبول ولا أساس له من الصحة؛ فهي نظرية قضائية استثنائية مكمله لا يتم تطبيقها إلا إذا توفرت الشروط والضوابط التي أقرها القضاء، كما أن فكرة مبدأ احترام سيادة الدولة التقليدي المطلق غير موجود وقد انقرض في عالم القانون والفقه الحديث، ويعتبر البعض بأن سيادة الدولة وصمه في جبين المشروع<sup>(26)</sup>.

2- إن تطبيق هذه النظرية لا يعد رجوعا للوراء لعدم الأخذ بنظام قرائن الخطأ التي تخفف من عيوب المسؤولية على أساس الخطأ؛ لأن مسؤولية الإدارة بدون خطأ تعد مرحلة من مراحل تقدم القضاء الإداري وتطوره، إذ إن الإدارة لم تكن مسؤولة عن أعمالها إطلاقا ومن ثم أصبحت مسؤولة على أساس الخطأ وليس كل الأعمال، وبعدها جاءت نظرية قرائن الخطأ المفترض لتخفف من عبء إثبات الخطأ، وعندما وجد القضاء الإداري أن هناك ضرر بدون خطأ وجد من غير العدالة عدم التعويض، ولهذا تعد نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ تقدما للامام، ولا يمكن التقيد بنصوص القانون المدني المكتوبة على عكس القانون الإداري غير المقنن، وكذلك القضاء الإداري قضاء إنشائي عند عدم ورود النص، وما استقر عليه القضاء الإداري بأن مسؤولية الإدارة بدون خطأ هي نظرية تكميلية لا يمكن تطبيقها إلا إذا توفرت شروطها وكل الضوابط الخاصة بها؛ فالأصل قيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ والإستثناء قيام مسؤولية الإدارة بدون خطأ<sup>(27)</sup>.

ويمكن القول بأن: إعتقاد الرأي الثاني المؤيد لمسؤولية الإدارة بدون خطأ أولى بالاتباع؛ لأنه يؤيد التضامن بين الدولة والأفراد، ولأن الدولة أقدر على تحمل ذلك من الأفراد، كما أن في اعتماد المسؤولية بدون خطأ تحقيقا للعدالة والمساواة بين المتعاملين مع الإدارة، وبناء على ماتقدم فقد إستند هذا الاتجاه على العديد من الأسس لقيام نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ وهذا ما سيتم بيانه في "المبحث الثاني".

### المبحث الثاني

#### الأسس القانونية لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ

ابتدع القضاء الإداري الفرنسي نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ، في حال تعذر نسبة أي خطأ لجهة الإدارة عن أعمالها المشروعة لجبر الضرر وتعويض المتضرر، وقد أيد هذه النظرية العديد من فقهاء القانون العام مستندين على حجج فلسفية وقانونية كأساس لهذه النظرية "المطلب الأول"، أما الأساس القانوني لبعض الدول سيتناوله "المطلب الثاني" من

أن يكون هناك من يضمنه، وأن كل ضرر يستوجب أن يكون هناك مسؤول عنه، كما أن العبء النهائي للتعويض يستوجب أن يستقر على عاتق الجماعة، بأن تؤمن الدولة مواطنيها ضد المخاطر التي لا تستطيع أن تدفع عنهم أذاها، أو أن يكون التأمين ضد الضرر الناتج عن ممارسة الإدارة لأعمالها ونشاطاتها<sup>(33)</sup>.

إن تعويض الدولة للمتضرر أو المتضررين من جراء نشاط الإدارة أو غيرها من المخاطر ودون خطأ نهائياً منها وقيام مسؤولية الإدارة عن أعمالها أو غيرها على أساس تبعة تحمل المخاطر والتأمين منتقد وغير واضح، على الرغم من أنها ذات نشأة أخلاقية تهدف إلى مساعدة المتضرر، إلا أن الخطر بحد ذاته يكون شرطاً للتعويض وليس أساساً للمسؤولية، كما أن للإدارة نشاطات وأعمالاً قد لا ينتج عنها خطر كالقرارات الإدارية والمسؤولية عن القوانين، فإن أي نشاط أو عمل لا ينطوي على خطورة سيمنع المطالبة القضائية بالتعويض، مما تعد نظرية تحمل تبعة المخاطر أو التأمين نظرية بعيدة وغريبة عن القانون الإداري ولا تصلح أساساً قانونياً لمسؤولية الإدارة عن أعمالها دون خطأ<sup>(34)</sup>، مما يستوجب البحث عن أساس آخر لهذه المسؤولية.

#### الفرع الخامس: على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة

يعتبر مبدأ المساواة أمام الأعباء وتحمل التكاليف العامة من المبادئ الدستورية المستقرة التي تنص عليها صراحة دساتير الدول والمواثيق الدولية، وتعتبر المادة (13) من إعلان حقوق الإنسان لعام 1789 المصدر التاريخي لمبدأ المساواة، الذي يحتوي على عنصرين فالعنصر الأول منه: يتمثل في المساواة في حقوق المواطنين ومنافعهم التي تتجسد بالمساواة أمام القانون والوظائف العامة والاستفادة من خدمات المرافق العامة، أما العنصر الثاني منه: فيتمثل بالواجبات المتجسدة في المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة كدفع الضرائب والخدمة العسكرية<sup>(35)</sup>.

ويعتبر مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء ضماناً أساسية من ضمانات حقوق الأفراد وحياتهم، وعند فرض الدول لهذه الأعباء والتكاليف العامة يجب على الجميع تحملها، ولا يجوز لأي فرد أن يتصل منها أو أن يتم تحميلها لفرد بعينه، والإخلال بهذا المبدأ يتمثل في حال عدم التعويض عن أعمال ونشاطات الدولة المسببة للضرر، لأن فائدة تلك الأعمال تعود على معظم الأفراد بهدف تحقيق المصلحة العامة من منافعها، فليس من العدالة وليس من المساواة أن يستفيد أغلب أفراد المجتمع من أنشطة الإدارة دون أن يتحملوا أي عبء، وإنما قد

تلحق بهم وتصيبهم تحقيقاً لمبدأ التضامن الاجتماعي وليسود الاطمئنان والثقة بين جميع المواطنين<sup>(29)</sup>.

#### الفرع الثالث: على أساس مبادئ العدالة والإنصاف

توجب قواعد ومبادئ العدالة والإنصاف تعويض من أصابه ضرر نتيجة لنشاط أو عمل ضار، فالعدالة ترفض أن يلحق بالأفراد أضرار دون تعويض، لاسيما إذا كانت هذه الأضرار ناتجة عن عمل المسؤول ونشاطه على تحقيق وظيفة العدالة في المجتمع، فمن باب أولى تعويض المتضرر جراء عمل الإدارة أو نشاطها الذي الحق بالأفراد أو المتعاملين معها الضرر دون أن ينسب لجهة الإدارة نهائياً أي خطأ وقد استفاد منه اغلب المواطنين؛ لأن الدولة هي المسؤولة عن رفاة المواطنين وتحقيقاً لوظيفة العدالة فيما بينهم لا ان تضرهم، فإذا أصاب أحد المواطنين أو فئة منهم أي ضرر من نشاط الدولة وجب عليها تعويضهم ورفع أو جبر الضرر عنهم، وذلك تحقيقاً للعدالة والتوفيق وإعادة التوازن الضروري بين جميع المواطنين لاعتبارات العدالة المتمثلة في رفع الضرر ودفعه عن المتضرر وحماية حقوقه وحياته من جهة ولمقتضيات الصالح العام للجماعة المتمثلة في ضرورة المحافظة على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد من جهة ثانية<sup>(30)</sup>.

