طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني

"دراسة مقارنة"

The Compensation Requests in the Jordanian Administrative Judiciary

"A Comparative Study"

إعداد

رائد محمد عايد الخرابشة

إشراف

الدكتور أيمن يوسف الرفوع

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

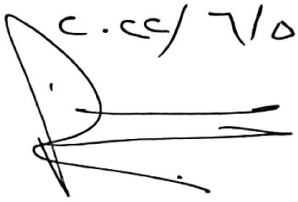
أيار، 2022

تفويض

أنا رائد محمد عايد الخرابشة أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونيا للمكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: رائد محمد عايد الخرابشة

التاريخ: ٢٠٢٤/ ٦/ ٥

التوقيع: 

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: "طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني – دراسة مقارنة" وأجيزت

بتاريخ: 05/ 06 / 2022

للباحث: رائد محمد عايد الخرابشة

أعضاء لجنة المناقشة:

الإسم	الصفة	جهة العمل	التوقيع
د. أيمن يوسف الرفوع	مشرفاً	جامعة الشرق الأوسط	.....
أ.د. أحمد محمد اللوزي	مناقشاً داخلياً ورئيساً	جامعة الشرق الأوسط	.....
د. بلال حسن الرواشدة	مناقشاً داخلياً	جامعة الشرق الأوسط	.....
أ.د. عبد الرحمن سعد العرمان	مناقشاً خارجياً	جامعة جرش	.....

الشكر والتقدير

"وَقَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ" سورة النمل– آية 19

أما بعد، فكل الشكر والتقدير لجامعتي، جامعة الشرق الأوسط ممثلة برئاستها الموقرة وجميع العاملين فيها على ما توفره الجامعة من جو أكاديمي بحثي يدعم التعلم والإبداع.

وأعرب عن تقديري للقائد الفذ والمميز الأستاذ الدكتور أحمد اللوزي–عميد كلية الحقوق في الجامعة– على دعمه ومتابعته لمسيرة كل طالب من طلبة الكلية.

وعظيم الامتنان والتقدير للدكتور أيمن الرفوع على جهوده في إثراء هذه الرسالة من خلال أشرافه وتوجيهاته وإرشاداته ومتابعته الحثيثة على مدى أشهر وحرصه على إتمام هذا العمل على أكمل وجه.

وأتقدم بشكري الجزيل في هذا اليوم إلى أساتذتي الموقرين في لجنة المناقشة رئاسة وأعضاء لتفضلهم علي بقبول مناقشة هذه الرسالة.

كما أشكر جميع مناهل العلم التي تزودت منها بالمصادر والمراجع للخروج بهذا الجهد وأخص بالشكر مكتبة الجامعة الأردنية، ومكتبة المعهد القضائي الأردني.

وأشكر كل من ساعدني وأعانني على إنجاز هذه الرسالة، فلهم في النفس منزلة وإن لم يسعف المقام لذكرهم، فهم أهل للفضل والخير والشكر.

الإهداء

إلى من تفرح قلوبهم بإنجازاتنا مهما تقدمنا بالعمر.....والدي ووالدتي

إلى صديقتي ورفيقة دربي

إلى أولادي زيد وسيف وعون

إلى سندي وعزوتي أخواني وأخواتي

إليهم جميعا هذا النجاح وكل نجاح في حياتي

فهرس المحتويات

الموضوع **الصفحة**

العنوان.....أ

تفويض.....ب

قرار لجنة المناقشة.....ج

الشكر والتقدير.....د

الإهداء.....هـ

فهرس المحتويات.....و

الفصل الأول خلفية الدراسة وأهميتها.....1

أولا–المقدمة:.....1

ثانياً– مشكلة الدراسة وأسئلتها:.....3

ثالثا–أهداف الدراسة:.....5

رابعا–أهمية الدراسة:.....6

خامسا–حدود ومحددات الدراسة:.....7

سادساً– محددات الدراسة:.....8

سابعا–مصطلحات الدراسة:.....8

ثامناً– الإطار النظري والدراسات السابقة:.....10

الفصل الثاني المسؤولية الإدارية وقضاء التعويض.....17

المبحث الأول مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية.....18

المطلب الأول ماهية التعويض.....18

المطلب الثاني الخطأ.....24

المطلب الثالث الضرر.....37

المطلب الرابع العلاقة السببية..... 42
المطلب الخامس طبيعة التعويض الذي يُحكم به في دعاوى التعويض عن القرار الإداري 55
المبحث الثاني التسلسل التاريخي للتعويض في القضاء الإداري الأردني 57
المطلب الأول النشأة التاريخية للقضاء الإداري الأردني..... 57
المطلب الثاني التطور التاريخي لقضاء التعويض بالأردن..... 61
الفصل الثالث الاختصاص والقواعد الإجرائية الناظمة لدعاوى التعويض الإداري في ظل (قضاء التعويض الإداري الفرنسي، المصري، والأردني)..... 66
المبحث الأول قضاء التعويض الإداري الفرنسي..... 67
المطلب الأول الاختصاص في نظر دعوى التعويض..... 67
المطلب الثاني القواعد الإجرائية التي تنظم الدعاوى الإدارية في فرنسا 76
المبحث الثاني قضاء التعويض الإداري المصري..... 79
المطلب الأول الاختصاص بنظر دعاوي التعويض الإداري..... 79
المطلب الثاني القواعد الإجرائية التي تنظم الدعاوى الإدارية في مصر..... 81
المبحث الثالث قضاء التعويض في القضاء الإداري الأردني..... 83
المطلب الأول الاختصاص بنظر دعاوي التعويض الإداري..... 83
المطلب الثاني القواعد الإجرائية التي تنظم الدعاوى الإدارية في الأردن..... 85
الفصل الرابع المسؤولية على أساس المخاطر 88
المبحث الأول مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر..... 88
المطلب الأول المسؤولية على أساس المخاطر في فرنسا..... 89
المطلب الثاني المسؤولية على أساس المخاطر في مصر..... 98
المطلب الثالث موقف القضاء الأردني من مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر 104
الفصل الخامس الخاتمة والتوصيات والنتائج..... 112
المصادر و المراجع 117

طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني
"دراسة مقارنة"

إعداد

رائد محمد عايد الخرابشة

إشراف

الدكتور أيمن يوسف الرفوع

الملخص

تناولت هذه الدراسة والموسومة بعنوان" طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني– دراسة مقارنة" وذلك من خلال إلقاء الضوء على واقع القضاء الإداري الأردني والتسلسل التاريخي لتطور القضاء الإداري في الأردن ومعالجته للدعاوي والطعون في مواجهة الإدارة إلغاءً وتعويضاً. وتهدف الدراسة إبراز أهمية قضاء التعويض كمكمل لقضاء الإلغاء سعياً لتحقيق الغاية من وجود وتطور القضاء الإداري لحماية مبدأ المشروعية وصون حرية وحقوق الأفراد من تجاوزات الإدارة بما تملكه من سلطة وسلطان.

بالرغم من محدودية المراجع والدراسات السابقة والآراء الفقهية التي تناولت القضاء الإداري الأردني بشكله الجديد بعد التعديلات الدستورية لعام 2011 وما تضمنه من إنشاء قضاء إداري وعلى درجتين، وقلة الأحكام الصادرة من القضاء الإداري الأردني في مجال دعاوي التعويض، إلا أن الباحث قد سعى إلى تحليل ما تضمنه قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وتحديداً بالنظر في طلبات التعويض وموقف القضاء الإداري الأردني مقارنةً بما اختطه القضاء الإداري الفرنسي والمصري في هذا المجال.

وقد تسلسلت الدراسة ومن خلال فصولها ومباحثها للنظر إلى أهمية دعوى التعويض (القضاء الكامل)، وموقف كل من القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري مقارنتاً مع القضاء

الإداري الأردني من حيث معيار الخطأ وموقفهم من التعويض عن الأضرار الأدبية، كما تم التطرق إلى قواعد الاختصاص في هذه الأنظمة القانونية بما يتعلق بدعوى التعويض والقواعد الإجرائية التي تنظم الدعوى الإدارية فيهما. ولما يتمتع به موضوع التعويض من أهمية كبيرة فقد تطرقت الدراسة إلى نظرية المسؤولية على أساس المخاطر وكيف ينظر لها كل نظام من الأنظمة القانونية المدرجة بالدراسة.

وقد كان من أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة بأنه دون قضاء تعويض حقيقي لن نكون أمام قضاء إداري كامل إلغاءً وتعويضاً. كما توصلت الدراسة أن هناك قصور وعدم كفاية في القواعد الإجرائية التي تنظم الدعاوي الإدارية في قانون القضاء الإداري الحالي.

وفي نهاية رحلة الدراسة والبحث فقد جاءت بمجموعة من التوصيات كان من أهمها منح القضاء الإداري الولاية العامة بنظر كافة المنازعات الإدارية دون حصر الغاءً وتعويضاً وان يكون هناك قانون خاص لأصول المحاكمات الإدارية يأخذ بعين الاعتبار ما يتمتع به القضاء الإداري بخصوصية عن قواعد وإجراءات المرافعات المدنية.

الكلمات المفتاحية: دعوى التعويض، القضاء الإداري، مسؤولية الإدارة، المسؤولية على أساس المخاطر.

The Compensation Requests in the Jordanian Administrative Judiciary

"A Comparative Study"

Student by:

Raaed Mohammad AlKharabsheh

Supervisor by:

Dr. Ayman Yousef Al rfoo

Abstract

This study deliberates the reality of the Jordanian administrative judiciary and the historical sequence of its development and its treatment of lawsuits and appeals in the face of the administration's cancellation and compensation. The study aims to highlight the importance of the compensation judiciary as a complement to the abolished judiciary in order to achieve the purpose of the existence and development of the administrative judiciary to protect the principle of legality and preserve the freedom and rights of individuals from the power and authority abuses of the administration.

Despite the limited references, previous studies and jurisprudential opinions that addressed the Jordanian administrative judiciary in its new form after the constitutional amendments of 2011 and the establishment of an administrative judiciary in two courts, and the lack of rulings issued by the Jordanian administrative judiciary in the field of compensation claims, the researcher has sought to analyze what is included in the Administrative Judiciary Law No. 27 of 2014, specifically looking at compensation requests and the position of the Jordanian administrative judiciary in comparison to what the French and Egyptian administrative courts have planned in this field.

The study was sequenced through its chapters and investigations to regard the significance of the compensation claim (full judiciary), and the position of both the

French administrative judiciary and the Egyptian administrative judiciary in comparison with the Jordanian administrative judiciary in terms of error standard and their position regarding compensation for moral damages, in addition to addressing the relevant rules of jurisdiction and legal systems with regard to the compensation claim and the procedural regulations involved. As the issue of compensation is of great importance, the study broached the theory of liability on the basis of risk and how it is viewed by each of the legal systems included in the study.

This study revealed that without a real compensation judiciary, we will not have a full administrative judiciary, with cancellations, or compensation. The results also illustrate the shortcomings and inadequacies in the current Administrative Judiciary Law's procedural regulations that govern administrative lawsuits.

A set of recommendations emerged at the end of this study and research, the most significant of which was to grant the administrative judiciary general jurisdiction over all administrative disputes without cancellation, or compensation. Additionally, a special law for administrative procedures needs to be enacted that takes into account the administrative judiciary's experience with the regulations and procedures of civil proceedings specifically.

Key words: Compensation requests, administrative judiciary, administrative responsibility, risk-based responsibility.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولا–المقدمة:

تعد القرارات الإدارية أحد أهم الوسائل التي تستخدمها السلطة الإدارية في التعبير عن إرادتها ابتغاء لتحقيق المصلحة العامة، إلا أنه يتعين على الإدارة عند إصدارها لهذه القرارات أن تراعي فيها مبدأ المشروعية والذي يُعد من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدول الحديثة والذي يقصد به خضوع المجتمع حكاماً ومحكومين لسيادة حكم القانون والذي بدوره يوفق ما بين القانون و القرارات الإدارية حتى تكون قراراتها المُتخذة في حدود القانون، إلا أن الإدارة في بعض الأحيان قد تخرج أو تَغفل عن هذا المبدأ فتصطبغ قرارتها وأعمالها بعدم المشروعية ويكون جزاء عدم المشروعية هو إلغاء القرار الإداري إما بالإلغاء المجرد أو بالإلغاء المصحوب بطلب التعويض.

وعلى الرغم من تجنب المشرع وكما هو الحال في الأنظمة القانونية المقارنة أن يضع تعريفاً محدداً للقرار الإداري إلا أن الفقه والقضاء الإداريين استقرا على أن القرار الإداري هو عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معيّن.

ولما ينطوي عليه القرار الإداري من خطورة ولما للإدارة من سلطة في طور أخذ القرارات الإدارية كان لا بُد من سّن تشريعات رقابية ناظمة لعملية اتخاذ القرار الإداري فلا يجوز ترك السلطة على إطلاقها ولذلك سُنت التشريعات الخاصة بقانون القضاء الإداري وأصبح القضاء الإداري ذو رقابة على الإدارة في اتخاذ قراراتها.

وقد أسهم القضاء الإداري في إرساء مبدأ المشروعية من خلال رقابته الغير مباشرة على أعمال السلطة الإدارية بما يكفل تحقيق التوازن ما بين السلطة الإدارية وممارستها لوظائفها وتمتعها بالامتيازات من جهة وبين الأفراد في المجتمع من جهة أخرى و ذلك من خلال حماية حقوقهم الأساسية وحرياتهم ، وهي رقابة لا يُقصد منها شل حركة الإدارة أو إضعاف سلطتها بل إنها تهدف إلى الحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم والتي صانتها نصوص الدستور والتشريعات الأخرى من مجاوزة الإدارة للسلطة أو الانحراف بها وإساءة استعمالها مما يؤدي إلى انتهاك حقوق الأفراد، فالقضاء الإداري يهدف إلى تقويم أعمال الإدارة وتصرفاتها إذا ما جانبت الصواب وحادت عن التزام القانون، و بذلك تبتعد الإدارة عن الفوضى والتخبط والاستبداد و تستقيم إلى احترام القانون والخضوع له مما يساعد أجهزتها المختلفة على القيام بوظائفها على أكمل وجه تحقيقاً للمصلحة العامة.

أما مسؤولية الإدارة فتنبثق عن انعدام مشروعية قراراتها، ويكون القرار الإداري غير مشروع إذا ما شابه عيباً أو أكثر في أحد أركانه كركن الاختصاص(المكاني/الموضوعي/الزماني)، ركن الشكل والإجراءات، ركن المحل، وركن السبب أما دعوى التعويض فإنها تتولد أيضاً بعد قيام الإدارة بإصدار قرار غير مشروع يمثل خطأ مُخلفاً ضرر يلحق بصاحب الشأن، وأن تقوم علاقة سببية ما بين خطأ الإدارة وبين الضرر شريطة أن يُطعن به بالإلغاء ابتداءً.

فالتعويض هو إحدى وسائل الرقابة القضائية على الإدارة العامة من مقتضاه تقرير مسؤولية الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام عما أصاب المضرور نتيجة عدم مشروعية القرار الإداري، فعدم المشروعية هو شرط أساسي للتعويض عن القرارات الإدارية.

ومما لا شك فيه أن قضاء التعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء بل إن لكل من القضائيين أساسه الخاص الذي يقوم عليه فليست كل العيوب التي تلحق بالقرار الإداري تجعله غير مشروع ومن ثم سببا للإلغاء فعلى سبيل المثال العيوب التي قد تُصيب القرار الإداري في ركن الشكل

والإجراءات أُستقر على أنها قد تكون جوهرية يترتب على عدم اتباعها بطلان القرار أو غير جوهرية ولا تؤدي بالضرورة إلى هذه النتيجة، كما انه ليس كل قرار إداري يتعرض للإلغاء يصلح أساساً لدعوى التعويض؛ فعيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل والإجراءات الذي قد يصيب القرار الإداري ويؤدي تبعاً إلى إلغائه لا يصلح حتما وبالضرورة أساسا للتعويض ما لم يكن العيب جوهريا ويخلق اثر قانوني.

وقضاء التعويض، أو كما اصطلح على تسميته القضاء الكامل، يعد وسيلة ناجعة تهدف إلى مراجعة الإدارة نفسها قبل إصدارها للقرارات الإدارية للتأكد من مدى مشروعيتها، وذلك لأن القضاء الكامل لا تقف فيه سلطات القاضي عند حدود التعويض بل تتعداه إلى إلغاء القرار الإداري المعيب أو تعديله أو تقويمه.

ثانياً- مشكلة الدراسة وأسئلتها:

تتناول هذه الدراسة قضاء التعويض الإداري وما أورده قانون القضاء الإداري رقم 27 لعام 2014 من نصوص تتعلق بقضاء التعويض لكونه قضاءً مكملاً لقضاء الإلغاء وصولاً إلى مفهوم القضاء الإداري الكامل، من خلال تحليل وانتقاد النصوص ومقارنتها مع التشريعات الأردنية السابقة لهذا القانون وما ينتهجه القضاء الإداري المصري والقضاء الإداري الفرنسي بما يتعلق في قضاء التعويض.