حاول أنصار هذا المبدأ إستبعاد الخطأ كأساس قانوني لمسؤولية الإدارة واعتبروا بأن الخطأ أو الخطر هو شرط أساسي للتعويض، وليس أساساً للمسؤولية بحجة أن الخطأ لا يمكن أن ينسب للإدارة باعتبارها شخصاً معنوياً وهذا الأخير لا يخطئ، وإنما الخطأ يصدر عن الموظف أو الموظفين سواء أكانوا معروفين أو مجهولين، فإذا كان من يتحمل عبء التعويض هو غير مرتكب الخطأ، لهذا يعد الخطأ شرطاً لإعمال المسؤولية وليس أساساً قانونياً لقيامها<sup>(31)</sup>.

#### الفرع الرابع: على أساس مبدأ نظرية تحمل التبعة (المخاطر والتأمين)

نظراً لازدياد نشاط الإدارة الهائل يوماً بعد يوم وتدخّلها في العديد من الأعمال والأنشطة يؤدي ذلك إلى ازدياد المخاطر والأضرار التي قد تلحق بالأفراد الضرر في حياتهم وحياتهم وأموالهم دون خطأ يمكن أن ينسب لجهة الإدارة، مما يستلزم حماية لحقوق الأفراد وحياتهم وأموالهم من تلك الاخطار والأضرار المتزايدة بجبر أضرارهم وتعويضهم، فذهب البعض من باب أخلاقي إلى مساعدة المتضرر من خلال ضرورة وجود تأمين مجاني ضد تلك المخاطر، وذلك بالتعويض عن الأضرار التي قد تلحق بالمواطنين نتيجة لنشاط الإدارة الذي يخلو من عنصر الخطأ وتستفيد منه الجماعة<sup>(32)</sup>، أو بسبب خارج عن نشاطها كالكوارث، باعتبار أن لكل خطر يستوجب

واستحدثت نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ، متخذاً أساساً قانونياً لها من مبدأ المساواة أمام الأعباء وتحمل التكاليف العامة تحقيقاً للعدالة وإعادة التوازن بين امتيازات الإدارة وحقوق الأفراد وحررياتهم، على الرغم من أن هذه المبادئ لا تعني المشرع أو القضاء الفرنسي بقدر ما يعنيه جبر الضرر الناشئ عن نشاط الإدارة المشروع والذي ألحق الضرر بحقوق الأفراد وحررياتهم<sup>(40)</sup>.

يعتبر القضاء الإداري قضاءً إنشائياً ويسبق المشرع في ابتداء المبادئ والنصوص وخلقها ويتمتع بسلطات واسعة، على عكس القضاء المدني الذي يعتبر أسيراً للنصوص القانونية، ونظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها دون خطأ لا يمكن أن تكون إلا من ابتداء القضاء الإداري، واعتماداً على خصوصية القانون الإداري في باب المسؤولية التي أكدها قرار بلانكو لعام 1873، عندما اقترح مفوض الدولة روميو Romeo تقرير مسؤولية الدولة على أساس أنه يجب عليها ضمان عمالها ضد المخاطر الناجمة عن الأعمال التي يطلب منهم أداؤها في إطار المرافق العامة، وابتداءً من هذا التحليل؛ يكون القضاء الإداري قد أقر بوجود مسؤولية من أجل المخاطر لم تكن المحاكم العادية قد قبلت بها بعد، ومن ثم تبعه المشرع الفرنسي في قانون إصابات العمل الفرنسي لعام 1898، والقانون الصادر عام 1985 "حول تحسين حالة المصابين في حوادث المرور" فكفل لهم القانون تعويضاً كاملاً عن الأضرار الجسيمة، وأصدر قانون الضمان الاجتماعي الحالي الذي حل محل القانون المتعلق بحوادث الشغل<sup>(41)</sup>.

وقد لعبت هذه النظرية دوراً هاماً في تعويض المتضرر أو المتضررين جراء نشاط الإدارة المشروع دون أن يكون هناك أي خطأ نهائياً يمكن أن ينسب لجهة الإدارة، فمتى تحققت الشروط والمقومات الخاصة للضرر وجب التعويض، وقد كانت الأضرار التي تلحق بالأفراد والناجمة عن الأشغال العامة، وكذلك الأضرار الناجمة في مجال المهنة وإصابات العمل وحقوق الملكية من أقدم المجالات التي طبقت فيها نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ وتوسعت هذه المسؤولية لتشمل العديد من المجالات التي أخذ بها المشرع<sup>(42)</sup>.

**الفرع الثاني: الأساس القانوني لنظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ في مصر**

على الرغم من أن القضاء الإداري المصري يأخذ أغلب المبادئ والنظريات لقواعد القانون الإداري من القضاء الإداري الفرنسي ويسير على خطاه، إلا أنه في الأساس القانوني لنظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها دون خطأ اتجه اتجاهاً مغايراً لما اتجه إليه القضاء الفرنسي، وتقيد القضاء المصري

تتحمله فئة قليلة سواء مستفيدة من تلك الأعمال أو غير مستفيدة إلا أنه قد أصابها ضرر من جراء تلك الأعمال<sup>(36)</sup>.

ويرى بعض الفقهاء "امثال (Teissies و Tirard) بأن مبدأ المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة يعد قاعدة أساسية وجوهية في إقرار المسؤولية الإدارية وأساساً حقيقياً للمسؤولية الإدارية في القانون العام"<sup>(37)</sup>.

عرفت نظرية المسؤولية بدون خطأ (المخاطر) توسعاً هاماً، وأصبحت تطبق خصوصاً عندما يولد نشاط الإدارة أضراراً أو مخاطر خاصة؛ بسبب اللجوء إلى الآليات أو المواد أو الأساليب الخطرة، وكذا عندما يكون هناك ضحايا للأشغال والمنشآت العامة من الغير، فجاءت هذه النظرية لتأسيس مسؤولية الدولة اعتماداً على فكرة مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة<sup>(38)</sup>.

إن تحمل تلك الأضرار التي تصيب فئة دون غيرها تزيد عما يتحمله الآخرون، مما يعد اختلالاً في مبدأ المساواة، ولإعادة هذا التوازن العادل وتحقيقاً لمبدأ مساواة جميع المواطنين أمام تحمل تبعات الأعباء العامة، فلا سبيل لذلك إلا بدفع التعويض للمتضرر أو المتضررين من الخزينة العامة للدولة والتي يشترك في تكوينها جميع الأفراد عن طريق دفع الضرائب والرسوم لجبر ضرر المتضرر، وهذا ما يحقق التوازن العادل وإصلاح الخلل الذي مس مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الأعباء العامة، وهذا ما يجعله أساساً قانونياً ناجعاً لإقامة مسؤولية الإدارة عن أعمالها دون خطأ، خصوصاً عندما تختفي فكرة المخاطر أو صفتها من نشاط الإدارة وأعمالها، فإن أي نشاط للإدارة قد ألحق ضرراً بالأفراد ولا ينطوي على خطر يقتضي التعويض عنه على أساس احترام مبدأ المساواة بين المواطنين، مما يعكس الحكمة من إقرار مسؤولية الإدارة بدون خطأ متى توفرت المقومات والشروط والضوابط الخاصة بالضرر<sup>(39)</sup>.

**المطلب الثاني: الأساس القانوني لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ في بعض الدول**

لكل دولة نظامها القانوني، وعند الأخذ بنظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ تتباين الأسس القانونية التي تستند إليها، وهذا ما سيتم بيانه في كل من فرنسا "الفرع الأول" ومصر "الفرع الثاني" والمملكة الأردنية الهاشمية "الفرع الثالث".

**الفرع الأول: الأساس القانوني لنظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ في فرنسا**

حرصاً من القضاء الإداري الفرنسي على حماية حقوق الأفراد وحررياتهم وخصوصاً ما بعد الثورة الفرنسية، كان للقضاء الإداري دوراً رائداً وخلاقاً في مجال مسؤولية الإدارة، فابتدع

التعويض عن الكوارث العامة بالقانون رقم 30 لسنة 1972 ضمن سياسة الضمان الاجتماعي والتعويض في مجال الأنشطة النووية وحماية الآثار.

**يتضح مما سبق** بأن القضاء الإداري المصري لا يخرج عن حدود القانون وحدود القواعد التقليدية التي تتطلب اشتراط الخطأ كأصل عام ولا يأخذ بنظرية المسؤولية الإدارية بدون خطأ إلا في الحدود المنصوص عليها قانونا بالرغم من أن القضاء الإداري في مصر ذو ولاية عامة بنظر المنازعات الإدارية، مما يقتضي عدم تمسكه بقواعد القانون المدني والبحث عن قواعده الإدارية التي تتفق مع طبيعة العمل الإداري وخصائص القانون الإداري غير المقتن<sup>(45)</sup>.

### الفرع الثالث: الأساس القانوني لنظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ في الأردن

إن الحال في الأردن لا يختلف عما هو في مصر، فلا تتعدد المسؤولية الإدارية لدى القضاء الاردني إلا على أساس الخطأ فقط، ويتضح ذلك من خلال تتبع قرارات القضاء الإداري الأردني الذي يرفض تطبيق نظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ بمعنى؛ أن القضاء الإداري يرفض تعويض المتضرر عن الضرر الذي لحق به من جراء نشاط الإدارة المشروع إلا في حالة ما ثبت الخطأ بحقها، بخلاف ما ذهب إليه القضاء الإداري في فرنسا مبتدع هذه النظرية ويطبقها على المنازعات المنظورة أمامه متى توفرت المقومات والشروط الخاصة بالضرر<sup>(46)</sup>.

وإذا كان الأساس القانوني للمسؤولية الادارية بدون خطأ يقوم في الأساس على مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة فإن ذلك ينضح جليا في نص المادة السادسة من الدستور الاردني لعام 1952 والتي نصت على ما يلي: "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين...".

والقضاء الأردني في العديد من الأحكام الصادره عنه، يعوض المتضرر من جراء الضرر الناجم عن نشاط الإدارة وأعمالها المشروعة ودون أن ينسب لجهة الإدارة أي خطأ تحقيقا للتوازن والعدالة وللدور الأبوي للدولة في علاقتها مع المواطنين وذلك من خلال ما هو منصوص عليه قانونا والذي يعد الأساس القانوني لهذه النظرية، ومن أمثلة تلك التشريعات التي تقرر التعويض للمتضرر على أساس قانوني من جراء نشاط الإدارة دون خطأ ما يلي:

أ- مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مجال الوظيفة العامة أكد المشرع الأردني على صيانة حق الموظف المتقاعد بالتعويض دون خطأ من جانب الإدارة وذلك من خلال ما

بحرفية النصوص القانونية ورفض تأسيس مسؤولية الإدارة على غير أساس فكرة الخطأ أو الخطأ المفترض في الحالات المنصوص عليها قانونا، كما رفض كل المبادئ التي تأسست عليها نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ وذهب في حكم له بأن تطاير الشرار من قطارات سكة الحديد وإحداثه حرائق وخسائر للمنازل والحقول المجاورة بما أنه ثبت أن المصلحة قد بذلت كل ما في وسعها من احتياطات، فكان سبب الحريق هنا تطاير الشرار من القاطرة ولا مسؤولية على الإدارة؛ لأنها لم تهمل ولم تخطئ في تنظيم مصلحة السكة الحديد، وقد جاء في حيثيات هذا الحكم بأنه "... إذا ثبت عدم إهمال مصلحة السكة الحديد في تسير قطاراتها وتزويدها بإجهزة مانعة من الشرر، ووجدت الأجهزة سليمة، ولم يمكن إثبات العكس، وحصل حريق بسبب القاطرة فإنه يعتبر من قبيل الحوادث العارضة التي لا تسأل عنها الإدارة..."<sup>(43)</sup>.

إلا أن القضاء المصري وفي بعض أحكامه وعلى استحياء قد أخذ بنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ وأسس ذلك على قواعد العدالة، ففي حكم لمجلس الدولة المصري جاء فيه بأنه "وإن كان القرار الإداري الصادر بإلغاء تعيين المدعي قد جاء مطابقا للقانون وغير مشوب بإساءة استعمال السلطة، إلا أن قواعد العدالة وهي من أصول الفقه الإداري توجب في خصوصية هذه المنازعة الإدارية تعويض المدعي عن الأضرار التي لحقت به بسبب هذا القرار، لأن القرار المذكور لم يصدر لأسباب قائمة بذات المدعي تبرر إنهاء خدمته بل لتصحيح خطأ وقعت فيه الإدارة من غير أن يكون للمدعي دخل فيه، فليس من العدل أن يكون تصحيح هذا الخطأ على حساب المدعي... فوجب تعويضه عن هذه النتيجة المفاجئة تعويضا عادلا"<sup>(44)</sup>.

تدخل المشرع المصري في العديد من القوانين ونص صراحة على مسؤولية الإدارة عن نشاطها وأعمالها دون خطأ، ليكون القانون هو الأساس التي تقوم عليه نظرية مسؤولية الإدارة بلا خطأ، ومنها ما نصت عليه المادة رقم (2) من القانون رقم 10 لسنة 1972، والمتعلقة بفصل الموظف بغير الطريق التأديبي، التي تهدف إلى توفير مزايا للموظف المفصول على الرغم من مشروعية القرار لاعتبارات الصالح العام والعدالة من خلال تعويضه، وكذلك ما صدر بخصوص التعويض عن إصابات العمل وأمراض المهنة، وما يصيب العسكريين والأفراد من جراء أعمال الحرب، وكذلك القانون رقم 88 لسنة 1942 بخصوص التعويض عن التلف الذي يصيب المباني والمصانع بسبب الحرب، والقانون رقم 59 لسنة 1944 بخصوص التعويض عن الأضرار الناجمة عن النشاط الملاحي والأضرار الناتجة في مجال النشاط البحري، وكذلك

للموظف حقوقه المالية إذا توفي أثناء وجوده في الخدمة المدنية، فيعطى ورثته الشرعيون تعويضاً يعادل مجموع المبالغ التالية... ولا يؤثر ما ورد في الفقرة (ب) من هذه المادة 177 على أي حقوق أخرى يستحقها ورثة الموظف المتوفى أو المعالون من أفراد أسرته بما في ذلك حقوقهم التقاعدية أو حقوقهم في أي صندوق للضمان الاجتماعي".