وإن مشكلة الدراسة تكمن في عدة مواطن، منها التحقق من تحقيق قانون القضاء الإداري رقم 27 لعام 2014 بشكله الحالي ومدى تحقيقه للمفهوم الفعلي للقضاء الكامل إلغاءاً وتعويضاً خصوصاً في ظل محدودية الأحكام الخاصة بطلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني، والأثر

المترتب على جعل قضاء التعويض تابعاً لقضاء الإلغاء وملاصقاً له وليس قضاء قائماً بذاته، من حيث إجراءات تقديم الدعوى.

كما أن الدراسة ستتناول مشكلة أن القرار الإداري الغير مشروع وإن كان محلاً دائماً لدعوى الإلغاء إلا انه لا يصلح دائماً أن يكون محلاً للتعويض في حين أن في ذلك ضياع لحقوق المتضررين من القرارات الإدارية المشوبة بأحد العيوب المذكورة في التشريع الإداري الأردني السالف الذكر على الرغم من قيام مسؤولية الإدارة في بعض التشريعات المقارنة بدون خطأ أو ما يعرف بالمسؤولية على أساس المخاطر خلافاً للقاعدة العامة التي تقوم فيها مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ.

وتظهر مشكلة الدراسة من خلال أسئلة الدراسة الآتية:

- هل حقق قانون القضاء الإداري رقم 27 لعام 2014 بشكله الحالي المفهوم الفعلي للقضاء الكامل إلغاء وتعويضاً؟
- لماذا لا تعتبر جميع عيوب القرار الإداري صالحة أساساً للتعويض في القضاء الإداري؟
- لماذا حددت اختصاصات القضاء الإداري الأردني في نظر المنازعات الإدارية إلغاء وتعويضاً على سبيل الحصر؟
- هل تقيد نصوص التشريع من حيث القواعد الإجرائية من قدرة القضاء الإداري على ممارسة دوره؟
- ما هو موقف القضاء الإداري الأردني من المسؤولية على أساس المخاطر؟

ثالثا–أهداف الدراسة:

تعد القرارات الإدارية أهم الأدوات التي تستخدمها السلطة الإدارية في التعبير عن إرادتها ابتغاء تحقيق المصلحة العامة، إلا أنه يتعين عليها عند إصدارها لمثل هذه القرارات أن تلتزم مبدأ المشروعية، وإلا تعرضت قراراتها للطعن فيها أمام القضاء إلغاء أو تعويضا أو كليهما معا.

ومما لا شك فيه أن قضاء الإلغاء والتعويض وجدا لضمان احترام مبدأ المشروعية الذي يعد من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدول الحديثة كان اختيارنا لموضوع هذه الدراسة

حيث أن قضاء الإلغاء يستهدف رقابة القرارات الإدارية بقصد التوصل إلى إلغاء غير المشروع منها و لهذا فإن قضاء الإلغاء قضاءً موضوعياً أو عينياً يُختصم فيه مع القرار الغير مشروع غير ان قضاء الإلغاء –رغم اهميته الكبيرة – لا يكفي لحماية الأفراد حماية كاملة لأنه إذا كان يتضمن إعدام القرارات الإدارية المعيبة فإنه لا يكفل تغطية ما يترتب على بقاء تلك القرارات الإدارية المعيبة فترة من الزمن، نظراً لمبدأ نفاذ القرارات الإدارية بالرغم من رفع دعوى الإلغاء، فإذا حدث أن نفذت الإدارة قراراً إدارياً معيباً ثم تم إلغاءه فيما بعد، فإنه يتعين تعويض الآثار الضارة التي تترتب عليه ومن ثم يكون طريق التعويض مكملاً للإلغاء في هذه الحالة.

فإن قضاء التعويض يرتقي لأن يكون أداة رادعة قوية للجهات الإدارية حتى لا تصدر قرارات إدارية معيبة، وكنتيجة مترتبة على ذلك صون حقوق الأفراد وحرياتهم من الأضرار التي قد تنجم عن القرارات الإدارية غير المشروعة، ويعود سبب اختيار الباحث لموضوع **طلبات التعويض لدى القضاء الإداري الأردني في هذه الدراسة للأسباب التالية:**

1. تحليل واقع قانون القضاء الإداري الأردني الحالي من خلال التركيز على قضاء التعويض كونه مكمل لقضاء الإلغاء لنجيب هل نحن أمام قضاء إداري متكامل.

2. بيان أسباب محدودية الأحكام القضائية الصادرة في طلبات التعويض من قبل القضاء الإداري الأردني وربطها بالنصوص التشريعية..
3. تتبع إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية في الأردن ومدى تحقيقها للغاية المنشودة من طلب التعويض.
4. تحليل لنظرية المسؤولية على أساس المخاطر وموقف التشريع الإداري الأردني منها.
5. الوقوف على مدى إشباع النصوص التشريعية الأردنية من خلال عصف كتابي يتضمن مقارنة ما بين مبادئ القضاء الإداري الأردني والقضاء الإداري المصري والقضاء الإداري الفرنسي بما يخص طلبات التعويض.

رابعا-أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة ومن خلال التركيز على قضاء التعويض وعلى أهميته في أن يكون رادعا لجهة الإدارة كي لا تصدر قرارات إدارية غير مشروعة وكنتيجة مترتبة على ذلك حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من الأضرار التي قد تنجم عن القرارات المعيبة، كان اختيار الباحث لموضوع هذه الدراسة "طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني والتعمق من خلال دراسة مقارنة مع القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري المصري.

من الناحية النظرية: موضوع التعويض أو ما يُعبر عنه أيضاً بتعويض الإدارة عن قراراتها الغير تعاقدية يُعد من المواضيع حديثة النشأة في الأردن، حيث كان سابقا الاختصاص الولائي في نظر دعاوى التعويض ينعقد حصراً للقضاء المدني، وبقي الأمر على ذلك بالرغم من أن الولاية بنظر المنازعات الإدارية أصبحت للقضاء الإداري بصدور قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11)

لسنة 1989، إلى أن صار إلى إصدار قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 حيث أصبح القضاء الإداري قضاء كاملا إلغاءً وتعويضاً وصولاً إلى التعديلات الدستورية لعام 2011 والتي نصت في المادة (100) من الدستور الأردني لإنشاء قضاء إداري على درجتين وبناءً عليه كان قانون القضاء الإداري الحالي رقم 27 لسنة 2014.

كما وتبرز أهمية دراسة موضوع طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني كونه على قدر من الأهمية ومن المواضيع الخطيرة التي يجب التأكيد عليها، وذلك لأن غياب التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة يؤدي و بشكل حتمي إلى حرمان فئة المتضررين من حقوقهم، ويؤدي أيضا إلى طُغيان و استبداد الإدارة العامة وتعسفها في إصدارها للقرارات الإدارية دون مراعاة مشروعيتها من عدم مشروعيتها، لأن الطُغيان هو نتيجة حتمية لغياب الرقابة فالتعويض يعد وسيلة ناجعة وفعالة لبسط الحقوق، ورقابة غير مباشرة على أعمال الإدارة وقراراتها وتصرفاتها .

أما من الناحية التطبيقية: من المؤمل أن توفر هذه الدراسة فرصة لصناع القرار والباحثين والمهتمين للاستفادة من نتائجها بحيث من الممكن أن تشكل إضافة متخصصة بمجال المعرفة للمكتبة الحقوقية العربية وبما يسهم بتطوير التشريعات الناظمة لموضوعها وفي مجال تطبيقها على ارض الواقع لتواكب المستجدات التي تظهر بين الحين والآخر في هذا المجال.

خامسا–حدود ومحددات الدراسة:

<u>الحدود الموضوعية:</u> إن هذه الدراسة تتعلق في تطور القضاء الإداري الأردني من ناحية قضاء التعويض والوقوف على مدى فعالية النصوص التشريعية تحديداً بما يخص قانون القضاء الإداري رقم 27 لعام 2014 وما تضمنه من نصوص في مجال قضاء التعويض والنظر في طلبات التعويض الناتجة عن قرارات الإدارة غير المشروعة.

الحدود المكانية: عُهدت هذه الدراسة لعمل مقارنة مُتعلقة بمسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة عنها في كلاً من القضاء الإداري الأردني والقضاء الإداري المصري والقضاء الإداري الفرنسي.

الحدود الزمانية: تتحدد هذه الدراسة بالقرارات والقوانين والأحكام التي صدرت قبل عام (2022).

سادساً- محددات الدراسة:

هنالك قصور كبير وجدير بالاهتمام فيما يخص الدراسات والأبحاث والمؤلفات التي تناولت موضوع طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني، كما أن القضاء الإداري والناظم للعملية الإدارية هو قضاء مُستحدث لاسيما وأن القرارات الإدارية تتغير من حيث نهجها و طُرق إسنادها وطبيعتها بشكل مُستمر لمواكبة ما تقتضي إليه الحاجة من تطور في هذا المجال فيجب أن يولى اهتماماً مستمراً لمواكبة تطوره المتتالي هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري الأردني فيما يتعلق بطلبات التعويض محدودة وقليلة مما يثير التساؤل عما اذا كان قانون القضاء الإداري كاملاً ام يعتريه القصور.

سابعا-مصطلحات الدراسة:

سيعتمد الباحث إلى تعريف بعض مصطلحات الدراسة من خلال العودة إلى المراجع التي عرفتها بطُرق أكاديمية يسهل فهمها والتفاعل معها، وذلك لغايات التسهيل على القارئ في فهم هذه المصطلحات.

دعوى الإلغاء: دعوى قضائية يرفعها أحد أصحاب الشأن من الموظفين أو الأفراد أو الهيئات إلى القضاء الإداري لإلغاء قرار إداري صدر عن الإدارة مخالفاً للقانون، وهي من اهم وسائل حماية مبدا

المشروعية. وهي دعوى موضوعية هدفها مخاصمة قرار إداري معيب من اجل حماية المراكز القانونية العامة.[1]

القرار الإداري: عمل قانوني نهائي صادر عن سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة بقصد إحداث أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين.[2]

دعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض): إن دعوى التعويض أو ما يُعبر عنها بدعوى القضاء الكامل هي دعوى يختصم فيها الفرد مع الإدارة للإحتصال على تعويض لجبر الأضرار التي لحقت به جراء اتخاذ الإدارة قراراً غير مشروع وإن اهم ما يميز دعوى التعويض عن دعوى الإلغاء هو أن دعوى التعويض هي دعوى تنشأ بين خصوم في حين أن دعوى الإلغاء هي دعوى يختصم بها الفرد مع قرار إداري غير مشروع، حيث أن دعوى التعويض توجه ضد الإدارة التي اعتدت على حق شخصي للفرد، وهذا يعني أن هذه الدعوى تتميز بخصائص ذاتية، إذ أن القاضي الإداري يتمتع بسلطات كاملة في التحقق من شرعية التصرف الإداري ومدى ملائمته في الحقوق المتنازع عليها لأنها تتعلق بمنازعة على الحقوق بين الفرد المتضرر والإدارة، والدافع الرئيسي لهذه الدعوى هو تعويض المتضرر عما لحقه من أضرار نتيجة اعتداء الإدارة على حقوقه الشخصية"[3].

الضرر: هو الأذى الذي يلحق بالشخص سواء أكان جسدياً أم مالياً أم معنوياً.[4]

الضرر الأدبي: هو الضرر الناتج عن التعدي على الغير في حريته أو في عرضه أو في شرفه أو في سمعته أو في مركزه الاجتماعي أو في اعتباره المالي.[5]

---

[1] د. الخلايلة، محمد علي (2020)، القضاء الإداري عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 127.

[2] د.الخلايلة، محمد علي، المرجع سابق، ص 132.

[3] عبد الوهاب، محمد رفعت (2005)، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض وأصول الإجراءات، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ص 25.

[4] د. عبيدات، يوسف محمد قاسم (2016)، مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ص170.

[5] القانون المدني الأردني المادة (1/267)

الخطأ: الفعل الذي يرتكب من شخص ذو إرادة دون حق أو يخل به مرتكبه بواجب قانوني أو هو الإخلال بالتزام سابق مع إدراك المخل بذلك.[1]

التعويض: هو جبر الضرر إما عيناً أي الوفاء بالالتزام أو التعويض بمقابل سواء أكان التعويض نقدي أم غير نقدي[2]

مبدأ المشروعية: هو سيادة حكم القانون وإخضاع الدولة للقانون في صور نشاطها جميعها ومختلف التصرفات والأعمال التي تصدر عنها.[3]

ثامناً- الإطار النظري والدراسات السابقة:

أ- الإطار النظري للدراسة:

تتألف هذه الدراسة من خمسة فصول: تبدأ بالفصل الأول بعنوان " خلفية الدراسة ومشكلتها" ويغطي هذا الفصل مشكلة الدراسة والهدف المرجو منها وأهميتها على الصعيدين النظري والعملي، وكذلك تعريف المصطلحات القانونية التي سيتم استخدامها في هذه الدراسة وبيان حدود الدراسة ومحدداتها، ويتضمن كذلك الإطار النظري والدراسات السابقة والتي تم الرجوع إليها لإثراء معلومات الباحث فيما يخص مشكلة الدراسة ويتضمن أيضاً هذا الفصل المنهجية البحثية التي اتخذها الباحث للتعامل مع موضوع الدراسة.

---

[1] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2010)، دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص131

[2] د. الطماوي، سليمان محمد (1977)، القضاء الإداري-الكتاب الثاني- قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، القاهرة، دار الفكر العربي، ص484

[3] د.طلبة، عبدالله (1986)،القضاء الإداري، دمشق، جامعة دمشق،ص14

ويتناول الفصل الثاني من هذه الفصول وبعنوان المسؤولية الإدارية وقضاء التعويض وحيث تم تقسيمة إلى مبحثين: المبحث الأول وجاء بعنوان مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية و خُصص لهذا المبحث خمسة مطالب حيث ناقش المطلب الأول ماهية التعويض وفي المطلب الثاني مفهوم الخطأ وأنواعه وفي المطلب الثالث الضرر وموقف كل من القضاء الإداري الفرنسي والمصري والأردني من التعويض عن الأضرار الأدبية وفي المطلب الرابع تم التطرق للتعريف بالعلاقة السببية وفي المطلب الخامس تم التطرق إلى طبيعة التعويض الذي يحكم به القضاء الإداري.

المبحث الثاني؛ وقد خُصص لبحث التسلسل التاريخي للقضاء الإداري الأردني منذ نشأته ولاستعراض المراحل التشريعية التي مر بها وإجراءات التقاضي امام القضاء الإداري الأردني وكيف تبلورت معالمها وصولا إلى يومنا هذا.

أما الفصل الثالث من الدراسة وبعنوان الاختصاص والقواعد الإجرائية الناظمة لدعاوي التعويض في ظل قضاء التعويض الإداري الفرنسي والمصري والأردني فهو عبارة عن دراسة مقارنة ما بين القضاء الإداري الأردني والقضاء الإداري المصري والقضاء الإداري الفرنسي للتعرف على نهج كل من هذه الدول في التصدي إلى القرارات الإدارية الغير مشروعة ولاستقراء النظريات الأساسية في القضاء الإداري في كل منهم. وعليه؛ فقد تم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث: نتناول في المبحث الأول منه أهم ما تضمنته مسيرة القضاء الإداري الفرنسي، لنسلط الضوء من خلاله على قضاء التعويض الفرنسي ومن خلال مطلبين خصص المطلب الأول لدراسة اختصاص القضاء الفرنسي في نظر دعوى التعويض والمطلب الثاني خصص للقواعد الإجرائية التي تنظم الدعوى الإدارية في فرنسا وفي المبحث الثاني سنتناول القضاء الإداري المصري ومسيرته مع قضاء التعويض ومن خلال مطلبين المطلب الأول لدراسة اختصاص القضاء المصري في نظر دعوى التعويض والمطلب الثاني لدراسة

القواعد الإجرائية التي تنظم الدعوى الإدارية في مصر أما في المبحث الثالث فسنقوم بمقارنة ما سبق مع تجربة القضاء الإداري الأردني وإحداث المقارنات والمقاربات المطلوبة من الناحية التشريعية والتطبيقية لنقوم بالتركيز من خلال ذلك على دعاوى التعويض في مواجهة القرارات الإدارية غير المشروعة.

ويتناول الفصل الرابع وبعنوان مفهوم المسؤولية على أساس المخاطر ومن خلال مبحث واحد تم تقسيمه إلى ثلاث مطالب في المطلب الأول سيتم تناول ودراسة المسؤولية على أساس المخاطر في فرنسا، وخصص المطلب الثاني لدراسة المسؤولية على أساس المخاطر في مصر وخصص المطلب الثالث لدراسة موقف القضاء الأردني من مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر.

وفي الفصل الخامس من الدراسة ومن خلال مراجعة وتحليل للواقع العملي للقضاء الإداري الأردني في مواجهة طلبات التعويض والقرارات الصادرة عنه في هذا الخصوص، سيتم تحليل وتقييم فيما إذا كانت ترتقي لاعتبارنا اليوم أمام قضاء إداري أردني كامل إلغاء وتعويضاً، وصولاً إلى نتائج الدراسة وتوصياتها مع قائمة المصادر والمراجع.

ب- الدراسات السابقة:

لما كان الهدف من هذه الدراسة يتمثل بالاطلاع على المنظومة التشريعية المتعلقة بالقضاء الإداري الأردني وتحديداً بالنظر في طلبات التعويض، ولمحدودية الأحكام القضائية والسوابق القضائية للقضاء الإداري الأردني في هذا المجال، فكان لا بد من العودة ومحاولة الاطلاع على الدراسات والأبحاث والخبرات السابقة في هذا المجال لمعرفة موقع هذه الدراسة منها، وما هي الإضافة التي ممكن أن تكون دون تكرار، ومحاولة لإضافة ما هو جديد قد يقدم من خلاله الفائدة المرجوة للدارسين والجهات المعنية، فقد عمد الباحث إلى الرجوع لمجموعة من الدراسات السابقة ذات الصلة

بهذه الدراسة بغية معرفة موقعها منها وللاستفادة من المنهجية المتبعة فيها والاطلاع على مشكلتها وأهدافها وتوظيفها لمقارنة نتائجها مع نتائج هذه الدراسة، ويعرض الباحث لهذه الدراسات بشكل تصاعدي من حيث سنوات النشر وكما يلي:

1- أبو الهوى، نداء محمد أمين. (2010). مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة. (أطروحة ماجستير). جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

تناولت هذه الدراسة التعريف بماهية دعوى التعويض التي ترفع على الإدارة العامة وبيان أهميتها، ثم تطرقت هذه الدراسة إلى بيان شروط قبول دعوى التعويض والمتمثلة بشروط القرار الإداري الغير مشروع الذي يصلح أن يكون محل أو موضوع دعوى التعويض، أو من حيث الشروط المتعلقة بشخص رافع الدعوى (الطاعن)، ومن حيث الشروط المتعلقة بالميعاد والشكل والإجراءات الواجب مراعاتها عند رفع الدعوى.

ثم تناولت الدراسة بيان أركان المسؤولية التقصيرية الإدارية التي تقوم على ثلاثة أركان هي: الخطأ الواقع من جانب الإدارة العامة، والضرر الذي يلحق بالأفراد، والعلاقة السببية المباشرة ما بين خطأ الإدارة والضرر المترتب عنها الذي بدوره يؤثر على المضرور.

- وما يميز دراسة الباحث عن هذه الدراسة باننا نبحث عن مدى تحقيق قضاء التعويض الغاية الذي وجد من اجلها استناداً إلى النصوص التشريعية التي نظمت الإطار القانوني له.

2- العدوان، غازي فوزان ضيف الله. (2013). الضرر الناشئ عن خطأ الإدارة والتعويض عنه: دراسة مقارنة بين الأردن ومصر. (أطروحة ماجستير). جامعة الشرق الأوسط، الأردن

قد تناولت هذه الدراسة مسؤولية الإدارة القائمة على الخطأ، ومسؤولية الإدارة القائمة على أساس نظرية المخاطر (بدون خطأ) ومجالات تطبيقها في مصر والأردن، وتناول أيضا صور الخطأ

الشخصي والخطأ المرفقي والمعايير الفقهية التي ظهرت للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وموقف كل من القضائيين الأردني والمصري من هذه المعايير.

وجاءت هذه الدراسة في إطار مقارن بين القضائيين الأردني والمصري.

وقد تقدمت هذه الدراسة بعدد من النتائج والتوصيات، أهمها أن الفقه والقضاء الإداريين استقرا على إن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، إذ أنه قد يلغي قرار الإدارة العامة ولا يستوجب ذلك الإلغاء التعويض عنه، كما قد توصلت إلى أن مسؤولية الإدارة تقوم عن الأضرار المعنوية التي قد تتسبب بها جراء أعمالها القانونية والمادية كما هو الحال في مسؤوليتها عن الأضرار المادية، هذا بالإضافة إلى أن الصورة الوحيدة الممكنة للتعويض عن الأضرار التي تنشأ عن خطأ الإدارة هي صورة التعويض النقدي، إذ لا يمكن تطبيق التعويض العيني حتى ولو أمكن ذلك، إلا إذا قامت الإدارة بذلك من تلقاء نفسها.

- ما يميز دراسة الباحث عن هذه الدراسة باننا نبحث في قانون القضاء الإداري رقم 27 لعام 2014 وما تضمنه من نصوص جديدة عدلت وغيرت ما كان متبع بقانون محكمة العدل العليا سابقاً رقم 12 لعام 1992.

3- دراسات، علوم الشريعة والقانون، (2014)، المجلّد 41، العدد 1، بعنوان (التعويض الإداري بين القانون المدني والإداري (دراسة تطبيقية على النظام الأردني) محمد مفضي معاقبة، أسامة أحمد النعيمات

وقد تضمنت هذه الدراسة ثلاثة فصول تناول كل منها أحد المشكلات الكبرى المتعلقة في موضوع التعويض الإداري، حيث تناول الفصل الأول: مجال التعويض الإداري وعلاقته بالقانونين المدني والإداري، باعتبار أن الجانب المدني في الموضوع كان هو الأساس الأصولي الذي تطور إلى الجانب

الإداري فيه. وتناول الفصل الثاني: قيود التعويض عن الخطأ المرفقي، سواء من حيث القيود القانونية (أعمال السيادة، وأعمال السلطتين التشريعية والقضائية)، أو من حيث القيود الواقعية (امتيازات السلطة العامة والسلطة التقديرية لجهة الإدارة، والظروف الاستثنائية أو الطارئة) مما نحسبه في شأن الإشارة إلى هذه القيود الواقعية غير مسبوق، رغم أهمية الالتفات إليها من الناحية الواقعية. وأما الفصل الثالث والأخير، فكان تطبيقياً يتناول المسؤولية الإدارية في ظل التشريع الأردني، باعتبار أن واقع هذا التشريع المطبق هو المأمول في تطويره.

- ما يميز دراسة الباحث عن هذه الدراسة بانها ارتأت إلى البحث المقارن ما بين قضاء التعويض بالقضاء الإداري الأردني وبعض الأنظمة القانونية المتبعة في دول أخرى حتى/ نقف على تحديد موقعنا من تلك الأنظمة والاتجاهات.

4- رمضان، قيس إبراهيم عبد الكريم (2017). مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة: (دراسة مقارنة ما بين القانونين الكويتي والأردني). (أطروحة ماجستير) – كلية القانون– جامعة آل البيت

هدفت هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على أهم المفاهيم المتعلقة بالقرارات الإدارية غير المشروعة في القانونين الكويتي والأردني والمسؤولية بالتعويض عن الأضرار الناشئة عنها، وهو موضوع يمس شريحة كبيرة من المجتمع سواء أكانوا موظفين عامين أو متعاملين مع الإدارة العامة من المدنيين والمتأثرين بأعمالها وقرارتها وقد اتبعت الدراسة المنهجي الوصفي والمقارن. وقد جاءت هذه الدراسة في فصل تمهيدي وفصلين أول وثاني وخاتمه، حيث تناولت الدراسة البحث في دعوى المسؤولية بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، حيث تناولت الشروط الشكلية والموضوعية لقبول دعوى المسؤولية الإدارية موضحين من خلال ذلك القضاء المختص ونطاق الاختصاص في مجال

نظر الدعوى الإدارية. كذلك بحث التعويض كأثر للمسؤولية الإدارية المترتبة على الإدارة مصدرة القرارات غير المشروعة، من حيث مقدار التعويض الواجب، مع بيان ماهية الأسس القانونية التي يبنى عليها التعويض.

- ما يميز دراسة الباحث عن هذه الدراسة بانها تبحث في قضاء التعويض ومدى تحقيقه للغايات التي وضع من أجلها وهل واقع القضاء الإداري الأردني اليوم يقودنا إلى مفهوم القضاء الإداري الكامل.

ج- منهجية الدراسة:

منهج البحث:

لقد اعتمد الباحث على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن من خلال وصف وتحليل واقع مشكلات الدراسة بمراجعة النصوص والتشريعات والقرارات والسوابق القضائية والاستعانة بمنهج التحليل المقارن مع التشريعات والتطبيقات مع أنظمة أخرى.

أدوات الدراسة:

تتكون أدوات الدراسة من النصوص التشريعية والقانونية وتطبيقاتها وأحكام المحاكم التي تتعلق بموضوع الدراسة وبصورة خاصة في التشريع الأردني، والتشريعات المقارنة.

الفصل الثاني

المسؤولية الإدارية وقضاء التعويض

إن المسؤولية عموماً ما هي إلا الجزاء الذي يواجه به المرء عند إخلاله بقاعدة من قواعد السلوك، ولا تزال المسؤولية هي محل اهتمام الفقهاء في بحثهم لما ترتبه من حقوق للمضرور ومسؤولية مدنية للمسؤول عن الضرر، ولذلك لقد عنى بها المشرع وخصها بنصوص تحدد شروطها وتنظم تطبيقها، ولعل ما يميزها هو تلك الثمرة التي تسمى بالتعويض والذي يترتب على الضرر بنوعيه المادي والمعنوي، ويعد التعويض أكثر الألفاظ ارتباطاً بالمسؤولية كنتيجة لأي ضرر سواء أكان مادياً أم معنوياً. لذلك سيتناول الباحث في هذا الفصل ومن خلال عدة مباحث ومطالب دراسة مسؤولية الإدارة وقضاء التعويض من جوانب وزوايا مختلفة.

المبحث الأول

مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية

سيتناول الباحث في هذا المبحث التعريف بماهية التعويض بصورته العامة، ثم سيهم بالدخول إلى موضوع التعويض الإداري إيمانا من الباحث بأهمية قضاء التعويض، فإن موضوع التعويض يقوم أساساً جوهرياً من أُسس العدالة والإنصاف، فإن فِكرة الضمان ما هي إلا حماية إلى المضرور إلى جانب تعويضه عما أصابه من أضرار، ولا يقوم بأساسه على معاقبة مرتكب الفعل الضار كما هو الحال في المسؤولية الجزائية.

فإن المسؤولية عن الفعل الضار توجب على كل من يسبب ضرراً بفعله أن يعوض المضرور، سواء أكان فعله مجرماً بنص القانون أم لم يكن، على عكس المسؤولية الجزائية والتي لا تقوم إلا عندما يرتكب شخص فعلاً يُشكل جريمة بنص القانون، فلا يمكن مسائلة شخص جنائياً إذا لم يكن فعله مجرماً بنص القانون انطلاقاً من مبدأ الشرعية.

وكذلك سيقوم الباحث لاحقاً بإسباغ مسألة تحديد مناط التعويض على مسؤولية الإدارة بالتعويض، فهل يُشترط أن تقوم الإدارة بارتكاب فعل منصوص عليه بالقانون حتى تُسأل عن التعويض ام أن أي أضرار ينتج عن فعل الإدارة يكون سبباً بإلزامها بالتعويض كما هو بالمسؤولية على أساس المخاطر.

المطلب الأول

ماهية التعويض

إن التعويض بصورته العامة ما هو إلا عوض يُقدم للمضرور في نفسه أو ماله أو شرفه أو اعتباره ابتغاءً لجبر الضرر الذي لحق به، فالضرر هو الركيزة الأساسية التي تقوم عليها المسؤولية

المدنية عقدية كانت أم تقصيرية، وهذا ما أشارت إليه المذكرات الإيضاحية للقانون المدني الأردني بقولها: أن الأضرار هو مناط المسؤولية المدنية ولو صدر من غير مميز، وأن لفظ (الأضرار) في هذا المقام يغني عن سائر النعوت والكنى التي تخطر للبعض في معرض التعبير، كاصطلاح العمل غير المشروع أو العمل المخالف للقانون او الفعل الذي يحرمه القانون، وقد أسس القانون الأردني نظرية التعويض عن الضرر المادي او المعنوي على أساس الضمان والتي استقى أحكامها من الضمان بالفقه الإسلامي على عكس بعض القوانين العربية الأخرى والتي أُسندت أحكامها على نظرية التعويض.[1]

ولما أسلفنا بأن الضرر هو الشرارة الأولى التي ينبثق منها التفكير بالمسؤولية المدنية فلا مجال لقيام المسؤولية حال انتفاء الضرر، وتنشأ المسؤولية عن الفعل الضار نتيجة الإخلال بالتزام قانوني عام وهو الالتزام بعدم الأضرار بالغير، وأن هذا الالتزام الذي يعتبر الإخلال به عملاً غير مشروع في المسؤولية عن الفعل الضار هو دائماً التزام ببذل عناية او اتباع سلوك التبصر والاحتراز ومراعاة القوانين والأنظمة حتى لا يُضار الغير. فاذا ما تم الانحراف عن هذا السلوك بالإهمال وقلة الاحتراز وعدم مراعاة القانون والأنظمة، فإن ذلك يشكل عمل غير مشروع (إضراراً) يوجب المسؤولية.[2]

وإن القانون المدني الأردني لم يعتمد الخطأ أساساً لقيام المسؤولية عن الفعل الضار، وإنما اكتفى لقيام مسؤولية مرتكب الفعل أن يكون قد ارتكب فعل غير مشروع أدى إلى إضرار بالغير.

---

[1] القانون المدني الأردني رقم43 لسنة 1976، المادة 256

[2] تمييز حقوق رقم 2004/619،تاريخ 2004/7/18، منشورات قسطاس.

ولذلك فلا يشترط لقيام المسؤولية عن الفعل الضار أن يكون مرتكب الفعل أو المسؤول عنه مميزاً (مدركاً لأفعاله).[1]

كما وأن لفظ الضرر وبصورة عامة ليس رديفاً للخطأ؛ فالخطأ مفهوم شخصي مفاده انحراف في السلوك مع نسبة الخطأ لمرتكبة من خلال كونه مدركاً لأفعاله، فقد جاء في نص المادة (256) من القانون المدني الأردني رقم(43) لسنة (1976) أن –كل اضرار بالغير يلزم فاعله ولو كان غير مميز بضمان الضرر[2]، و يبنى على هذا النص أن الشارع رتب مسؤولية على عديم التمييز تنعقد بمجرد ترتب الضرر على الغير متجاوزاً فكرة الخطأ التي لا يتصور أن تنسب لعديم التمييز فالمسؤولية في القانون المدني بُنيت على فكرة الضمان والذي أساسه جبر الضرر بمفهومه الموضوعي الذي يهدف إلى حماية المضرور وتعويضه عما أصابه بصرف النظر عن وصف الفاعل وإرادته وأهليته، والسبب في ذلك أن غرض المسؤولية عن الفعل الضار في القانون الأردني هو إصلاحي محض وهو توفير التعويض للمضرور وليس من ضمنه معاقبة مرتكب الفعل الضار.

ويرى الباحث انه على الرغم من أن القانون الأردني لم يعتمد الخطأ أساساً لقيام المسؤولية إلا انه وباستعراض نصوص قانون القضاء الإداري فنجد أن الأمر مختلف فيما يخص مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة؛ فأحكامها تختلف من حيث مضمونها عن ما ورد في القانون المدني فإن المسؤولية الإدارية يشترط لقيامها أن تقوم الإدارة بارتكاب فعل غير مشروع ينطوي على خطأ او انحراف عن القانون عند اتخاذها لقراراتها فيشترط لتحمل الإدارة المسؤولية أن تتخذ قراراً معيباً بخطأ يقع ضمن إدراكها مجاوزاً للقانون أو الأنظمة أو احد الأخطاء المنصوص عليها في المادة (7) من قانون القضاء الإداري 27 لسنة 2014 كما أن المشرع اشترط أن يطعن بالقرار

---

[1] د. عبيدات، يوسف محمد قاسم، المرجع السابق، ص261.

[2] القانون المدني الأردني رقم43 لسنة 1976، المادة (256)

بدعوى الإلغاء ابتداءً حتى ينتصب محلاً صحيحاً لدعوى التعويض اذا ما خلف وراءه إضرارا بالغير وعليه تكون مسؤولية الإدارة مزدوجة الغاية فمن جهة يكون هدفها تقويم سلوك الإدارة مما يحافظ على الصالح العام ومن جهة أخرى يكون إصلاحي غايته تعويض المضرور.

ومن الجدير بالذكر في هذا المقام أن نصوص القانون المدني لا يمكن أن يتم إسباغها على القضاء الإداري جملة وتفصيلاً، وكان موقف المشرع الأردني بإفراد نصوص قانونية خاصة بالمسؤولية الإدارية محموداً من وجهة نظر الباحث، إلا أن القواعد الإدارية والمدنية في المسؤولية قد تلاقت في كثير من الأحيان مما يثير التساؤل عن سبب تمسك القضاء الإداري باستبعاد تطبيق قواعد القانون المدني على المسؤولية الإدارية حتى الآن؟

"ولقد اجاب الاستاذ الفرنسي فالين– في مطولة في القانون الإداري عن هذا التساؤل، وأرجع موقف القضاء الإداري إلى رغبته في حماية الأفراد، وذلك أن القواعد المدنية في المسؤولية تتسم بالصرامة، بعكس القواعد الإدارية التي تتصف بالمرونة. ونتيجة لذلك فإن القضاء الإداري يحكم بتعويض الافراد في كثير من الحالات التي لا تسعف فيها القواعد المدنية على ذلك. ومن ثم فإن اقرار القواعد المدنية في مجال مسؤولية الإدارة يكون بمثابة نكسة."[1]

ولبيان إذا ما كان قانون القضاء الإداري الأردني يحقق الغاية المرجوة منه وإذا ما كان يتسم بالمرونة التي قصدها أنصار ابتداع قانون إداري يختص بفض المنازعات المتعلقة بمسؤولية الإدارة أم انه لا يحقق هذه الغاية، فأول ما سنبدأ به هو تعريف دعاوى التعويض الإداري وطبيعة الأخطاء التي تُرتب مسؤولية على الإدارة والتي تُسأل عنها من ثم سنبين خصائصها ومدى تحقيقها الحماية اللازمة للأفراد في طور التشريع الأردني.