ومن حق الإدارة أيضاً تنظيم عمل المرافق العامة بما يحقق المصلحة العامة إنطلاقاً من مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتطوير، فقد تضطر الإدارة إلى إتخاذ إجراءات إلغاء بعض المرافق أو الوظائف أو دمجها وبالتالي الإستغناء عن شاغليها وتسريحهم وفصلهم ولهذا نصت المادة 174 من نظام الخدمة المدنية أنف الذكر على ما يلي: "أ- إذا اقتضت مصلحة العمل إعادة هيكلة الدائرة أو دمجها في غيرها أو إلغائها أو إلغاء وحدة إدارية فيها أو قسم من أقسامها أو إنقاص أعداد الموظفين في أي منها،... ج- يصرف للموظف المسرح شهرياً بدل يعادل ثلاثة أرباع مجموع راتبه الأساسي وعلواته لمدة ستة أشهر من تاريخ تسريحه، ويتم إيقاف صرف هذا البدل في حال إعادة تعيينه في الخدمة المدنية خلال تلك المدة. د- إذا لم تتم إعادة تعيين الموظف المسرح بعد مضي المدة المنصوص عليها في الفقرة (ج) من هذه المادة فيصرف له ما يعادل مجموع راتبه الأساسي وعلواته لمدة ثلاثة أشهر بالإضافة إلى مستحقاته المالية الأخرى".

تتبلور فكرة التعويض هنا على أساس مسؤولية الإدارة بدون خطأ نتيجة لإلغاء الوظيفة، فالتعويض غير مرتبط بخطأ من جهة الإدارة وقد أقر النظام التعويض واعترف بأن قرار إلغاء الوظيفة سليم من حيث الواقع والقانون، لأن فصل الموظف بهذه الطريقة غير التأديبية فجأة مع عدم صدور خطأ منه يستحق الفصل، هو بمثابة ضرر إستثنائي يجب تعويضه على أساس القانون لأن؛ الموظف يلتحق بالوظيفة بنية الاستقرار، والسير الطبيعي للأمر يؤيد هذه النية، أما إلغاء الوظيفة بالنسبة للموظف هي مسألة إستثنائية.

**ب- مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مجال المحافظة على الصحة العامة**

أقر المشرع الأردني العديد من التشريعات الصحية المتعلقة في مجال الحق في المحافظة على الصحة العامة والحماية الجسدية، كما أقر التعويض للمتضرر من جراء نشاطات الإدارة الصحية في المملكة الأردنية الهاشمية دون أن ينسب لجهة الإدارة أي خطأ، وهذا ما أشارت إليه المادة (22/أ) من قانون الصحة العامة رقم 47 لسنة 2008 من خلال منح وزير الصحة صلاحيات باتخاذ جميع الاجراءات اللازمة

نصت عليه المادة 27 من قانون التقاعد المدني وتعديلاته رقم 34 لسنة 1959 " إذا أنهيت خدمة الموظف لعدة مقعدة نشأت بسبب قيامه بالوظيفة، أو إذا أنهيت خدمته لعجزه عن مواصلة من جراء مخاطرته بحياته لإنقاذ حياة غيره أو بسبب استهدافه لخطر الموت لمصلحة عامة أو لغاية إنسانية، أو بسبب خطر استهداف له أو إعتداء تعرض له أثناء قيامه بالوظيفة أو من أجل قيامه بوظيفته، فيعطى راتب تقاعد إذا كان قد أكمل عشر سنوات خدمة مقبولة للتقاعد، ويعطى مكافأة إذا كانت خدمته المقبولة للتقاعد أقل من عشر سنوات. وفي كلتا الحالتين يعطى الموظف بالإضافة إلى راتب التقاعد أو المكافأة راتب اعتلال يعادل....".

كما أشارت المادة 28 من القانون نفسه على تعويض الموظف بما يلي: "إذا أنهيت خدمة الموظف لعدة مقعدة لم تنشأ عن قيامه بالوظيفة أو لعدة أو مرض مزمن يجعله بحكم المقعد أو يجعله عاجزاً عن إعالة نفسه بنفسه دون معونة غيره كالجنون والفالج والعمى وتعطل الأطراف وغيرها ولم تكن تلك الحالة ناشئة عن سبب من الأسباب الواردة في المادة السابقة فيعطى راتب تقاعد إذا كان مكملًا عشر سنوات خدمة مقبولة للتقاعد ويعطى مكافأة إذا كانت خدمته المقبولة للتقاعد أقل من عشر سنوات".

وفي السياق ذاته أكد المشرع الأردني في المادة (11) من قانون التقاعد العسكري وتعديلاته رقم 33 لسنة 1959 على تعويض العسكريين عند الإصابة دون خطأ نهائياً يمكن أن ينسب لجهة الإدارة فنص على ما يلي: "أ- إذا عجز ضابط أو فرد أثناء خدمته المقبولة للتقاعد عن أداء واجبات وظيفته أو واجبات مماثلة لها تتطابق به من قبل الحكومة بسبب حادث أو مرض أو علة تنهي خدمته ويعطى راتب تقاعد... ب- إذا كان وقوع الحادث أو المرض أو العلة المذكورة في الفقرة السابقة قد تم أثناء قيام الضابط أو الفرد بوظيفته وبدون خطأ منه وكان أيضاً مما يمكن عزوه إلى طبيعة وظيفته وتأييد ذلك بتقرير من اللجنة الطبية العليا يعطى بالأضافة إلى راتب التقاعد أو المكافأة المذكورين في الفقرة السابقة راتب اعتلال...".

وكذلك أشارت المادة 114 من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 على تعويض الموظف دون خطأ من الإدارة في حال ما "إذا أصيب بمرض أو بحادث ناشئ عن طبيعة عمله أثناء قيامه بواجباته الوظيفية دون إهمال منه بناء على تقرير من اللجنة الطبية المختصة فيمنح خلال المدد المحددة في المادة (111) من نظام الخدمة المدنية وبقرار من الوزير راتبه الأساسي كاملاً مع علواته".

وأشارت المادة 177/ب من النظام ذاته على أن "تدفع

شديد ويتفسير ضيق.

وتنفذا لحكم القانون فقد تطرق القضاء الأردني لمسؤولية الإدارة بدون خطأ، وأهم التطبيقات القضائية في الأردن سيتاوله" المطلب الثالث.

**المطلب الثالث: تطبيقات قضائية لمسؤولية الإدارة دون خطأ في الأردن**

اختلف الفقه الأردني حول المادة (256) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 والتي نصها "كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو غير مميز بضمان الضرر"، فيما إذا كانت تصلح أساسا قانونيا لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ أم لا. البعض يرى بأن هذا النص وحده يكفي لقيام مسؤولية الإدارة بدون خطأ.