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص115

الفرع الأول: طلبات التعويض الإداري

إن طلبات التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة هي دعاوى قضائية تبعية تُرفع إلى القضاء الإداري من قِبل أصحاب الشأن من الموظفين أو الأفراد او الهيئات الذين أصابهم ضرر جراء إصدار الإدارة لقرار إداري غير مشروع، ويكون ذلك مع أو بعد رفع دعوى يُطلق عليها فقهياً دعوى تجاوز السلطة او ما يسمى بالتشريع الأردني بدعوى الإلغاء؛ والتي بدورها تُرسخ مبدأ سيادة القانون وبذات الوقت تهدف لحماية الأفراد من القرارات الإدارية الخارجة عن القانون، وإن دعوى الإلغاء يشترط لرفعها أن تقترف الإدارة خطأً عند إصدارها لقراراتها مما يُعيبها و يجعل منها موضوعاً لدعوى الإلغاء ومن ثم محلاً لدعوى التعويض.

واستناداً إلى مفهوم دعوى التعويض الإداري (القضاء الكامل) يمكن أن نخلص إلى مجموعة من الخصائص التي تتميز بها:

1. دعوى التعويض هي دعوى تنشأ بين خصوم، ففي حين أن دعوى الإلغاء دعوى عينية وموضوعية تقتصر على مخاصمة القرار الإداري، فإن دعوى القضاء الكامل تقوم بين خصوم يتنازعون على حقوق.[1]
2. اهم خصيصة لدعوى القضاء الكامل يمكن ملاحظتها في السلطات التي يتمتع بها قاضي هذه الدعوى، فهو يتمتع بسلطات كاملة وواسعة ودوره يكون أكثر تعقيداً من دور القاضي في دعوى الإلغاء. فلقاضي دعوى القضاء الكامل زيادة على الحكم بالتعويض، إلزام الإدارة برد الشيء إلى أصله أو الهدم أو الطرد.[2]

---

[1] د. طلبه، عبد الله، المرجع السابق، ص303

[2] السنجاري، علي يونس (2004)، مركز الإدارة في دعوى الإلغاء والقضاء الكامل، الموصل، جامعة الموصل، ص62.

3. من حيث حجية الحكم، فإن للأحكام الصادرة بالإلغاء حجية الأمر المقضي به على الكافة، في حين أن دعوى التعويض تكون الأحكام فيها ذات حجية نسبية، فلا تشمل إلا طرفي النزاع ولا تمتد إلى الغير.[1]
4. دعوى التعويض الإدارية دعوى شخصية، والمقصود من هذا أن يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة على أساس حجج وأوضاع قانونية ذاتية للمطالبة بالاعتراف أو تقرير حقوق شخصية مكتسبة وحمايتها قضائيا عن طريق الحكم بالتعويض الكامل لإصلاح الأضرار المادية التي تصيبها بفعل النشاط الإداري الضار. ويفهم هنا أنها تستهدف تحقيق مصلحة ذاتية وشخصية تتمثل في تحقيق مزايا وفوائد أو مكتسبات مادية أو معنوية شخصية وذاتية للتعويض عن الأضرار المادية والمعنوية التي تصيب الأفراد وحقوقهم من جراء الأعمال الإدارية الضارة.[2]

الفرع الثاني: أهمية دعوى التعويض (القضاء الكامل)

تكمن أهمية دعوى التعويض بأنها توفر الحماية الكاملة للأفراد من التصرفات القانونية المعيبة التي قد تقوم بها الإدارة والأعمال المادية التي قد تقترفها الإدارة وتشكل اعتداء على حق خاص بالأفراد، فإن دعوى الإلغاء وحدها رغم أهميتها الكبيرة لا تكفي لحماية الأفراد حماية كاملة، فإنها دعوى ضد قرار وليست بين خصوم، كما أن دور القاضي فيها ينحصر في التحقق من مشروعية القرار الطعين، فإذا ما تأكد عدم مشروعيته اصدر حكم بإلغاء وإعدام القرار الإداري، وإن اثره لا يقتصر على مقدم الدعوى بل يسري على الجميع، ولذلك وإن كان قضاء الإلغاء يستطيع إعدام القرارات الإدارية المعيبة إلا انه لا يضمن ما يلحق الأفراد من أضرار، وهذا يستتبع بالضرورة وجود

---

[1] أبو العثم، فهد عبد الكريم، (2011)، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة، ص 560.

[2] عبد الفتاح، صالحي، (2013)، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة، بسكرة، جامعة محمد حيضر، ص59

قضاء آخر يؤمن الحماية الكاملة للأفراد ضد تصرفات الإدارة التي تمس مركزاً قانونياً خاصاً بهم.[1]ولذلك اطلق على القضاء في هذه الصورة اصطلاح القضاء الكامل أو الشامل؛ بسبب امتداد سلطة القاضي وشمولها للإلغاء والتعويض معاً مضافاً إليهما أحيانا القيام بعمل إداري وهو اتخاذ القرار الذي هو أصلا من اختصاص الإدارة.[2]

وإن مناط مسؤوليه الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية، هو وجود قرار إداري نهائي بالمعنى المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداريين، وان يكون هذا القرار غير مشروع، وان تكون الدعوى مرفوعة تبعاً لدعوى الإلغاء. [3]و حتى يحكم القاضي الإداري بالتعويض عن قرار إداري غير مشروع فإنه يلزم توافر أركان المسؤولية الثلاثة وهي الخطأ والنتيجة وعلاقة سببية.[4]

المطلب الثاني

الخطأ

أول ما سنبدأ به من أركان المسؤولية الإدارية هي أخطاء الإدارة والتي يُمكن أن تكون على اكثر من شكل، فإما أن تتخذ شكلاً إيجابيا باتخاذ الإدارة لقرار معيب وإتيان الإدارة فعل إيجابي يُرتب ضررً، ومثال ذلك أن يقوم أحد رجال الإدارة بالتعدي على أحد الأفراد بالضرب، وإما أن يتخذ الخطأ صورة سلبية متمثلاً بامتناع الإدارة أو إهمالها في أداء واجباتها، مما يؤدي إلى إضرار يلحق بالغير، حيث يكون هنالك قرار يجب على الإدارة أن تتخذه وتُهمل باتخاذه فيُرتب إهمالها ضرراً، ومثال ذلك

---

[1] د. طلبه، عبد الله، المرجع السابق، ص301

[2] د. طلبه، عبد الله، المرجع السابق، ص302

[3] الحكم رقم 289 لسنة 2002 محكمة العدل العليا مبدأ، منشورات قسطاس

[4] د. الخلايلة، محمد يوسف، المرجع السابق، ص120

أن تترك مدرسة ابتدائية أو روضة أطفال تابعة لوزارة التربية والتعليم سلالم المدرسة أو الروضة بدون حاجز يقي الطلبة من السقوط، و يترتب على ذلك سقوط احد الطلبة وإصابته بأذى.[1]

الفرع الأول: أنواع الخطأ

وإن أخطاء الإدارة والتي تنشأ عن موظفيها تقع على نوعين:

النوع الأول: أخطاء يرتكبها الموظفين أثناء عملهم في المرافق العامة أو بمناسبة العمل لصالحها وتُنسب إلى الإدارة وتتحمل نتائجها الضارة كما تتولى دفع التعويض عنها دون الموظف؛ وهذا ما يسمى بالخطأ المرفقي أو المصلحي. ويقوم هذا الخطأ على أساس أن المرفق ذاته هو الذي تسبب في الضرر لأنه لم يؤدي الخدمة العامة وفقاً للقواعد التي يسير عليها سواء أكانت هذه القواعد خارجية أي وضعها المشرع ليلتزم بها المرفق أو داخلية، أي سنها المرفق لنفسه أو يقتضيها السير العادي للأمور.[2]

وقد يكون الخطأ المرفقي خطأ موظف معين بالذات إلا انه قام بذلك الخطأ، أثناء تأدية وظيفته وبسببها، أو قد يكون الخطأ منسوباً للمرفق بذاته دون إمكانية تحديد مصدر الفعل الضار الذي أدى إلى مسؤولية الإدارة، فالفعل الضار قد وقع بالتأكيد، إلا انه لا يمكن معرفة الموظف الذي صدر عنه[3]، أو كما عبر عنها العميد الفرنسي بونار تعليقاً على احد أحكام مجلس الدولة الفرنسي " إن كل موظف قد أدى واجبه بدون تقصير و بدون حماس شديد ومع ذلك فقد وقع الضرر، إن

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص346

[2] د. شطناوي، علي خطار (2008)، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، عمان، دار وائل للنشر، ص190، و د. الطماوي، سليمان محمد المرجع السابق، ص134

[3] د. طلبه، عبد الله، المرجع السابق، ص346-347

المرفق نفسه هو الذي اخطأ فهو المسؤول لأنه كان منظماً على نحو سيء لا يمكن تحديده على وجه الدقة"[1].

كما قد يكون الخطأ المرفقي منبثق من أن المرفق أدى العمل المُكلف به على نحو سيء، ومثال ذلك قيام الإدارة بإيقاع الحجز على أحد الممولين رغم سبق تسديده للضريبة المستحقة عليه، وقد يقع الخطأ المرفقي على صورة الموقف السلبي الذي تتبناه الإدارة تجاه عمل كان يجب عليها قانوناً القيام به، إذا كان من شأن هذا الامتناع أن يرتب ضرراً. ويقع الخطأ المرفقي أيضاً إذا أبطأ المرفق كثيراً في أداء الخدمات الموكلة إليه، بصورة تخرج عن المألوف، كأن تتأخر الإدارة في تسوية معاش أحد الموظفين دون مبرر لفترة طويلة من الزمن.[2]

النوع الثاني: الأخطاء التي تقع من الموظفين أثناء ممارستهم لأعمال وظائفهم إلا أنها تُنسب إليهم فيما يتعلق بالمسؤولية عنها وتقع عليهم تبعة التعويض عنها في مالهم الخاص وتسمى بالأخطاء الشخصية.[3]

وتجدر الإشارة بأن الخطأ الذي يستوجب الرجوع على الإدارة بالتعويض عنه هو الخطأ المرفقي وليس الخطأ الشخصي الذي يضمن الموظف نتائجه الضارة، على انه بالنسبة للقرارات الإدارية ليس كل خطأ مرفقي فيها يستدعي الرجوع على الإدارة للتعويض عنه.[4]

واختلف الفقهاء في الشرائع المختلفة على ماهية المعيار الذي يؤخذ به لتحديد اذا ما كان الخطأ شخصي ام مرفقي فالبعض يرى أن الخطأ يكون شخصياً اذا كان العمل الضار مطبوعاً بطابع

---

[1] أشار إليه د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص135.

[2] د. طلبه، عبدالله، المرجع السابق 348- 349.

[3] د. الحلو، ماجد راغب (1996)، القضاء الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ص468 .

[4] د. الغويري، احمد عوده (1993)، الأحكام العامة لدعاوي القضاء الكامل في ظل قانون محكمة العدل العليا الجديد رقم 12 لسنة 1992.ئ دراسة مقارنة، الأردن، جامعة مؤتة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد الثامن، العدد الرابع، تشرين ثاني 1993. ص

شخصي، يكشف عن عدم تبصر الشخص، والبعض الآخر ذهب إلى أن الخطأ يعتبر شخصياً اذا أمكن فصله عن الوظيفة حتى أن البعض اتخذ من جسامة الخطأ معياراً لتفرقة الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي، وأعتبر أن الخطأ الشخصي هو الخطأ الجسيم الذي لا يمكن اعتباره من المخاطر العادية التي يتعرض الموظف لها أثناء عمله و الذي يصل حد اعتباره جريمة يعاقب عليها القانون.[1]

الفرع الثاني: معايير التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي

وقد حاول بعض الفقهاء الفرنسيين كلاً من الفقيه لافيير والفقيه هوريو والفقيه دوج والفقيه جيز والفقيه دوك راسي إيجاد معايير دقيقة للتفرقة بين الخطأ المرفقي والشخصي نستعرضها كما يلي:

1. **معيار الخطأ العمدي أو معيار النزوات أو الأهواء الشخصية (لافيرير):**

ذهب الفقيه لافيرير إلى أنه إذا كان الفعل الخاطئ، غير مصطبغ بطابع شخصي، وأنه قد ارتكب من قبل موظف عرضة للخطأ والصواب، وأنه لم يكن مدفوعاً بنزوة أو شهوة شخصية أي أنه كان حسن النية، فإن الخطأ في هذه الحالة يكون خطأً مرفقيا. أما إذا اتصف العمل الضار الصادر من الموظف بالطابع الشخصي، الذي يدل على ضعف الموظف وشهوته وعدم تبصره فإن الخطأ في هذه الحالة يكون شخصيا.[2]ويضيف الفقيه (لافيرير) إلى أن الخطأ يكون شخصياً أيضاً عندما تكون المخالفة المرتكبة من قبل الموظف جسيمة، بحيث أنها تزيد عن المخاطر العادية للوظيفة ، أو إذا تبين من الفعل الخاطئ سوء نيته.[3] يتضح للباحث أن هذا المعيار نفسي أو باطني لأنه يقوم على قصد الموظف عند مباشرته نشاطاته الوظيفية، فإن كان حسن النية فإن الخطأ يكون مرفقياً.

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق،ص120.

[2] د. حنفي، عبد الله، (2000)، قضاء التعويض (مسؤولية الدولة غير التعاقدية)، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 244-245.

[3] د. محمد، سامي حامد سليمان، (1988)، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، الطبعة الأولى، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية، ص103 .

أما إذا كان يقوم بعمله بقصد النكاية، أو تحقيق مصلحة شخصية له فإن الخطأ يكون شخصياً.[1] ويمتاز هذا المعيار بالمرونة والموضوعية والوضوح، إذ أنه يمنع إلى حد كبير مسؤولية الإدارة عن الأعمال التي يقوم بها الموظف إذا قصد منها تحقيق أغراضه الشخصية مثل فائدته أو النكاية أو الأضرار بالغير، ولكن يؤخذ عليه أن صياغته تعتمد على النية مما يؤدي إلى صعوبة تطبيقه وضبطه لقيامه على العوامل أو البواعث النفسية التي يكمنها الموظف عند مباشرته لواجباته الوظيفية، وفي كثير من الأحوال يصعب التوصل إلى هذه العوامل[2]، وكذلك فإن العمل بهذا المعيار من شأنه استبعاد مسؤولية الموظف الشخصية عن الأخطاء الجسيمة التي تقع من الموظف بحسن النية والذي ذهب القضاء إلى إدراجه في بعض الحالات في نطاق الخطأ الشخصي .[3]

2. **معيار الانفصال عن الوظيفة(هوريو):** ويتلخص مضمون هذا المعيار في أن الخطأ يكون مرفقياً عندما يكون داخلاً ضمن واجبات الوظيفة ذاتها بحيث لا يمكن فصله عنها، ويكون الخطأ شخصياً إذا كان يمكن فصله مادياً أو ذهنياً (معنوياً)، والخطأ المنفصل انفصالاً مادياً عن أعمال الوظيفة يكون في حالة قيام الموظف بعمل لا تستلزمه طبيعة الوظيفة، أو مقتضيات المرفق الذي يعمل به. أما الخطأ المنفصل انفصالاً معنوياً أو ذهنياً فيكون في حالة كون الفعل الخاطئ وإن كان يبدو ظاهرياً أنه يدخل في مسلك الوظيفة إلاّ أنه عند الوقوف على الباعث عليه أن من قام به قد ألحق ضرراً بالغير، ولذلك نجد أن العمل قد اندمج في الوظيفة من الناحية المادية، بيد أنه يفترق عنه من الناحية الذهنية أو المعنوية.[4]

---

[1] د. أبو زيد، محمد عبد الحميد، (1986)، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الثقافة العربية، ص367-368.

[2] البديري، إسماعيل صعصاع غيدان، (2003)، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي في القانون العراقي: دراسة مقارنة، بغداد، جامعة بغداد، ص 139.

[3] د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص120 ود. طلبه، عبد الله، المرجع السابق، ص342.

[4] د. رسلان، أنور أحمد، (1982)، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، الطبعة الثانية، القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 203.