ويرى آخرون وعند التمعن في باقي النصوص كوحده واحده وخصوصا نص المادة (61) من ذات القانون التي جاء فيها بأن "الجواز الشرعي ينافي الضمان فمن استعمل حقه استعمالا مشروعا لا يضمن ما ينشأ عن ذلك من ضرر"، إلا أن الضرر وحده غير كاف لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض مما يستوجب توافر الاضرار التي توازي مستوى الخطأ<sup>(47)</sup>.

ما ورد بالمادتين أعلاه دفع القضاء الأردني إلى عدم الحكم بالتعويض في الحالات التي لا تكون فيها الإدارة قد ارتكبت خطأ وكانت أعمالها وأنشطتها مشروعة، على الرغم من وجود ضرر لحق بالأفراد، ولا يأخذ بمسؤولية الإدارة بلا خطأ كما هو الحال في مصر على خلاف ما هو معمول به في فرنسا، حيث يطبق هذه النظرية على أساس تشريعي يتم الاستناد اليه بالرغم من أن بعض الفقه الأردني يذهب إلى مجرد الاضرار يكفي لقيام المسؤولية بالتعويض<sup>(48)</sup>.

ومن الأمثلة القضائية على ذلك ما ذهبت اليه محكمة العدل العليا الأردنية إلى رفض التعويض عن قرار كف يد الموظف العام عن العمل لعدم وجود خطأ من جهة الإدارة حيث قالت: "تتص المادة 21/أ من نظام موظفي امانة عمان رقم 49 لسنة 1983 على أنه (..للامين أن يقرر كف يد الموظف المحال على المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة. وينقطع في هذه الحالة عن العمل طيلة فترة التحقيق أو المحاكمة ويوقف صرف راتبه الإجمالي،... وحيث أنه من المستقر عليه فقها وقضاء أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة، وأن يصيب الفرد ضررا نتيجة هذا الخطأ، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، وطالما أن قرار امين عمان بكف يد المستدعي عن العمل كان إعمالا لمنطوق المادة 21/أ من نظام موظفي امانة عمان بعد أن جرى توقيفه من قبل الضابطة العدلية بدائرة

لل قضاء على الوفاء، وله في سبيل ذلك عزل المصابين أو المعرضين للإصابة أو المشكوك في إصابتهم ومنع انتقالهم وإعطاء الأمصال والمطاعيم والمعالجة والتفتيش وإتلاف المواد الملوثة ودفن الموتى ومعاينة وسائل النقل ووضع اليد على العقارات ووسائل النقل للمدة التي تقتضيها الضرورة مقابل تعويض عادل.

### ج- مسؤولية الإدارة بدون خطأ في مجال الملكية

أقر المشرع الأردني العديد من التشريعات لحماية حق الملكية من الإعتداء ومنها الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته الذي نص على وجوب تعويض المالك تعويضا عادلا في حالة استملاك عقاره للمنفعة العامة في المادة (11) منه.

وفي السياق ذاته يعتبر قانون الاستملاك رقم 12 لسنة 1987 وتعديلاته مثلا تشريعا واضحا لمسؤولية الإدارة بدون خطأ في الاردن حيث نصت المادة (10/هـ) منه على ما يلي: "على الرغم مما ورد في هذا القانون أو أي تشريع آخر يقدر التعويض عن أي أضرار نجمت عن الأعمال التي قام بها المستملك قبل الاستملاك أو بعده، ولحقت بأي عقار بما هو موجود أو ثابت فيه خارج نطاق المساحة المستملكة أو المراد استملاكها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب ترفعه اليه لجنة... على أن تستانس اللجنة في تقديرها للتعويض برأي لجنة فرعية... وللمتضرر أو المستملك أن يقدم طلبا إلى المحكمة لتقدير التعويض العادل في كل الاحوال".

**من خلال ما تقدم ببعض هذه التشريعات الأردنية يتضح** بأن الأساس القانوني الذي يأخذ به الأردن في مجال مسؤولية الإدارة بدون خطأ هو النص القانوني الذي يرتب ويحدد مبالغ التعويض الجزافية عن الأضرار بدون خطأ، لأن مسؤولية الإدارة بدون خطأ قد أصبحت سنة ضرورية في الوقت الحاضر، فالتعويض لا يدفع مقابل جزاء أو خطأ ارتكب مهما كان وصفه ولكن مقابل مساعده ومعاونه لأفراد المجتمع على استئناف حياتهم العادية لمواجهة الظروف التي لا يد لهم في حدوثها، ولا يمكنهم مواجهتها وحدهم، وتركهم بدون تقديم التعويض والمعاونة لمحو اثار الأضرار التي لحقت بهم من جراء نشاط الإدارة المشروع ليس في صالح الجماعة، ففي كثير من الأحيان وللمواجهة حالة معينة قد يأتي المشرع متأخرا لسبب أو لآخر وإغفال المشرع لمواجهة تلك الحالة قد يفهم منه رفضه التعويض وفقا للتفسير الحرفي للنصوص وهذا ما يتنافى مع روح نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ، ونتمنى على القضاء الأردني أن يتصدى لمثل هذه الحالات ويمنح التعويض سدا للنقص الذي تكشف عنه النصوص في التطبيق ولو بحذر

بسبب هذا الامتياز... ". وعليه فإن التزام الشركة بالتعويض عما تحدثه من ضرر مقرر في قانون امتيازها إضافة إلى احكام القانون العام- القانون المدني، وبذا تكون مجادلة الميزة بان فعلها لايشكل جرماً جزائياً يستحق التعويض لا طائل من ورائه...<sup>(51)</sup>.

وفي السياق ذاته قضت محكمة التمييز بأن " .. تشغيل شركة مصانع الاسمنت لمصانعها وما ينتظر منها من غبار اسمنتي ادى إلى إلحاق الضرر بالاشجار ونقصان إنتاجها ونقصان قيمة الأرض وإن هذا الفعل الضار يوجب الضمان على الشركة طبقاً لنص المادة 256 من القانون المدني وتكون الشركة ملزمة بقدر ما لحق المضرور من ضرر ولا يرد القول بأن مشروعية تصرف الشركة بإنشاء مصنع يسبغ المشروع على تشغيلها بشكل ضار بالغير لان القاعده في تصرف المالك ان يتصرف في ملكه كيفما شاء ما لم يكن تصرفه ضاراً بالغير ومخالفاً للقوانين المتعلقة بالمصلحة العامه عملاً بالماده 1021 من القانون المدني بمعنى ان تصرف المالك في ملكه بشكل ضار بالغير يعتبر تعدياً موجبا للضمان...<sup>(52)</sup>.