وقد انتقد هذا المعيار لأنه يبدو في بعض الأحيان أوسع مما يجب أن يكون إذ يعد الخطأ شخصياً حتى ولو كان بسيطاً لمجرد انفصاله عن الوظيفة، ومن ثم فلا يكون معياراً مانعاً، كما أنه لا يعدّ الخطأ الجسيم المتصل بواجبات الوظيفة خطأً شخصياً طالما أنه متصل بها وهو أمر يخالف اتجاه القضاء في هذا الشأن، عندما عدّ الخطأ الجسيم، خطأً شخصياً سواءً كان متصلاً بواجبات الوظيفة أم لم يتصل بها، ذلك أن جسامة الخطأ من وجهة نظر القضاء وحدها كافية أحياناً لجعل الخطأ شخصياً، وهكذا يكون هذا المعيار غير جامع.[1]

3. **معيار الغاية من التصرف الخاطئ (دوجي):** يقوم هذا المعيار على أساس الغاية من التصرف الإداري الخاطئ فإذا كان الموظف تصرف ليحقق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها، والتي تدخل في وظيفتها الإدارية فإن خطأه يندمج في أعمال الوظيفة بحيث لا يمكن فصله عنها ويعتبر من الأخطاء المنسوبة إلى المرفق العام. أما إذا تصرف الموظف بقصد تحقيق أغراض لا علاقة لها بالوظيفة أو بالأهداف الإدارية ليشبع رغبة خاصة فإن الخطأ في هذه الحالة يعد شخصياً، وبمعنى آخر إن الموظف لا يُسأل إذا أخطأ بحسن نية وهو يستعمل سلطات وظيفته ولكنه يُسأل حين يستغل سلطات هذه الوظيفة، هذا المعيار أيضاً برغم وضوحه ابسط من اللازم بحيث لا يصور حقيقة الواقع ولا يتفق دائماً مع القضاء لأنه يؤدي إلى إعفاء الموظف من المسؤولية في كل الحالات التي لا يكون فيها خطأه مشوباً بسوء النية.[2] كما أن الباحث يرى أن تحري سوء النية هو مبتغى يصعب الوصول إليه في معظم الأحيان.

4. **معيار جسامة الخطأ (جيز):** وقد نادى بهذا المعيار عدد من الفقهاء في مقدمتهم الفقيه جيز ويقوم هذا المعيار على التمييز بين نوعين من الخطأ، الخطأ الجسيم و الخطأ البسيط، ويعد

---

[1] د. حنفي، عبد الله، المرجع السابق، ص 247.

[2] د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص122.

الخطأ بسيطاً اذا كان من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف أثناء قيامه بأعماله الوظيفية، أما الخطأ الجسيم فهو الخطأ الذي يصل إلى حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات أو كان الخطأ على قدر من الجسامة بحيث لا يمكن اعتباره من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظف في أداء عمله اليومي و هذا المعيار غير جامع ولا مانع.[1]

5. **معيار الالتزام الذي أخل به الموظف (معيار دوك راسي):** إن هذا المعيار يقوم على طبيعة الالتزام الذي اخل به الموظف، فإذا كان هذا الالتزام من الالتزامات العامة التي يجب على الجميع التقيد بها واحترامها والامتثال لها وتنفيذها فيعد الإخلال بها خطأ شخصياً، أما اذا كان الالتزام من الالتزامات التي ترتبط بالعمل الوظيفي فإن الإخلال بها يُعد خطأ مرفقياً.[2]

ومن الملحوظ أن جميع هذه المعايير الفقهية متقاربة من حيث المبدأ والمدلول، الا انه لا يمكن أن ترتقي واحده فيهم عن الأخرى، كما لا يمكن الاعتماد على أحد هذه المعايير بشكل كامل، وإن الباحث يرى أنه يجب التعامل مع هذه المعايير كوحدة واحدة غير متعددة، وأن يتم الاقتباس منها حسبما يلائم ويتماشى مع الواقعة المعروضة أمام القضاء.

وبعد النفاذ من بيان المعايير الفقهية التي اسندها الفقه للتميز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، يريد الباحث الوقوف على مدى تأثر القضاء في كل من فرنسا، مصر، والأردن بهذه المعايير، وما الذي تم اعتماده من هذه المعايير وإعماله وما الذي تم اجهاله منها؟

---

[1] د. قدورة، زهير احمد، (2011)، الوجيز في القضاء الاداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، عمان، دار وائل للنشر، ص215.

[2] الجميلي، محمد عبد الواحد، (1996)، قضاء التعويض مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، القاهرة، دار النهضة العربية، ص323.

الفرع الثالث: موقف القضاء في فرنسا من معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي

يظهر أن مساعي الفقهاء الفرنسيين بوضع معايير للتفرقة الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي لم تكتسب النجاح الكامل لاسيما أن جهودهم تركزت حول إيجاد قواعد عامة مجردة في حين أن مجلس الدولة الفرنسي لا يتقيد بمثل هذه القواعد بشكل دائم، وإنما يهتم أساساً بإيجاد الحلول الملائمة لكل حالة على حِدة. [1] تعد هذه المرحلة أول مراحل تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث اتجه إلى الاعتراف بإمكانية الجمع بين مسؤولية الموظف ومسؤولية الإدارة عن نفس الضرر إذا ساهم في إحداثه أخطاء بعضها شخصي والبعض الآخر مرفقي.[2]

وحيث أن القضاء الفرنسي لا يتقيد بمعيار بعينه، وإنما يفحص كل حالة على حدة، نستعرض بعض الأحكام التي قضى فيها القضاء الفرنسي بوجود خطأ شخصي:

1- اتخذ القضاء الإداري الفرنسي معيار دوجي (معيار الغاية من التصرف الخاطئ) الذي يقوم على أساس الغاية التي يتوخاها الموظف بتصرفه الذي ينتج عنه الضرر كما سبق شرحه، قد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بهذا المعيار في حكمه الذي أصدره فجاء في الحكم الصادر في 27 فبراير سنة 1903 في قضية (zimmermann)، والذي تتلخص وقائعه في أن اثنين من موظفي مصلحة الطرق عمدا إلى استخراج الرمال والأحجار اللازمة لأعمال الصيانة من ارض خاصة مملوكة لعائلة (zimmermann)، ثم اصدر مدير المقاطعة قراراً بتحديد أموال الدولة العامة في هذه المنطقة مدخلاً ضمن هذه الحدود العامة الأرض سالفة الذكر وذلك حمايةً لهؤلاء الموظفين من وقوع أية مسؤولية عليهم، ذلك أنه متى عدت هذه الأرض من الأموال العامة فإن الاستيلاء على الأحجار والرمال بها

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص123، ود. طلبة، عبدالله، المرجع السابق، ص342.

[2] د. الطماوي، سليمان، (2013) قضاء التعويض، القاهرة، دار الفكر العربي، ، طبعة منقحة، ص 190. و د. ذهني، عبد السالم، (1929)، مسئولية الدولة عن أعمال السلطات العامة، القاهرة، جامعة القاهرة، ص 317.

يُعد فعلاً مشروعاً كما اصدر أمرا ثانياً بإزالة الأسوار التي إقامتها هذه العائلة حول أراضيهم خوفاً من الاعتداء عليها، ولقد عد مجلس الدولة الفرنسي عمل المدير هذا خطأً مرفقياً لا شخصياً على الرغم من جسامة هذا الخطأ على اعتباره أنه لم يعمل بقصد تحقيق غرض شخصي وإنما كان الغرض حماية موظفيه أي تحقيق أغراض هي من أغراض الوظيفة [1]

ويرى الباحث أيضاً أن القضاء الإداري الفرنسي اتخذ معيار لافيريير (معيار النزوات الشخصية) والذي يعتبر أن الخطأ شخصي إن ارتكب الموظف الفعل الضار بنية الحاق الأذى ببعض الأفراد، كما هو الحال في حالة محاولة رجل الإدارة الحاق أذى بأحد الموظفين، أو إفادة شخص على حساب اخر، ففي هذه الحالة يُعتبر الخطأ شخصي. ومن أمثلة هذه الحالات الحكم الصادر عن محكمة (Ratheh) في 30 يناير سنة 1908 والذي يفيد أن قيام احد العُمد بمنع بعض الأخبار بالمجلس البلدي عن صحيفة معينة بينما يزود بها جميع الصحف الأخرى يعتبر خطأ شخصي.[2]

ومثال آخر حكم النقض الصادر في 26 مايو سنة 1897 والذي يفيد اعتبار رفض العمدة لطلب احد زراع العنب المتقدمين إليه بطلب الحصول على إذن جمع المحصول، على الرغم من إنذاره بحجة أن علاقته سيئة مع هذا المالك يُعتبر خطأً شخصياً متأثراً بنزوة شخصية.[3]

وكذلك اتخذ القضاء الفرنسي من الخطأ الجسيم معياراً للتفرقة ما بين الخطأ الشخصي والمرفقي وكان لهذا المعيار ثلاثة تطبيقات:

---

[1] د. صالح، قيدار عبد القادر (2008)، فكرة الخطأ المرفقي، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق المجلد العاشر، العدد (38)، ص317. ود. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص123.

[2] د. طلبة، عبد الله، المرجع سابق، ص343.

[3] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص125.

التطبيق الأول: أن يخطأ الموظف خطأ مادياً جسيماً كما لو تهور أحد الرؤساء واتهم أحد مرؤوسيه بالسرقة بدون مبرر وكما لو قام أحد أطباء بتطعيم عدد من الأطفال ضد الدفتيريا بدون اتخاذ أي إجراءات وقاية مما أدى إلى تسمم 68 طفل من أصل 124 طفل.

التطبيق الثاني: أن يخطئ الموظف خطأ قانونياً جسيماً، وذلك بتجاوز سلطته بصورة بشعة كما لو امر أحد الموظفين بهدم حائط يملكه أحد الأفراد بلا وجه حق ".

التطبيق الثالث: أن يكون الفعل الصادر من احد الموظفين مكوناً لجريمة تخضع لقانون العقوبات سواء أكانت الجريمة مقصودة على الموظفين كإفشاء الأسرار أو الخيانة أو كانت من جرائم القانون العام كالسلب والضرب أو القتل الخطأ.[1]

مع التنويه أن مسألة جسامة الخطأ هي مسالة متروكة للقضاء والملاحظة على أعضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد أن يتميز بحماية الموظف فهو لا يعتبر الخطأ الجسيم شخصياً إلا إذا كان على قدر استثنائي من الجسامة و هذا الاتجاه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي قديم ولا يزال ملموساً في قضاءه.[2]

وعلى ما تقدم فإنه يتبين لنا أن القضاء الفرنسي يأخذ بجميع المعايير ويدرس كُل حالة على حدة، ولا يتقيد بمعيار واحد في هذا الصدد.

الفرع الرابع: موقف القضاء المصري من معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

إن الاختصاص بنظر الدعاوى المتعلقة بمسؤولية الدولة عن أعمالها الإدارية في مصر كان ينعقد للقضاء العادي في السابق، ثم تم إنشاء مجلس الدولة واصبح هو صاحب الولاية الحصرية

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص126-128 ود. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص342-343.

[2] د. الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص125.

بنظر المنازعات الإدارية، ولم يأخذ القضاء العادي بالتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، كونه كان يطبق قواعد المسؤولية التقصيرية المدنية على دعاوى مسؤولية الدولة بالتعويض، وعبر عن ذلك الحكم الصادر في 1933/4/10 عن محكمة النقض والذي تتلخص وقائعه" بأن إدارة قضايا الحكومة حاولت إقرار التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي لتخليص الحكومة من عبء التعويض عندما قام خفير بجرح أحد المواطنين، مما أفضى إلى موته والزام الخفير بالتعويض من ماله الخاص، ولكن كان قرار المحكمة يستند إلى تطبيق قواعد المسؤولية المدنية والقاضي بمسؤولية المتبوع عن التابع و تحملت الإدارة المسؤولية، وقد ظل الوضع هكذا إلى أن اعترف المشرع المصري بالتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 46 لسنة 1964" [1].

ثم جاء موقف القضاء الإداري بعد ذلك بالأخذ بنظرية الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي على غِرار مجلس الدولة الفرنسي، وبذلك جاء على لسان محكمة القضاء الإداري في 1950/7/29: "إن من المبادئ المقررة في فقه القانون الإداري إن الموظف لا يسأل عن أخطائه المصلحية وإنما يسأل فقط عن خطأه الشخصي وفيصل التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي يكون بالبحث وراء نية الموظف فإذا كان يهدف من القرار الذي أصدره إلى تحقيق الصالح العام كان خطؤه مصلحياً أما إذا تبين أنه لم يعمل للصالح العام أو كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيماً فإنه يعتبر خطأ شخصياً يسأل عنه في ماله الخاص"[2].

---

[1] الجميلي، محمد عبد الواحد (1996)، قضاء التعويض مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، القاهرة، دار النهضة العربية، ص332.

[2] الجميلي، محمد عبد الواحد، المرجع السابق، ص336.

وبتحليل هذا الحكم نجد أن القضاء الإداري المصري كما هو الحال في فرنسا، لم يتخذ من أحد المعايير معياراً بعينِه لغايات اعتباره الأساس الذي تقوم عليه التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي بل انه قام بتبني أكثر من معيار.

الفرع الخامس: موقف القضاء الأردني من معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي

إن معيار تحديد صفة الخطأ اذا ما كان مرفقي أم شخصي لا تزال غير واضحة بالتشريع الاردني وبالرجوع إلى السوابق القضائية بهذا الخصوص نجد أن القضاء اتخذ من الخطأ المنفصل عن الوظيفة معياراً له لتمييز الخطأ الشخصي عن غيره؛ أي أنه اعتبر الخطأ الذي يقترفه الموظف العام خارج اطار الوظيفة هو الخطأ الشخصي والذي يُسأل عنه بصفة شخصية، حيث ورد على لسان محكمة العدل العليا–سابقاً– في أحد الأحكام "أما بالنسبة لمخاصمة المستدعى ضده الرابع محمود جمال بلقز بصفته الشخصية وبالإضافة لوظيفته فامر جائز في حالة الادعاء بالتعويض عن ضرر مادي أو أدبي ناشئ عن خطا غير وظيفي ارتكبه رجل الإدارة وبما أن المستدعية تدعي في طعنها أن المستدعى ضده محمود قد امتنع عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا وان امتناعه هذا قد الحق بها ضرار ماديا ومعنويا فمخاصمته جائزة في هذه الحالة حتى اذا ما أثبتت المستدعية دعواها جاز الزام المستدعى ضده بالضرر اذا كان قد الحق بالمستدعية ضررا نتيجة خطاه الشخصي أي ما يسمى بالخطأ غير الوظيفي ."[1]

وأكدت محكمة العدل العليا–سابقاً– على هذه التفرقة بحكم آخر لها و الذي أكدت من خلاله أن الإدارة مسؤولة عما يقوم به الموظفين خلال عملهم باستثناء الأخطاء الشخصية فورد على لسانها فيه" وعن الدفع الثاني ومفاده رد الدعوى لانتفاء الخصومة بين المدعية والمدعى عليها سلطة المياه

[1] محكمة العدل العليا–سابقاً–، القرار رقم 1993/101، منشورات قسطاس،1993/6/29.

بمقولة أن "مصدرة قرار الإحالة المحكوم بإلغائه لجنة العطاءات المركزية هي لا سلطة المياه الخصم بالدعوى ، فنجد أن لجنة العطاءات المركزية لسلطة المياه احدى لجان تلك السلطة التابعة لها وأعضاؤها موظفون تابعون لها وبالتالي فان السلطة هي المسؤولة عن التعويض عن الأضرار التي يسببها موظفوها للغير باستثناء الخطأ غير الوظيفي الذي يسال عنه الموظف شخصيا، أي أنها الخصم بالدعوى . وعليه يكون الدفع غير قائم على أساس حقيقا بالرد ، فنقرر رده ."[1]

ولم تأخذ محكمة العدل العليا–سابقاً– بمبدأ الخطأ الجسيم لاعتبار الخطأ شخصي فورد في منطوق حكم آخر لها أن "وبما أن الأوراق والبينات المقدمة في هذه القضية تبين أن المحافظ استعمل صلاحياته المخولة بموجب قانون منع الجرائم دون أن تقوم بالمستدعي أية حالة من الحالات المنصوص عليها في ذلك القانون فيكون استنادا المحافظ إلى قانون منع الجرائم قائم على أساس غير سليم ويكون قراره بربط المستدعي بالكفالة وتوقيفه قد صدر بشكل مخالف للقانون ويشكل خطا جسيما وبما أن المستدعي قد تضرر نتيجة توقيفه دون سند من القانون فانه من حقه الحصول على تعويض لجبر ما لحق به من ضرر مادي ومعنوي ...فإننا نقدر بدل الضرر الذي أصاب المستدعي نتيجة قرار التوقيف والربط بالكفالة بمبلغ مائة دينار لهذا نقرر بالأكثرية الزام المستدعى ضده محافظ اربد بالإضافة لوظيفته بدفع مبلغ مائة دينار بدل الضرر وبذات الوقت تضمينه الرسوم والمصاريف ومبلغ عشرين دينار بدل أتعاب محاماة."[2]

---

[1] محكمة العدل العليا–سابقاً–، القرار رقم 1994/146، منشورات قسطاس،1994/6/29.

[2] محكمة العدل العليا، القرار رقم 1995/91، منشورات قسطاس،1995/10/22.