وكذلك في الحالات التي تشير فيها محكمة العدل العليا إلى استقلال قواعد ومبادئ القانون الإداري والمسؤولية الإدارية عن قواعد القانون الخاص ومبادئه، فإن ذلك لا يكون إلا في الأطر النظرية دون تطبيق حقيقي وخصوصاً لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ<sup>(53)</sup>، وأوضحت المحكمة في حكم لها مايلي:

"... وحيث انه لا وجه للتحدي بالمادة 491 من القانون المدني فيما نصت عليه من ان تسليم المبيع الى المشتري يجعل البائع غير مسؤول عما يصيبه لان هذه القاعدة تحكم العلاقة بين الافراد ضمن نطاق القانون الخاص وهي غير لازمة التطبيق في مجال القانون العام لاختلاف طبيعة كل من قواعد القانون الخاص عن قواعد القانون العام التي يطبقها القضاء الاداري فهذا القضاء لا يلتزم بتطبيق قواعد القانون الخاص على العلاقات التي تنشأ في نطاق القانون العام الا اذا وجد نص؛ فالقضاء الاداري له حريته واستقلاله في ابتداء الحلول المناسبة للعلاقات التي تنشأ في مجال القانون العام بين الادارة في قيامها على ادارة المرافق العامة وبين الافراد فهو كما يقول الفقهاء قضاء انشائي يخلق الحلول المناسبة وفقاً لطبيعة المنازعة واحتياجات المرفق العام...<sup>(54)</sup>.

**وبناء على ما تقدم** سرده من أمثلة الأحكام القضائية في الأردن نتمنى أن يأخذ القضاء الأردني بما اخذ به مجلس الدولة الفرنسي (القضاء الإداري الفرنسي) باعتماد مسؤولية الإدارة بدون خطأ من اجل تعويض المتضررين جراء نشاط الإدارة أو أعمالها المشروعة.

مكافحة الفساد بالتهمة التي أسندت اليه، لهذا فإن القرار يكون قد قام على سبب يبرره. ما دام القرار الذي بنيت عليه دعوى المطالبة بالتعويض موافقا للقانون، وكان إعمالاً لمقتضياته فإن هذه الدعوى تكون واجبة الرد...<sup>(49)</sup>.

وكذلك حكمها الذي جاء فيه بانه " يكتفى في دعوى الإلغاء أن يكون رافعها صاحب مصلحة في إلغاء القرار الإداري في حين يشترط في رفع دعوى التعويض أن يكون صاحب حق أصابته جهة الإدارة بقرارها الملغي بضرر يبراد جبره والتعويض عنه. ومن المسلمات فقها وقضاء أن مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسييرها للمرافق العامة تقوم على توافر أركان ثلاثة: هو قيام الخطأ من جانبها، وأن يلحق صاحب الشأن ضرر نتيجة هذا الخطأ، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، فإذا انتفى أحد هذه الأركان فلا مسؤولية ولا تعويض. وبما أنه لم يقد دليل في الدعوى على وقوع الضرر المطالب بالتعويض عنه حيث لا يوجد في ظروف إغارة المستدعية أنه قد أصابها ضرر في حق أو مصلحة مالية كما لم تمس في مصلحة غير مالية وهو ما يعرف بالضرر الأدبي أو المعنوي، إذ أن المستدعي ضده لم يهدف في قراره الملغى إلى المساس بسمعته أو يشين من كرامتها وشرفها ولا في أي حال من حالات الضرر المعنوي التي تصيب الشخص، وإنما هدف فقط إلى مجرد إغارتها واخرين للعمل في كليه تم إنشائها على تزويدها بالمعلومات دون أن تفقد أي منهن ايا من الحقوق والامتيازات التي تتمتع بها المعلومات العاملات في الوزارة من مرتبات وعلاوات واجازات وتقاعد... الخ. وتتقاضى من المعهد الملحقة به بدل اجور وتنقلات. وبناء على ما تقدم بيانه وقد انتفى حصول الضرر من جانب الإدارة الذي يناط التعويض بحلوله باعتباره الركن الأول والأساسي من أركان المسؤولية التضمينية فلا مجال للمطالبة بالتعويض وبالتالي فإن النتيجة التي تخلص اليها محكمتنا هو عدم قيام ما يوجب مسؤولية الإدارة بالتعويض الأمر الذي تكون معه الدعوى مستوجبة الرد...<sup>(50)</sup>.

ومن الأمثلة القضائية بالتعويض على أساس مسؤولية الإدارة بدون خطأ تطبيقاً للنصوص التشريعية فقد أقر القضاء بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بالأراضي نتيجة الإنشاءات التي تقوم بها شركة الكهرباء حيث جاء في حيثيات حكم محكمة التمييز بأنه... " نجد أن المادة 11 من إتفاق امتياز الكهرباء لمنطقة لواء عجلون الملحق بالقانون رقم 1 لسنة 1961 تنص على أنه: " إذا أصاب أية عقارات أو أراضي أو أبنية... ضرر فيجب على الشركة أن تدفع إلى أصحاب هذه الأموال تعويضاً عادلاً عن كل ضرر يثبتون أنه لحق بهم

## النتائج والتوصيات

إن نظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها دون خطأ والتي ابتدعتها وأنشأها مجلس الدولة الفرنسي صاحب الولاية العامة، جاءت لحماية حقوق الأفراد وحرّياتهم وتعويضهم من جراء نشاط الإدارة المشروع الذي ألحق بهم الضرر، حيث وجد أساسها القانوني في نظرية تحمل التبعية في البداية، ومن ثم في مبدأ المساواة وتحمل أعباء التكاليف العامة تحقيقاً للتوازن والعدالة بين امتيازات الإدارة وحقوق الأفراد.

ولا نجد لهذه النظرية هكذا أساس ومكان في القضاء الأردني الذي يعتمد على المادة 256 من القانون المدني والتي تستوعب هذه النظرية، ولا مشكله حال وجود النص، فيكون الأساس هو التشريع لمسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ، أما في حال عدم وجود النص على مسؤولية الإدارة عن أعمالها دون أن ينسب لها الخطأ، فيثور الخلاف الفقهي كما أن القضاء يستند على المادة (61) من القانون المدني التي تشير إلى أن الجواز الشرعي ينافي الضمان.

إن الإدارة في أغلب الأحيان لا ترتكب الأخطاء وإنما تصدر عن نشاطها المشروع أضرار قد تلحق بالأفراد، ومن مبادئ العدالة أن يعرض المتضرر أو المتضررين، وهذا لا يتحقق في القضاء العادي الذي يعتبر أسير للنص القانوني،

إلا بتوسيع اختصاص المحكمة الإدارية حالياً "محكمة العدل العليا" سابقاً لتكون صاحبة الولاية العامة في تلك الحالات والمنازعات لما يتميز به القضاء الإداري من ابداع بإعتباره قضاء انشائياً لقواعد القانون الإداري ومبادئه.

ولغايات تطوير قواعد القانون الإداري الأردني ومبادئه والمسؤولية الإدارية تنمى على القضاء الإداري الأردني الا يكون مقيداً حبيساً للقاعدة القانونية، وخصوصاً في هذه الفترة بعد إقرار قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 الذي حل محل قانون محكمة العدل العليا، والعمل على توسيع اختصاصات المحكمة الإدارية العليا باعتبارها الجهة القضائية الإدارية الوحيدة في الأردن، فلا تأخذ بالقانون وإقراره فقط، وإنما تعمل على التقليل من قيوده القانونية أو الواقعية وتفسره تفسيراً ضيقاً لا تفسيراً واسعاً وذلك بعدما أصبح التقاضي على درجتين، مما يسمح لها بنقل التجربة الفرنسية بإقامة قواعد للمسؤولية الإدارية بدون خطأ ووضع حدود ما بينها وبين المسؤولية المدنية القائمة على أساس القانون أو على أساس الخطأ، لما في ذلك من تحقيق للتضامن الاجتماعي والمساواة أمام القانون وتحمل التبعات عن الأفراد لضمان تمكنهم من الحياة باطمئنان.