بل وتبين بمراجعة الاجتهادات القضائية الأخرى أن القضاء الإداري الأردني أتخذ من جسامة الخطأ شرطاً لاعتبار الخطأ مرفقياً ففي احد القرارات الصادرة عن المحاكم جاء فيها أن " الخطأ المرفقي هو الذي يثبت بسبب سوء التنظيم أو الإدارة وان هذا الخطأ الموجب للمسؤولية يجب ان يكون جسيماً"[1]

المطلب الثالث

الضرر

وبالرجوع إلى أركان المسؤولية الثلاث السالف ذكرهم فإن النتيجة أو الضرر المترتب على القرار الإداري والموجب للتعويض قد يكون ضرراً مادياً أو ضرراً معنوياً، وبالرجوع إلى الأحكام العامة للقانون المدني نجد أن المشرع نص صراحة على مسؤولية جبر الضرر الأدبي وانه ساوى ما بين الضرر الأدبي والضرر المادي من حيث المبدأ فقد جاء في مطلع نص المادة (267) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 أن: 1- يتناول حق الضمان الضرر الأدبي كذلك. فكل تعد على الغير في حريته أو في عرضه أو في شرفه أو في سمعته أو في مركزه الاجتماعي أو في اعتباره المالي يجعل المتعدي مسؤولاً عن الضمان "فبأصلٍ عام نجد أن المشرع الزم متسبب الضرر بجبر الأضرار الأدبية المترتبة على فعله وانزلها منزلة الأضرار المادية.[2]

الفرع الأول: موقف مجلس الدولة الفرنسي من التعويض عن الأضرار الأدبية

في بادئ الأمر كان مجلس الدولة يرفض الحكم بالتعويض عن الأضرار المعنوية بشكل قاطع، ذلك بحُجة أنها لا تقوم بالمال، ومثال ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية

---

[1] محكمة بداية حقوق المفرق بصفتها الاستئنافية، القرار رقم 2020/548، منشورات قسطاس،2021/9/21.

[2] القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976، المادة 267.

(Ponnadieo) وتتلخص وقائع هذه القضية في أن طفلاً صغيراً توفي في أحد الملاجئ بسبب خطأ الإدارة وإهمالها، فقضى مجلس الدولة بتعويض الأب عن الضرر المادي الذي أصابه من مصاريف نقل الجثمان وغيره، ولم يقر بتعويضه عن الأضرار المعنوية التي لحقت به لفقدانه ابنه ذلك أنها لا تقوم بالمال.[1]

والحقيقة أن موضوع الضرر المعنوي أو الأدبي لم يلقَ اهتماماً من جانب الفقه لمدة طويلة، ونتيجة لهذا الموقف الفقهي فقد بقي مفهوم الضرر المعنوي مرتبطاً إلى حد كبير بمفهوم الضرر المادي في غالبية أحكام القضاء الإداري الفرنسي خلال فترة طويلة من الزمن، إلا انه بعد ذلك عدل مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه وذهب إلى التعويض عن غالبية الأضرار المعنوية بشكل ضمني فيما سبق معبراً عنها بعبارته الشهيرة "اضطرابات خطيرة في الوجود المادي للشخص المتضرر"، وظل موقف مجلس الدولة الفرنسي هكذا إلى أن اتخذ في 1961/11/24 موقفاً صريحاً بشأن الضرر المعنوي ولا سيما ما تعلق منها بالآلام النفسية والمعنوية.[2] تتلخص وقائع القضية التي حدد من خلالها القضاء الإداري الفرنسي موقفه بشكل صريح، في أن سيارة حكومية اصطدمت بدراجة فقتلت راكبها وطفله الذي كان بين يديه، رفع والد هذا الشخص دعوى للمطالبة بتعويض عما أصابه من ضرر معنوي جراء فقدانه لأبنه وحفيده، ولم يكن قد أصيب بأي ضرر مادي فقضى المجلس بأنه "رغم انه لم يثبت أن موت السيد ليتيسران قد سبب ضرراً مادياً لأبيه كما انه لم يؤد إلى اضطرابات في ظروف معيشته فإن الألم النفسي الذي تحمله نتيجة فقدان ولده المفاجئ قد سبب له ضرراً معنويا

---

[1] العدوان، غازي فوزان ضيف الله (2013)، الضرر الناشئ عن خطأ الإدارة والتعويض عنها، دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، (أطروحة ماجستير)، الأردن، جامعة الشرق الأوسط، ص79.

[2] د. طلبة، عبدالله، المرجع السابق، ص362.

وهذا ضرر قابل للتعويض، ونتيجة دراسة الظروف المحيطة بالحادث يمكن تقدير التعويض بمبلغ الف فرنك فرنسي"[1].

وعليه نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد ساوى ما بين الضررين المادي والمعنوي من حيث الأثر، واعتبر أن الإدارة ملزمة بضمان الأضرار المعنوية تماماً كما هي ملزمة بضمان الأضرار المادية الناتجة عنها.

الفرع الثاني: موقف القضاء الإداري المصري من التعويض عن الأضرار الأدبية

إن القانون المدني المصري رقم (131) لسنة (1948) وكما هو الحال في القانون المدني الأردني نص صراحة على أن الضرر الأدبي موجباً للضمان حاله حال الضرر المادي، فقد نصت المادة (1/222) من القانون المدني المصري على انه "يشمل التعويض الضرر الأدبي أيضاً، ولكن لا يجوز في هذه الحالة أن ينتقل إلى الغير إلا إذا تحدد بمقتضى اتفاق أو طالب الدائن به أمام القضاء" وإن القضاء الإداري المصري جاء متوافقاً مع موقف القضاء العادي فقد جاء على لسان المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في 1978/5/27" أما وقد انتفت أسباب الاعتقال وموجباته قانوناً فإن القرار به يغدو باطلاً ويسوغ من ثم طلب التعويض عن الأضرار الناجمة من جرائه، كل ذلك من شأنه حتماً الأضرار مادياً به وإثقاله بمصروفات ما كان أغناه عنها لولا القرار الباطل باعتقاله، الأمر الذي تقدر المحكمة جبراً له لمثل المدعى ومن كان في مركزه الاجتماعي، خمسمائة جنيه على سبيل التعويض عن كافة الأضرار المادية التي لحقته... أما الأضرار الأخرى التي أصابت شخصه من جراء اعتقاله ومست كرامته واعتباره والآلام النفسية التي

---

[1] حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1961/11/24 في قضية (Minister des Travaux puplics C.consorts)، أشار إليه د.طلبة، عبدالله، المرجع السابق،ص363.

صاحبت ذلك وما بذله من ذات نفسه لدرء ما حاق به من هوان... سيما وان له من ماضيه الوظيفي ومركزه الاجتماعي ما يفرض له الرعاية والاحترام وينأى به عن المذلة والامتهان فذلك جميعاً من قبيل الأضرار الأدبية التي لحقته من جراء القرار الطعين والتي يقتضى له التعويض عنها... إن التعويض النقدي لقاء الأضرار الأدبية لا يمكن أن يستوى تعويضاً كاملاً، بل إن الأدبيات في حقيقة الأمر اذا ما مست وطالت إليها يد التعدي لا تفلح الماديات مهما تعاظمت في جبرها ورأب الصدع فيها... وبمراعاة كافة الظروف والملابسات ومركز المدعى وماضيه الوظيفي ونقاء صحيفته تقدر المحكمة له تعويضاً قدره الفان من الجنيهات عن الأضرار الأدبية التي لحقته فتصبح جملة التعويض المستحق له عن كافة الأضرار المادية والأدبية 2500 ألفين وخمسمائة جنيه"[1].

كما جاء في منطوق حكم آخر لها "اذا كان المدعي قد أصابه علاوة على الأضرار المادية أضراراً أدبية تتمثل في العدوان على أمواله دون مسوغ من القانون وما لحقه من تشهير، فإنه يستحق تعويضاً عن ذلك"[2].

وباستقراء هذه الأحكام نجد أن القضاء الإداري المصري قد أخذ هو الآخر بوجوب الضمان عن الأضرار المعنوية أو الأدبية.

الفرع الثالث: موقف القضاء الإداري الأردني من التعويض عن الأضرار الأدبية

وبما يخص التعويض عن الضرر الأدبي في القضاء الإداري إلاردني وباستقراء اجتهادات محكمة العدل العليا–سابقاً– فإننا نجد أن القضاء الإداري الأردني أيضاً اقر بالتعويض عن الأضرار الأدبية أو المعنوية التي قد تصيب المضرور جراء اتخاذ قرارات إدارية معيبة، فإن المبدأ المتبع في

---

[1] أشار اليه د. الجميلي، محمد عبد الواحد (1996)، قضاء التعويض– مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، القاهرة، دار النهضة العربية، ص342.

[2] د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2007)، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص221.

القضاء الإداري هو جواز مخاصمة أي شخص بصفته الشخصية وبالإضافة لوظيفته في حالة الادعاء بالتعويض عن ضرر مادي أو ادبي ناشئ عن خطا إداري سواء أكان مرفقي أو غير وظيفي ارتكبه رجل الإدارة بتعدٍ شخصي منه، فقد جاء على لسان محكمة العدل العليا–سابقاً– "أما بالنسبة لمخاصمة المستدعى ضده الرابع محمود جمال بلقز بصفته الشخصية وبالإضافة لوظيفته فامر جائز في حالة الادعاء بالتعويض عن ضرر مادي أو ادبي ناشئ عن خطا غير وظيفي ارتكبه رجل الإدارة وبما أن المستدعية تدعي في طعنها أن المستدعى ضده محمود قد امتنع عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا–سابقاً– وان امتناعه هذا قد الحق بها ضرار ماديا ومعنويا فمخاصمته جائزة في هذه الحالة حتى اذا ما أثبتت المستدعية دعواها جاز الزام المستدعى ضده بالضرر اذا كان قد الحق المستدعية ضررا نتيجة خطاه الشخصي أي ما يسمى بالخطأ غير الوظيفي". [1]

كما جاء على لسان ذات المحكمة في منطوق حكم آخر لها" وأما بالنسبة للمطالبة ببدل الضرر المعنوي وبما انه من الثابت من البينات المقدمة في هذه الدعوى انه قد جرى توقيف المستدعيين في مركز الإصلاح من قبل المستدعى ضده دون أن يكون مختصا بإصدار هذا القرار كما اشرنا إلى ذلك في مستهل هذا القرار وبما أن التوقيف بالصورة التي أشارت إليه أوراق هذه الدعوى من شأنه أن يلحق بالمستدعيين ضررا بسمعتهما فان من حقهما الحصول على تعويض يجبر ما لحقهما من ضرر معنوي نتيجة هذا الإجراء المخالف للقانون .[2]" مما يؤكد تبني القضاء الإداري لمبدأ التعويض عن الأضرار الأدبية تماماً كما هو الحال في التعويض عن الأضرار المادية.

---

[1] محكمة العدل العليا، القرار رقم 1993/101، منشورات قسطاس،1993/6/29.

[2] محكمة العدل العليا، القرار رقم 1997/30، منشورات قسطاس،1997/5/27.

وعليه يتبين لنا أن طبيعة الضرر الموجب للضمان في القانون الإداري الأردني يكون على نوعين إما ضرراً مادياً أو ضرراً معنوياً.

وباستعراض هذه الأحكام يتبين لنا أن موقف القضاء الإداري الأردني من التعويض عن الأضرار الأدبية موازٍ لموقف القضاء الإداري المصري، حيث أن كلاهما قد اعترف صراحةً بوجوب الضمان على الأضرار الأدبية التي قد تلحق الأفراد جراء التصرفات الإدارية المعيبة.

المطلب الرابع

العلاقة السببية

وكما أشار الباحث سابقاً إلى أن مسؤولية الإدارة تقوم على ثلاثة أركان الخطأ والضرر والعلاقة السببية وتنتفي بانتفاء أحد هذه الأركان، فإن آخر ركن من أركان المسؤولية هو العلاقة السببية وهو آخر ما سنتطرق إليه في هذا الصدد.

من المعروف في قواعد المسؤولية المدنية انه لا يكفي أن يتوافر فعل الأضرار والضرر لترتب المسؤولية وإنما يجب أن يكون هنالك علاقة سببية تربط في ما بينهم ويقصد بالعلاقة السببية أنها تلك العلاقة المباشرة التي تقوم بين الخطأ والضرر الذي أصاب المضرور، إذ لا يمكن أن يُسأل شخص عن ضرر لم يكن نتيجة مباشرة لخطئه، فالعلاقة السببية هي علاقة متسلسلة تربط سلسلة الأحداث منذ بدء السلوك المتمثل بالإهمال أو عدم الاحتراز أو مجاوزة القانون من جانب المتسبب بالضرر مروراً بالخطأ وصولاً إلى الضرر الذي يلحق بالمضرور.[1]

[1] د. عبيدات، يوسف محمد قاسم، المرجع السابق، ص289.

وهذا المفهوم تبناه القضاء الإداري، فعّد أنه لا بد من وجود الرابطة السببية بين خطأ الإدارة والضرر الذي لحق بأحد الأفراد حتى تقوم مسؤولية الإدارة، وبالتالي تنتفي مسؤولية الإدارة إذا انعدمت هذه الرابطة، ويكون ذلك بوجود سبب اجنبي كالقوة القاهرة أو خطأ الغير فتعفى الإدارة تبعاً لذلك من المسؤولية كونها لم تكن أساس الضرر أو السبب فيه، كذلك خطأ المضرور نفسه، إلا أن الإدارة لا تعفى كلياً من التعويض في حالة خطأ المضرور نفسه أو خطأ الغير إذا كان هذا الخطأ قد ساهم مع خطأ الإدارة في إحداث الضرر، وفي هذه الحالة، أي حالة الخطأ المُشترك تلتزم الإدارة بجانب من التعويض يتناسب مع القدر المُتيقن من أفعالها في إحداث الضرر.[1]

وبعد النفاذ من تحليل المسؤولية سيقوم الباحث بدراسة طبيعة القرارات الإدارية المعيبة والتي قد تصيب القرار الإداري وتجعل منه محلاً للإلغاء ثم محلاً للتعويض.

إن عدم مشروعية القرارات والتي يمكن للمتقاضين أن يستندوا إليها في دعاويهم الخاصة بإلغاء القرارات الإدارية ودعاوى التعويض تم تصنيفها منذ عهد الفقيه الفرنسي لافيرير في اربع مجموعات متميزة (عيب عدم الاختصاص/ عيب الشكل/ مخالفة القاعدة القانونية /انحراف السلطة)[2]

ولم يكن عيب السبب مدرجاً من ضمن الأسباب المؤدية إلى عدم مشروعية القرار الإداري ذلك أن الفقه كان يعتبر أن عيب السبب لا يخرج عن هذه المجموعات، فإن انعدام السبب ينقسم إلى قسمين:

القسم الأول: إذا كان القانون يحدد سبباً للإدارة لاتخاذها القرار ومثال ذلك إذا قامت الإدارة بإيقاع عقوبة تأديبية على موظف دون أن تبرر هذا القرار أو أن تقبل الإدارة استقالة أحد الموظفين دون أن يقوم بتقديم استقالة فإن ذلك القرار يغدو معيباً في محله لأن صحة القرار مرهونة بقيام الحالة

---

[1] د. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص367.

[2] د. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص251.

الواقعية أو القانونية (السبب) فإذا لم يتوافر يكون القرار مخالفاً للقانون ويمكن أن يندرج تحت مخالفة القاعدة القانونية وبالتقسيم المشار إليه أعلاه.

القسم الثاني: انعدام الأسباب التي تدعيها الإدارة تبريراً، والفرض هنا أن لا يكون المشرع قد فرض على الإدارة سبباً بعينه لاتخاذ القرار الإداري، ولكنها تذرعت بسبب لاتخاذ القرار الإداري ثبت عدم جديته وهنا إما أن تكون الإدارة عالمة بانعدام السبب التي تذرعت به مادياً كان أم قانونياً، وهنا نكون أمام عيب انحراف السلطة فمجرد إعلان الإدارة لأسباب وهمية مع علمها بذلك يقطع بأنها تستهدف تحقيق أغراض غير مشروعة، وإما أن تكون الإدارة غير عالمة بعدم وجود السبب عند اتخاذ القرار وفي كلتا الحالتين كان يُدرج ذلك تحت ركن انحراف السلطة، وبذلك كان عيب السبب غير قائماً بذاته وإنما يندرج في المجموعات التي تم تقسيمها منذ عهد الفقيه لافيرير.[1]

ويرى الباحث أن عيب السبب هو عيب مستقل وقائم بذاته فالسبب هو ما يشكل الباعث والدافع للإدارة لاتخاذ قرارها فهي الحالة الواقعية والقانونية التي تحمل رجل الإدارة على التدخل لإصدار قراراً إداريا ولا يمكن أن يستوي قرار الإدارة ويكون صحيحاً اذا لم يكن هناك سبب يدعو إلى إصداره باعتباره ركن من أركان القرار الإداري وشرط لصحته، وبالرغم من أن المشرع الأردني في السابق لم يشير صراحةً إلى هذا العيب قبل صدور قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 إلا أنه وفي هذا الصدد تقول محكمة العدل العليا–سابقاً– " استقر الفقه والقضاء الإداريان أن كل قرار إداري أيا كانت السلطة التي يصدر عنها مقيدة كانت أم تقديرية يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط لصحته"[2]

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد (1976)، القضاء الإداري: الكتاب الأول قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، ص935–937.

[2] محكمة العدل العليا_قرار رقم 84/125 لسنة (1985)، من مجلة نقابة المحامين ص 1080.

وقد تبنت المادة (7) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 هذا التصنيف عندما نصت على انه "تُقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه"، ويُشترط أن تُستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:

1) عدم الاختصاص.
2) مُخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.
3) اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.
4) إساءة استعمال السلطة.
5) عيب السبب.

ب) يُعتبر في حُكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها.

وما سنبدأ به هو عيب عدم الاختصاص؛ وإن دراسة عيب عدم الاختصاص توجب علينا أولا الرجوع إلى الأسس الرئيسية التي تنظم الاختصاص والتي يُقاس عليها مدى انسجام فعل الإدارة باتخاذها القرار مع اختصاصها باتخاذه، ولكون مبدأ الفصل بين السلطات يُعد الركيزة الأساسية للنظام البرلماني كما هو الحال في الأردن فإن ما يقصد بهذا المبدأ هو عدم تركيز وظائف الدولة واختصاصاتها الرئيسية في يد واحدة، بل توزيعها على هيئات عامة متعددة. وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات يعني توزيع وظائف الدولة على هيئات عامة ثلاث بحيث تباشر السلطة التشريعية أمور التشريع، وتباشر السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القانون، وتقوم السلطة القضائية بالفصل بالمنازعات التي تطرح عليها بموجب أحكام القانون. ولكن هذا المبدأ لا يعني استقلال هذه السلطات

عن بعضها البعض استقلالاً تاماً، فالأصل هو وجود أو قيام تعاون متبادل بينها رعايةً للصالح العام.[1]

وإن اهم ما يتولد عن هذا المبدأ من مزايا وامتيازات هي صيانة الحريات وتحاشي الاستبداد، فإنه من المسلم به أن تركيز جميع السلطات في يد واحدة سيؤدي إلى الاستبداد والاعتداء على حريات الأفراد والنيل منها، فالنفس البشرية تجنح بطبيعتها إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة وهي تنزع بطبيعتها إلى إساءة الاستعمال. [2]

وانطلاقاً من هذا المبدأ فإنه يتوجب أيضاً على السلطة التنفيذية أيضاً أن تقوم بتوزيع اختصاصاتها على الهيئات الإدارية المختلفة استناداً إلى النصوص القانونية أو اللائحية. ويستتبع ذلك أن يقتصر نشاط الموظف أو الهيئة على الاختصاص الذي حدده القانون، فليس لأي منهما أن يتجاوز هذا الاختصاص وإلا عرض عمله لعيب عدم الاختصاص الذي يجيز رفع دعوى الإلغاء.

وإن ثاني عيب تطرق إليه المشرع هو عيب الشكل والإجراءات؛ ويُقصد بعيب الشكل عدم التزام الجهات الإدارية بالقواعد الشكلية التي أوجبتها القوانين واللوائح في إصدار القرارات الإدارية، وإن قواعد الشكل في إصدار القرارات الإدارية لا يوازي من الناحية الموضوعية قواعد الاختصاص. ذلك أن هذه القواعد لا تهدف إلى تعقيد الأعمال الإدارية وصبغها بالشكليات الرسمية العديمة الجدوى، بل المقصود منها حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، وذلك عن طريق منح الإدارة الوقت اللازم للتروي، ودراسة وجهات النظر المختلفة، فتقل بذلك القرارات الخاطئة والمتعسفة.[3]

---

[1] د. الطهراوي هاني علي (2014)، النظم السياسية والقانون الدستوري، عمان، دار الثقافة للتوزيع والنشر، ص244.

[2] د الطهراوي هاني علي، المرجع السابق، ص244.

[3] د. طلبة عبد الله، المرجع السابق، ص373.

وثالث هذه العيوب هو عيب مخالفة القانون؛ وينصرف مفهوم مخالفة القانون في إطار القرارات الإدارية إلى المعنى الضيق للقانون، لأن القول بغير ذلك معناه أن يشمل هذا العيب جميع العيوب التي يمكن أن تصيب القرار الإداري على اعتبار أن مخالفة الاختصاص أو الخروج على الشكليات المقررة أو إساءة استخدام السلطة تعتبر جميعها مخالفة للقانون بصورة أو بأخرى. ومما يؤكد هذا المفهوم الضيق لعيب مخالفة القانون أن المشرع الأردني قد افرد لعيوب القرار الإداري الأخرى بنوداً خاصة بها في المادة السابعة من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.[1]

وعيب مخالفة القانون، أو ما يطلق عليه عيباً للمحل، هو ما تم النص عليه في المادة السابعة من قانون القضاء الإداري تحت بند "مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة" ويتحقق هذا العيب عند الخروج على أحكام القانون ومخالفة القواعد القانونية أياً كان مصدرها، سواء أكان مكتوباً كالدستور والقوانين والأنظمة، أو غير مكتوب كالعرف والمبادئ العامة للقانون.

وإن هذا العيب يرتبط بشكل مباشر في محل القرار ومحل القرار الإداري هو موضوع القرار، بمعنى انه الأثر المباشر الذي يترتب على القرار سواء تمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، فعلى سبيل المثال القرار الصادر بفصل موظف محله قطع العلاقة بين الإدارة و هذا الموظف؛ ويشترط لصحة سلامة القرار الإداري أن يكون محل القرار ممكنا من الناحية العملية ومشروعاً فعلى سبيل المثال لا يجوز أن تقوم الإدارة بفرض عقوبة تأديبية على الموظف بحرمانه من إجازاته، لأن التشريعات الوظيفية لم تنص على حرمان الموظف من إجازاته كجزاء تأديبي من

[1] د. الخلايلة، محمد علي، المرجع السابق، ص234.

بين الجزاءات التأديبية المحددة على سبيل الحصر كما لا يجوز للإدارة أن تصدر قراراً بإبعاد مواطن خارج البلاد لأن ذلك يشكل انتهاكاً لأحد نصوص الدستور التي حرمت ذلك.[1]

ويلي عيب مخالفة القانون عيب إساءة استعمال السلطة؛ وقد تعددت التعريفات الفقهية لعيب الانحراف في استعمال السلطة، فمن الفقه الفرنسي عرفه الفقيه (بونار Bonnard) بأنه نوع من عدم المشروعية ينحصر في أن عمل قانونيا يكون سليما في جميع عناصره، عدا عنصر الغرض المحدد له[2]. ويرى الفقيه (فالين Walin) أن الإدارة ترتكب عيب الانحراف بالسلطة حينما تستعمل سلطاتها لتحقيق أغراض غير التي يحددها المشرع لهذه السلطات[3] .ومن الفقه العربي عرفه البعض بأنه "استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون"[4]. وذهب جانب إلى أنه "يقصد بالانحراف في استعمال السلطة أن تصدر الإدارة قرارا إداريا لغير الغرض المقرر له قانونا "[5] .

كما يُعرَف أيضاً باستخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، أو ابتغاء هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون.[6]

وقد عبر المشرع عن هذا العيب في المادة السابعة من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 بعيب إساءة استعمال السلطة. ويرتبط عيب إساءة استعمال السلطة بهذا المعنى بركن الغاية

---

[1] د. الخلايلة، محمد علي، المرجع السابق، ص235..

[2] الطماوي، سليمان محمد الطماوي (1978)، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، ص 69

[3] البدوي، إسماعيل (1999)، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الرابع، أسباب الطعن بالإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 424.

[4] د. بسيوني، عبد الله عبد الغني (1996)، القضاء الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف للنشر، ص 660.

[5] الجرف، طعيمه (1984)، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 259.

[6] د. بسيوني، عبدالله عبدالغني، المرجع السابق،ص660.

كأحد أركان القرار الإداري، وغاية القرار الإداري هي النتيجة التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، والتي يجب أن تتعلق دوماً بتحقيق المصلحة العامة بصورة أو بأخرى. فالغاية من قرار الإدارة بتعيين موظف هي حاجة الإدارة له لأداء خدمة عامة في مجال تخصصه ضماناً لاستمرار سير المرافق العامة بانتظام وبإطراد، والغاية من القرار التأديبي الصادر بحق الموظف المخالف هي حفظ كيان الوظيفة العامة والحيلولة دون الإساءة إلى العمل الوظيفي وردع هذا الموظف وغيره من الموظفين عن تكرار المخالفة و عن ارتكابها...وهكذا[1].

وآخر ما سيتطرق له الباحث من عيوب القرار الإداري هو عيب السبب، ويقصد به الحالة الواقعية أو القانونية التي تتم بعيداً عن رجل الإدارة فتوحي له باتخاذ قراره، أو انه العناصر والواقعية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى التصرف باتخاذ القرار.[2]

وفي ظل إنكار بعض الفقهاء في القانون الإداري لاعتبار عيب السبب هو عيب جوهري ينصب على أحد أركان القرار الإداري إلا أننا نلاحظ أن المشرع الأردني في المادة 7 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 قد اخذ بالرأي الغالب في الفقه الإداري الفرنسي والعربي والذي اعتبر أن السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وإن انهيار أو تخلف أحد أركان القرار الإداري تجعل منه قراراً معيباً وينصب أساسا صحيحاً لدعوى الإلغاء الإداري.

وهنالك فرق بين سبب القرار وتسبيبه، فتسبيب القرار الإداري هو إجراء شكلي يتمثل في ذكر الأسباب التي بني عليها القرار، أما سبب القرار فهو أمر موضوعي يتمثل في لزوم قيام القرار الإداري على أسباب حقيقية تبرره، فإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها إلا إذا أوجب عليها القانون

---

[1] د. الخلايلة، محمد علي، المرجع السابق ص241.

[2] د. ليلة، محمد كامل، (1969)، الرقابة على أعمال الإدارة: [الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، بيروت، دار النهضة العربية، ص1180 .

ذلك، فإن القرارات الإدارية جميعها وعلى اختلاف أنواعها لا بد وأن تقوم على أسباب تبررها في الواقع والقانون، كما يشترط لصحة القرار وسلامته أن يكون السبب الذي استند إليه قائماً و مستمراً إلى حين صدور القرار الإداري.[1]

إن بعض الفقهاء قسموا عيوب القرار الإداري إلى عيوب موضوعية وعيوب شكلية و اعتبر أن عيب الشكل و الإجراءات و عيب عدم الاختصاص عيوب شكلية بينما اعتبر عيوب إساءة استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون وعيب السبب عيوب موضوعية تنصب بصلب موضوع القرار الإداري، كما إن مجلس الدولة الفرنسي قام بتصنيف العيوب المؤدية إلى عدم مشروعية القرار إلى صنفين عيوب مؤدية لعدم المشروعية الخارجية للقرار (كعدم الاختصاص وعيب الشكل) و عيوب مؤدية لعدم المشروعية الداخلية للقرار (كمخالفة القاعدة القانونية وعيب إساءة استعمال السلطة)، وإن الباحث سيتبنى هذا التصنيف لعمل مفارقة ما بين العيوب التي تجعل من القرار الإداري محلاً صحيحاً لدعوى التعويض والأسباب التي لا يرتقي عيبها ليجعلها محلاً للتعويض و يجعل منها سبباً للإلغاء فقط فعلى عكس قضاء الإلغاء والذي يختصم فيه الفرد مع قرار إداري و ينحصر فيه دور القاضي بالتحقق من مدى مشروعية القرار من عدمه فإن دعوى التعويض هي دعوى موضوعية تنشأ بين خصوم لضمان الحماية الكاملة للأفراد من الأضرار التي قد تصيبهم جراء اتخاذ قرارات إدارية معيبة.

نلاحظ أن هنالك عدد محدود من القضايا التي قضى فيها القضاء الإداري الأردني بالتعويض في مواجهة الإدارة بالرغم من الأعداد الكبيرة من طلبات التعويض و السبب في ذلك هو لزوم توافر جميع أركان المسؤولية التي تمت الإشارة إليها في السابق كما أن عيوب القرار الإداري التي تستند

---

[1] د. الخلايلة، محمد علي، المرجع السابق، ص267.

إليها دعوى الإلغاء ليست دائماً تصلح لإقامة دعوى التعويض ففي حين أن عيب مخالفة القانون وعيب إساءة استعمال السلطة وعيب السبب يصلحان دوماً لإقامة دعوى التعويض فإن عيبي الشكل و الاختصاص وإن كانا يؤديان إلى إلغاء القرار الإداري فيما لا يؤديان حتماً إلى مسؤولية الإدارة بالتعويض ولا يصلحان أساسا للتعويض إلا اذا كان العيب جسيماً.

وبهذا الخصوص نستعرض بعض القرارات للقضاء الإداري الأردني رسخت فيه استقرار الاجتهاد على مبدأ أن عيوب عدم المشروعية الخارجية لا تصلح بشكل حتمي محلاً لدعوى التعويض.

فقد قضت محكمة العدل العليا–سابقا– في هذا الشأن بالقول" عن أسباب الطعن نجد أن الاجتهاد استقر على أن إلغاء القرار الإداري لعيب شكلي سواء فيما يتعلق بمخالفة الشكل أو عيب الاختصاص لا ينهض سببا للحكم بالتعويض. ذلك أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء بل لكل من القضائيين أساسه الخاص الذي يقوم عليه كما أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطا من جانب الإدارة وان يصيب الفرد ضرر نتيجة هذا الخطأ وان تقوم علاقة سببيه بين الخطأ والضرر في حين لا تتحقق مسؤولية الإدارة عن التعويض بمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كمخالفة القانون مخالفة جسيمة أو عيب الانحراف ذلك أن العيوب الشكلية التي تشوب القرار الإداري وتؤدي إلى إلغائه لا تصلح لان تكون أساسا مبررا للتعويض بشكل تلقائي وإنما/ لابد من توفر الشروط الأخرى لترتيب استحقاق التعويض واهم هذه الشروط التثبت من جسامة مخالفة الإدارة للمشروعية وهذه نقطة واقعية تختلف من دعوى إلى أخرى تقررها المحكمة حسب استقرائها لظروف كل دعوى على ضوء الأوراق الثابتة في هذه الدعوى بحيث تتوصل المحكمة إلى تقرير الموازنة المطلوبة بين المصالح الخاصة والمصالح العامة مع وضع النتائج العملية لإقرار مبدا التعويض

بحيث لا يؤدي أي حكم من أحكام المحكمة بالتعويض إلى إهدار المصلحة العامة التي هي مصلحة الجميع ومصلحة رافع الدعوى بالوقت نفسه. فاذا كان القرار الملغى سليما في مضمونه محمولا على أسباب تبرر إصداره رغم مخالفة الشكل أو الاختصاص فانه لا يكون ثمة محل لمسائلة الجهة التي أصدرته والقضاء عليها بالتعويض لان القرار سيصدر على أية حال بذات المضمون من المرجع المختص بعد مراعاة الشكل"[1].

وقد أكدت محكمة القانون بدورها على هذه المفارقة، فورد على لسانها "وقد استقر الاجتهاد الإداري على أن مسؤولية الإدارة عن التعويض لا تستحق لمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بالعيب في جميع الحالات وأن مجرد إلغاء القرار المعيب لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب جسيماً ومؤثراً في موضوع القرار وجوهره".[2]

وإن الأردن اتخذت هذا المبدأ على غرار فرنسا ومصر الذين اتبعوا ذات النهج في السباق فاستطرد الحكم في مصر قائلاً " واذا كان كل وجه من وجوه عدم مشروعية القرار كافياً بذاته لتبرير إلغائه، فإنه ليس من المحتم أن يكون مصدراً للمسؤولية و سبباً للحكم بالتعويض إذا ما ترتب على تنفيذ القرار المشوب بهذا العيب ضرر للفرد، ذلك أن عدم المشروعية هو في الحقيقة خطأ مرفقي، لأن أول واجبات الإدارة هو احترام القوانين واللوائح التي تقوم على تنفيذها وأخذ الناس باتباعها، فإذا هي قامت باتخاذ قرار غير مشروع، فإنها تكون قد خرجت على أول واجباتها، وبالتالي قد أتت عملاً إيجابيا ضاراَ، بينما أن الأمر بالنسبة لعيبي الشكل والاختصاص يتخذ حكماً، سواء كانت الشكلية مقرره لمصلحة الفرد أو لمصلحة الإدارة، إذ أن مسؤولية الإدارة لا تقرر بمجرد تحقق الضرر في جميع الحالات ، فالشكل إما أن يكون جوهرياً أو تبعياً، ومخالفته إما أن تكون مؤثرة في القرار أو

---

1 محكمة العدل العليا، القرار رقم(1999/556)،منشورات قسطاس.

[2] محكمة التمييز، قرار رقم(2018/2480)، منشورات موقع قرارك.

غير مؤثرة فيه فإذا كانت مخالفة الشكل تؤدي إلى الحكم بإلغاء القرار المعيب فإنها لا تنال من صحته موضوعياً، فإنها لا تنهض سبباً للحكم بالتعويض انه في وسع الإدارة أو كان في وسعها أن تعيد تصحيحه وفقاً للأوضاع الشكلية المطلوبة."[1]

وقد تجلّى أيضاً هذا الاتجاه بقرار آخر للقضاء الإداري المصري بقوله: "إن العيب في شكل القرار الإداري شأنه شأن غيره من العيوب التي تتعلق بهذا القرار، وتقوم دعوى المسؤولية على ركن الخطأ، إلاّ أنه يشترط في هذا العيب بصفة خاصة أن يبلغ الخطأ الجسيم بحيث يؤثر في موضوع القرار وجوهره وإلاّ فلا يقوم به الخطأ في دعوى التعويض".[2]

وترسخ سير مجلس الدولة الفرنسي في ذات الاتجاه عندما جاء في الفتوى الصادرة في 12 يناير سنة 1955 أن قرار الفصل المعيب بعدم الاختصاص لا يتتبع الحكم بالتعويض ما دام الثابت أن الموظف قد حُكم عليه بجريمة سرقة و هي من الجرائم الماسة بالشرف و يترتب عليه اعتبار فصله صحيحاً ولو كان قد صدر من جهة مختصة بإصداره فإن قرار الفصل المذكور وان كان معيباً من ناحية الاختصاص فإنه غير معيب من ناحية الموضوع ولذلك لا يستحق هذا الموظف تعويض[3].