## الهوامش

- (4) انظر بشكل عام: شطناوي، مسؤولية الادارة العامة عن اعمالها الضارة، ط1، ص244. السويلميين، دور مسؤولية الادارة في تعزيز احترام حقوق الانسان، دراسة مقارنة، ط1، عص 46 وما بعدها. الخلايلة، محاضرات في مسؤولية الادارة عن اعمالها، المرجع السابق، ص2 وما بعدها.
- (5) بدوي، النظم السياسية، ص 344 وما بعدها.
- (6) الزيتي، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، دراسة مقارنة، ص48 وما بعدها.
- (7) انظر بشكل عام: النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، ط2، ص 35. الخلايلة، محاضرات في مسؤولية الادارة عن اعمالها، المرجع السابق، ص4 وما بعدها. شطناوي، المرجع السابق ص 12-16.
- (8) السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الاول، ص869.
- (9) ساري، مسؤولية الدولة عن اعمال سلطاتها "قضاء التعويض" دراسة مقارنة، ط6، ص273.
- (10) السويلميين، المرجع السابق، ص 180-181.
- (11) ساري، المرجع السابق، ص 274-275.
- (12) ساري، المرجع السابق، ص 274-275.

- (1) انظر بشكل عام: الشرفاوي، المسؤولية الادارية، ص71. عبد السميع، مسؤولية الادارة عن اعمالها المادية المشروعة، دراسة مقارنة، ص، 10 وما بعدها. معلوف، المنجد في اللغة، حرف السين، ط33. المعجم الوسيط، ط3. موقع المعاني الالكتروني، www.almaany.com. الخلايلة، محاضرات في مسؤولية الادارة عن اعمالها لطلبة الدكتوراه في القانون العام، الجامعة الاردنية، ص2.
- (2) انظر بشكل عام: الخلايلة، محاضرات في مسؤولية الادارة عن اعمالها لطلبة الدكتوراه في القانون العام، المرجع السابق، ص 1-2. الشرفاوي، المسؤولية الادارية، المرجع السابق ص71. عبد السميع، مسؤولية الادارة عن أعمالها المادية المشروعة، المرجع السابق، ص، 10 وما بعدها. السرحان، مصادر الحقوق الشخصية (الالتزامات)، دراسة مقارنة، ط1، ص 359 وما بعدها. الشاعر، قضاء التعويض ومسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، ص6-7.
- (3) الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام " دراسة مقارنة"، الكتاب الثاني، ص104-106.

- (13) شادي، تطور أساس مسؤولية الدولة، "دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والفقه الاسلامي" رسالة دكتوراة، ص 4-9.
- (14) ورد لدى ساري، المرجع السابق ص 273 وما بعدها. والطماوي، المرجع السابق، ص 185. وكذلك لدى منشورات منتديات ستار تايمز، [www.startimes.com](http://www.startimes.com).
- (15) عوابدي، نظرية المسؤولية الادارية، "دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة" ط3، ص 71. شطناوي، ع، المرجع السابق ص 244.
- (16) الطماوي، المرجع السابق، ص 179-182.
- (17) السوليميين، المرجع السابق ص 181.
- (18) عوابدي، المرجع السابق، ص 203-204. الخلايلة، محاضرات في مسؤولية الادارة عن اعمالها، المرجع السابق.
- (19) الطماوي، المرجع السابق، ص 206.
- (20) عوابدي، المرجع السابق، ص 207. الخلايلة، محاضرات في مسؤولية الادارة عن اعمالها، المرجع السابق.
- (21) العامري، مسؤولية الادارة بلا خطأ، دراسة مقارنة في كل من الاردن والامارات، رسالة ماجستير، ص 21-22. الطماوي، مرجع سابق، ص 179-182. الخلايلة، المرجع السابق، ص 6.
- (22) الخلايلة، محاضرات في مسؤولية الادارة عن اعمالها، المرجع السابق، ص 6.
- (23) الطماوي، المرجع السابق، ص 211. الخلايلة، محاضرات في مسؤولية الادارة عن اعمالها، المرجع السابق، ص 7.
- (24) ساري، المرجع السابق، ص 301-302. الطماوي، المرجع السابق، ص 212-213.
- (25) ساري، المرجع السابق، ص 302. الطماوي، المرجع السابق، ص 211-220.
- (26) الطماوي، المرجع السابق، ص 211-213. ساري، المرجع السابق، ص 302.
- (27) ساري، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها المرجع السابق، ص 207-208.
- (28) الطماوي، المرجع السابق، ص 179. شطناوي، مسؤولية الادارة العامة عن اعمالها الضارة، المرجع السابق، ص 246.
- (29) شطناوي، المرجع السابق، ص 247.
- (30) شطناوي، المرجع السابق، ص 248.
- (31) شطناوي، مسؤولية الادارة العامة عن اعمالها الضارة، المرجع السابق، ص 248-249.
- (32) السوليميين، دور مسؤولية الادارة في تعزيز احترام حقوق الانسان، المرجع السابق، ص 184.
- (33) ميا، المسؤولية الادارية بدون خطأ، "دراسة مقارنة" رسالة دكتوراة، ص 45 وما بعدها. الطماوي، المرجع السابق، ص 217. ساري، المرجع السابق، ص 277.
- (34) غبريال، مبدأ المساواة امام الاعباء العامة كأساس للمسؤولية الادارية، دراسة مقارنة، ص 29-60. ساري، المرجع السابق، ص 277.
- (35) السوليميين، المرجع السابق، ص 185. غبريال، المرجع السابق، ص 59.
- (36) شطناوي، المرجع السابق، ص 247.
- (37) شادي، المرجع السابق، ص 16 وما بعدها.
- (38) ساري، مسؤولية الدولة عن اعمال سلطاتها، المرجع السابق، ص 276.
- (39) شطناوي، المرجع السابق، ص 246. الخلايلة، محاضرات في مسؤولية الادارة عن اعمالها، المرجع السابق، ص 8. السوليميين، المرجع السابق، ص 185-186.
- (40) بن بلعاس، المسؤولية الادارية دون خطأ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير، ص 6. السوليميين، المرجع السابق، ص 195-196.
- (41) مرقس، الوافي في شرح القانون المدني، المجلد 2، (الفعل الضار والمسؤولية المدنية) القسم 2، ط 5، ص 118-122. واثار الدكتور مرقس الى ان هذه النظرية قد تجسدت في كتاب سالي بشأن حوادث العمل والمسؤولية المدنية المنشور في فرنسا عام 1897. كما ورد لدى ساري، ج، المرجع السابق ص 273 وما بعدها. وكذلك لدى منشورات منتديات ستار تايمز، [www.startimes.com](http://www.startimes.com). المرجع السابق.
- (42) شطناوي، مسؤولية الادارة العامة عن اعمالها الضارة، المرجع السابق، ص 261-280.
- (43) حكم لمحكمة استئناف اسبوت بتاريخ 1947/1/15 نقلا عن الطماوي، المرجع السابق، ص 277.
- (44) حكم لقضاء مجلس الدولة المصري 1956/2/5 ورد لدى الطماوي، المرجع السابق، ص 282. ولدى السوليميين، ص، المرجع السابق، ص 223.
- (45) ساري، المرجع السابق، ص 160. شادي، المرجع السابق، ص 28.
- (46) النعيمات، التعويض بين القانونين المدني والاداري، دراسة تطبيقية على النظام الاردني، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الاردنية، المجلد 41، ملحق 3، ص 939.
- (47) السوليميين، المرجع السابق، ص 244-245.
- (48) الحيارى، المسؤولية التقصيرية عن فعل الغير، ص 39-41. الزعبي، مسؤولية المباشر والمتسبب في القانون المدني الاردني، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الثاني، العدد الاول، ص 870-871، شطناوي، مسؤولية الادارة العامة عن اعمالها الضارة، المرجع السابق، ص 160، السوليميين، المرجع السابق، ص 235.
- (49) عدل عليا قرار 1997/56، تاريخ 1997/7/16، منشورات موقع قسطاس. ورد لدى، السوليميين، المرجع السابق، ص 244.
- (50) عدل عليا قرار رقم 1994/182 تاريخ 1994/11/16 منشورات موقع قسطاس القانوني.

(53) السوليميين، المرجع السابق، ص 245.  
 (54) عدل عليا قرار رقم 1997/181، تاريخ 1997/9/24 منشورات موقع قسطاس القانوني.

(51) تميز حقوق رقم 99/573، منشورات موقع قسطاس القانوني.  
 (52) تميز حقوق رقم 2002/487 منشورات موقع قسطاس القانوني.

## المصادر والمراجع

### المعاجم:

المعجم الوسيط، (1998) ط3، القاهرة، مصر، مجمع اللغة العربية. معلوف، ل. (1992) المنجد في اللغة، حرف السين، ط33، بيروت، لبنان دار المشرق.

### الكتب والمؤلفات الفقهية:

بدوي، ث. (1986)، النظم السياسية، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.

الحياري، أ. (2003)، المسؤولية التصريية عن فعل الغير، دار وائل للنشر، عمان.

الزيتي، ن. (1986) مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، دراسة مقارنة، (دون دار نشر).

ساري، ج. (2002)، مسؤولية الدولة عن اعمال سلطاتها "قضاء التعويض" دراسة مقارنة، ط6، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.

السرحدان، ع. (دون سنة نشر) مصادر الحقوق الشخصية (الالتزامات)، دراسة مقارنة، ط1، عمان، الاردن، دار الثقافة للنشر.

السنهوري، ع. (1952) الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الاول، القاهرة، مصر، دار النشر للجامعات المصرية.

السوليميين، ص. (2013) دور مسؤولية الادارة في تعزيز احترام حقوق الانسان، دراسة مقارنة، عمان، الاردن، دار وائل للنشر.

الشاعر، ر. (1986) قضاء التعويض ومسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.

الشرقاوي، سعاد، (1973) المسؤولية الادارية، ط3، القاهرة، مصر، مطبعة دار المعارف.

الشطناوي، ع. (2008) مسؤولية الادارة العامة عن اعمالها الضارة، العدد 7، ط1، عمان، الاردن دار وائل للنشر.

الطماوي، س. (2003) القضاء الاداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الاحكام "دراسة مقارنة"، الكتاب الثاني، القاهرة، مصر، مطبعة دار الفكر العربي.

عبد السميع، ك. (2003)، مسؤولية الادارة عن أعمالها المادية المشروعة، دراسة مقارنة، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.

عوبدي، ع. (2007)، نظرية المسؤولية الادارية، "دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة" ط3، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.

غبريال، و. (1998) مبدأ المساواة امام الابعاء العامة كأساس

للمسؤولية الادارية، دراسة مقارنة، الاسكندرية، مصر، منشأة المعارف.

كنعان، ن. (2006)، القضاء الاداري، ط1، عمان، الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

مرقس، س. (1987) الوافي في شرح القانون المدني، المجلد الثاني، "الفعل الضار والمسؤولية المدنية" القسم الخامس، ط5، مطبعة السلام، القاهرة، مصر.

النهري، م. (1997) مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، ط2، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.

### الرسائل الجامعية:

بن بلعباس، أ. (2013) المسؤولية الادارية دون خطأ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سكرة، الجزائر، جامعة محمد خضير.

الزعيبي، م. (1987)، مسؤولية المباشر والمتسبب في القانون المدني الاردني، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الثاني، العدد الاول.

شادي، ف. (2009) تطور أساس مسؤولية الدولة، "دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والفقه الاسلامي" رسالة دكتوراه، القاهرة، مصر، جامعة عين شمس.

العامري، م. (2009) مسؤولية الادارة بلا خطأ، دراسة مقارنة في كل من الاردن والامارات، رسالة ماجستير، عمان، الاردن، الجامعة الاردنية.

ميا، س. (1998) المسؤولية الادارية بدون خطأ، "دراسة مقارنة" رسالة دكتوراه، دمشق، سوريا، كلية الحقوق، جامعة دمشق.

### الابحاث والمحاضرات:

الخلايلة، م. (2013-2014)، محاضرات في مسؤولية الادارة عن اعمالها لطلبة الدكتوراه في القانون العام في الجامعة الاردنية.

النعيمات، أ. وآخر، (2014) التعويض بين القانونين المدني والاداري، دراسة تطبيقية على النظام الاردني، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الاردنية، المجلد 41، ملحق 3.

### المواقع الالكترونية:

احكام محكمتي التمييز والعدل العليا في مجلة نقابة المحامين ومنشورات موقع قسطاس القانوني [www.qistas.com](http://www.qistas.com)

منشورات منتديات ستار تايمز. [www.startimes.com](http://www.startimes.com)

موقع المعاني الالكتروني. [www.almaany.com](http://www.almaany.com)

## The Legal Basis for the Administrative Responsibility without a Mistake “A Comparative Study”

*Raed (Moh`D Adel) Bayan\**

### ABSTRACT

The problem of this article is based on the noticed recent development of the Administration responsibility specially the responsibility without mistake, so the Injured person can claim for compensation for any action conducted by the Administration regardless if there is any mistake in that action or not. The old principles was settled that the state is not responsible of her actions at all because of the authority and the state, but nowadays this ideas had been changed because of the change of state role in person's life, as well as the scientific and technology development in all aspects. And because that the state now are taking actions effect the person's life without although these actions are full legally and rightful.

The theory of wrong are not able to cover all of the state action aspects the theory of state responsibility without wrong will do so, therefore it is necessary to find the legal roots and bases of this theory which is justice and equality in front of public obligations, therefore the principle now is the state responsibility and the exemption is not.

The Jordanian legal system set the compensation based on the wrong action conducted by the persons or based on the law. I did conduct this article to find the legal based of the state responsibility without mistake and find the literature and jurisdiction opinion regarding it, hope that our system will adopt the French experience especially after we adopt a new law for judicial independence which make the judicial process in Administrative law on two steps.

**Keywords:** Administrative Law, Administrative Jurisdiction, Compensation, Risk Theory.

---

\* Ministry of Health, Amman, Jordan. Received on 18/9/2014 and Accepted for Publication on 17/12/2015.