إن القضاء الإداري الأردني ذهب إلى اعتبار أن العيوب الشكلية أو الخارجية التي قد تعتري القرار لا تصلح حتماً و بالضرورة محلاً لدعوى التعويض، إلا اذا كانت على قدر كبير من الجسامة وكانت تنصب على جوهر القرار، بينما العيوب الداخلية أو الموضوعية التي قد تعتري القرار الإداري

---

[1] أشار إليه د. طماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص428.

[2] محكمة القضاء الإداري المصرية، قرار رقم 566/ 99 لسنة 2000م. أشار إليه أ.د كشاكش، كريم يوسف (2006)، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، الأردن، جامعة آل البيت، مجلة المنارة للبحوث والدراسات، مجلد 12, عدد 3، ص.506

[3] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص431.

كعيب إساءة استعمال السلطة وعيب مخالفة القانون فهي تصلح دائماً أن تكون محلاً لدعوى الإلغاء والتعويض[1] وسارت الأردن على هذا النهج على غِرار مصر التي ذهبت إلى أن عيبا الشكل والاختصاص لا يكونان دائماً مصدراً لمسؤولية الإدارة، بخلاف أوجه عدم المشروعية الأخرى كعيب مخالفة القانون وعيب إساءة استعمال السلطة، فعيب الشكل في القرار الإداري لا يكون مصدراً لمسؤولية الإدارة والتعويض ما لم يكن مؤثراً في موضوع القرار و جوهره[2].

وقد ذهب جانب من الفقه إلى عدم تأييد ما ذهبت إليه الاجتهادات القضائية في كل من القضاء الإداري الأردني والمصري والفرنسي بشأن التفرقة ما بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، مبررا ذلك بالقول بأن كل قرار إداري مشوب بعدم مشروعية شكلية يتوافر فيه ركن الخطأ وبذلك يتعين أن يكون القرار الملغي لأي عيب شكلي مصدراً للتعويض عن الأضرار التي نجمت عنه، ومؤيداً وجهة نظره أيضا بأن قواعد الاختصاص من النظام العام لذلك لا يجوز التنازل عنها أو تعويضها إلا بموجب نص قانوني صريح يسمح بذلك إضافة إلى أن الشكليات القانونية التي يقررها المشرع إنما تستهدف حماية المصلحة العامة وحقوق الأفراد وحرياتهم بالتالي فإن هذا الجانب من الفقه يرى بأنه لا بد من أن يكون هنالك تلازم حتمي بين عدم المشروعية الشكلية والتي ينجم عنها ضرر ويصيب الأفراد وبين التعويض.[3]

وقد ذهب البعض الآخر من الفقه وبشكل عام، إلى أن فكرة التشدد في موضوع عيوب الإجراءات والشكل والاختصاص قد يؤدي إلى تسهيل عمليات التحايل من قبل أصحاب العلاقة أو إلى التدخلات من قبل الهيئات السياسية والاقتصادية، كما قد ينجم عنه الإبطاء الشديد في سير

---

[1] د. الخلايلة، المرجع السابق، ص121.

[2] العدوان، غازي فوزان ضيف الله، المرجع السابق، ص79.

[3] د. شطناوي، علي خطار، المرجع السابق، ص212.

المرافق العامة ولكن بالرغم من هذه الاحتمالات السيئة فإن إخضاع السلطة الإدارية لبعض الإجراءات الشكلية ومسائلتها عن الأخطاء التي قد تقع ضمن إطارها يبقى ضمانة قوية للأفراد.[1]

وإن الباحث يرى انه اذا كان التشدد بالشكليات قد يؤدي بالفعل أن تكون القرارات الإدارية عُرضةً للإستغلال من اجل الحصول على تعويضات بلا مسوغ قانوني مُقنع و أن الأضرار المتصورة في هذه الحالة غالباً ما تكون غير مؤثرة. كما قد يؤدي هذا التشدد إلى إرباك الإدارة عند اتخاذها القرارات، مما سيؤدي تبعاً إلى شل المرفق القضائي وإبطاء عمله، وهذا على عكس الغاية المرجوة من القضاء الإداري ابتداءً، وهي ضمان تسيير المرفق الإداري بانتظام واطراد بما يتوافق مع القانون والأنظمة، حفاظاً على المصلحة العامة في المقام الأول وكذلك للمحافظة على حقوق الأفراد.

إلا انه وفي ذات الوقت يرى الباحث أن إغفال مثل هذه العيوب قد يؤدي إلى خلق ثغرة قد تُستغل من قِبل الإدارة، وقد يضيع معها حق الأفراد بالتعويض عنها فيما إذا خلفت ورائها أضراراً جسيمة تمُس الأفراد، فإن القول بأن أغلبية الأضرار الناجمة عن عيب الشكل والإجراء لا تكون مؤثرة، لا يعني وبالضرورة عدم ترتيبها أضراراً تستوجب التعويض عنها.

المطلب الخامس

طبيعة التعويض الذي يُحكم به في دعاوى التعويض عن القرار الإداري

التعويض بصفة عامة إما أن يكون عينياً أي الوفاء بالالتزام عينياً وهذا هو الأصل في الالتزامات التعاقدية، بحيث يُتفق على التزامات المدين مقدماً، أما بالنسبة للالتزامات التقصيرية فإن الأصل هو تعويض بمقابل سواء أكان هذا المقابل نقدياً أو عينياً ويقصد بالتعويض العيني إزالة الضرر من خلال محو أثاره المترتبة عليه بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر على

---

[1] د. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص273.

نحو يوفر للمضرور ترضية من جنس الضرر الذي إصابة، فقد نصت المادة (2/269) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 على انه "ويقدر الضمان بالنقد على انه يجوز للمحكمة تبعا للظروف وبناء على طلب المضرور أن تأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه أو أن تحكم بأداء امر معين متصل بالفعل الضار وذلك على سبيل التضمين"[1] ونجد أن المعظم يتجه إلى التعويض النقدي حيث أن التعويض العيني قد يُستحيل في بعض الأحيان كما قد لا يكون كافياً لجبر الضرر، على انه هذه القاعدة العامة في القانون المدني تُعدل قليلاً في القانون الإداري. فجزاء المسؤولية في القضاء الإداري دائماً ما تكون التعويض النقدي بحيث يستبعد التعويض العيني حتى ولو كان ممكناً عملياً وتفسر القاعدة هنا بأسباب عملية وقانونية فمن الناحية العملية: يُفسر هذا المسلك بأن التعويض العيني إذا كان ممكناً، فإنه سيتم على حساب المصلحة العامة إذ يجب أن يهدم كُل ما تم من تصرفات إدارية لتحقيق منفعة خاصة وقد يؤدي ذلك إلى شل الإدارة كما أن التعويض العيني سيكون بالغالب مصحوب بتعويض نقدي لأن النوع الأول إذا أمكن أن يزيل آثار الضرر بالنسبة للمستقبل فإنه لا يحقق هذا الأثر بالنسبة للماضي، ولكن السبب القانوني هو القاطع في هذا الصدد، وهو يتعلق بموقف القاضي من الإدارة فاستقلال الإدارة عن القضاء (سواء أكان إداريا أو عادياً) يتنافى مع تخويل القاضي سلطة إصدار أوامر للإدارة وهو ما لا يمكن تحقيق التعويض العيني بمعزل عنه.[2] فبما أن دعوى التعويض هي دعوى تبعية تتبع دعوى الإلغاء فإنه لا حاجة للتعويض العيني في هذا المقام، فإن دعوى الإلغاء تكون كافية نسبياً لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل اتخاذ القرار الإداري بمجرد صدور قرار بإلغاء القرار الإداري، فأن دعوى القضاء الكامل في هذا الجانب تعتبر تعويضاً عينياً مصحوباً بتعويض نقدي على مرحلتين مرحلة دعوى الإلغاء ومرحلة دعوى التعويض.

---

[1] القانون المدني الاردني رقم 43 لسنة 1976.

[2] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص484.

المبحث الثاني

التسلسل التاريخي للتعويض في القضاء الإداري الأردني

سنتحدث في هذا المبحث ومن خلال مطلبين عن نشأة القضاء الإداري بشكل عام وعن دعاوى القضاء الكامل (دعاوى التعويض) كواحدة من اختصاصات القضاء الإداري المستحدثة. حيث سنتناول في المطلب الأول النشأة التاريخية للقضاء الإداري في الأردن بشكل عام ما قبل تأسيس الدولة إلى يومنا هذا وسنخصص المطلب الثاني للتطور التاريخي لقضاء التعويض في الأردن.

المطلب الأول

النشأة التاريخية للقضاء الإداري الأردني

لقد كان الأردن جزءاً من الإمبراطورية العثمانية منذ الربع الأول للقرن السادس عشر وحتى الربع الأول من القرن العشرين، وكان التنظيم القضائي يقتصر على ما كان يعرف بقانون تشكيلات المحاكم العثماني، ووفقاً لهذا القانون كانت الولاية العامة بنظر كافة المنازعات على اختلاف مواضيعها وخصومها تنعقد حصراً إلى المحاكم المدنية، إلا إذا أحال القانون لمرجع قضائي آخر صلاحية النظر في نوعية معينة من النزاعات، وعلى الرغم من وجود لجان إدارية تابعة للإدارة العثمانية في وقتها كانت تملك السلطة بفض بعض النزاعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها إلا أنها لم تختص بالدعاوى القضائية بل اقتصرت على رؤية طلبات التظلم الإداري[1]، ولذا فإن هذه المرحلة لم تتضمن فكرة القضاء المزدوج. وقد ظهرت بعض المحاولات في شرق الأردن لتشكيل مجالس تختص بالفصل في بعض المنازعات الإدارية كمجلس الشورى الذي تأسس عام 1923 والذي كان احد اختصاصاته

[1] د. الحيارى، عادل (1972)، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، عمان مطابع غانم عبدة، ص478.

محاكمة الموظفين العموميين، إلا أن هذه المحاولة لم تتكلل بالنجاح وتم إلغاء هذا المجلس بعد ثلاثة سنوات من تاريخ تأسيسه ولا يمكن أن يتم اعتباره بداية لتطور فكرة القضاء الإداري في الأردن إلا انه كان ملمحاً تاريخياً في سياق الحديث عن تطور القانون الإداري في الأردن.[1]

وعند صدور القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن (الدستور الأول في تاريخ المملكة) دستور عام 1928 والذي نظم السلطة القضائية في المادتين (43) و (44) منه وحدد أنواع المحاكم بثلاث (المحاكم المدنية، المحاكم الدينية، والمحاكم الخاصة). كما حدد القانون الأساسي اختصاص المحاكم المدنية بحيث يشمل جميع المنازعات الخاصة بجميع الأشخاص، بما في ذلك الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها، مما يؤكد الأخذ بنظام القضاء الموحد في تلك المرحلة.[2]

ثم صدر قانون دعاوي الحكومة لسنة 1935 والذي بدوره ضيق حدود مسؤولية الإدارة فاعتبر أن الإدارة غير مسؤولة عن أفعالها الضارة إلا باستثناءات محدودة، وكان هذا القانون يحاكي الفكر القانوني الإنجليزي الذي كان في تلك المرحلة يأخذ بنظرية عدم مسؤولية الإدارة استناداً إلى نظرية أن الملك لا يخطئ، كما كان هذا القانون يحظر المحاكم من سماع أي دعوى حقوقية ضد الحكومة ودوائرها إلا في أضيق المجالات، ومعنى ذلك أنه لا يجوز وفقا لهذا القانون رفع دعاوى حقوقية ضد الحكومة ومطالبتها بالتعويض عن أفعالها الضارة التي يمكن أن تلحق ضررا بالغير وهو ما يعرف في الفقه القانوني بالمسؤولية التقصيرية ويعبر عنه أيضاً بالجريمة المدنية.[3]

ثم صدر دستور عام 1946، وتلاه دستور عام 1952 وهو الدستور الثالث بتاريخ المملكة والمعمول به حاليا.

---

[1] د. كنعان نواف (2012)، الوجيز في القانون الإداري–الكتاب الثاني، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص38.

[2] د. الخلايلة، محمد علي، المرجع السابق، ص104.

[3] د. الخلايلة، محمد علي، المرجع السابق، ص104.

وبصدور هذا الدستور بدأت ملامح الدولة القانونية الحديثة تبصر النور في الأردن في كافة المجالات وفي مجال القانون الإداري وهو الدستور الذي مثل نقلة نوعية في مجال القضاء الإداري، فعندما صدر الدستور الأردني الحالي 1952 قام المشرع الدستوري بتبني النموذج الفرنسي للقانون الإداري والذي يأخذ بفكرة القضاء المزدوج. وباستقراء نص المادة (100) من هذا الدستور – قبل تعديلها عام 2011 – نجد أنها تنص على أن تنظيم المحاكم واختصاصاتها يكون بقانون وأن ينص ذلك القانون على إنشاء "محكمة عدل عليا".[1] إلا أن المشرع في قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 الذي صدر تبعاً لهذا النهج الدستوري لم ينص على إنشاء تلك المحكمة وإنما جعلها جزءاً من محكمة التمييز. فالمحاكم وفقا للقانون المذكور ثلاثة أنواع (المحاكم النظامية والمحاكم الدينية والمحاكم الخاصة) وتشتمل المحاكم النظامية على كُل من محاكم الصلح ومحاكم البداية ومحاكم الاستئناف ومحكمة التمييز التي ينعقد اختصاصها وفقاً لنوع القضايا المعروضة أمامها إما بالصفة الجزائية (عندما تنظر في القرارات الجزائية المرفوعة إليها من محكمة الاستئناف) وإما بالصفة الحقوقية (عندما تنظر في القرارات الحقوقية المرفوعة إليها من محكمة الاستئناف) أو بالصفة الإدارية (عندما تنظر في المنازعات الخاصة بطلبات إلغاء القرارات الإدارية وغيرها من المسائل التي أوردها المشرع على سبيل الحصر). [2]

ومعنى ذلك أن استجابة المشرع للنص الدستوري بإنشاء محاكم إدارية مستقلة عن المحاكم النظامية ومختصة بالنظر في المنازعات الإدارية لم يكن دقيقاً، حيث عهد اختصاص النظر بالدعاوى الإدارية إلى محكمة التمييز باعتبارها اعلى محكمة نظامية بالإضافة إلى اختصاصاتها الأصيلة، ولم يفرد لها محكمة مستقلة بذاتها، وبقي الأمر على ذلك حتى عام 1989 عندما تم إنشاء محكمة العدل

---

[1] د. الخلايلة، محمد علي، المرجع السابق، ص105.

[2] د. الخلايلة، محمد علي (2018)، القانون الإداري–الكتاب الأول، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص31.

العليا بموجب قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم(11) لسنة (1989) كأول جهة قضائية إدارية مستقلة من حيث قانونها وإجراءاتها وقضاتها عن القضاء العادي، وقد جسد هذا القانون فكرة القضاء المزدوج في النظام القانوني الأردني وشكل استجابة واضحة للنص الدستوري، تم إقرار هذا القانون المؤقت مِن قِبل البرلمان عام (1992) وأُضيفت عليه مجموعة من التعديلات، وصدر بذلك قانون محكمة العدل العليا الدائم وهو القانون رقم(12) لسنة 1992 والذي بدوره وسع من اختصاصات المحكمة في مجال الإلغاء واستحدث لها اختصاص النظر بدعاوى التعويض الناشئة عن القرارات الإدارية غير المشروعة، وألغى مسألة التحصين التشريعي للقرارات الإدارية حينما أجاز الطعن بأي قرار إداري حتى ولو كان مُحصناً بالقانون الصادر بمقتضاه، كما تم توسيع مدة الطعن في القرارات الإدارية في المادة(12/أ) منه؛ فبعد أن كانت ثلاثين يوماً أصبحت ستون يوماً. [1]

وبالرغم من هذه الجهود المبذولة بقيت محكمة العدل العليا هي محكمة أول وآخر درجة للتقاضي في المنازعات الإدارية مما كان يصادر الحق في التقاضي على درجتين في مجال المنازعات الإدارية، والذي يُشكل ضماناً للأفراد للحصول على أحكام قضائية غير مشوبة بأي أخطاء لمرورها بأكثر من مرحلة من مراحل التقاضي وأمام أكثر من هيئة قضائية، وهذا ما دفع المشرع الدستوري إلى تعديل المادة (100) من الدستور على نحو يسمح بالتقاضي الإداري على درجتين. فوفقاً للتعديل الدستوري لعام 2011 أصبحت المادة (100) من الدستور تنص على أنه: "تعين أنواع جميع المحاكم ودرجاتها وأقسامها واختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص هذا القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين". وعلى ضوء ذلك صدر قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وهو القانون المعمول به حاليا والذي جاء في المادة 3 منه أنه: "ينشأ في المملكة قضاء يسمى (القضاء

---

[1] د. الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص106.

الإداري) ويتكون من أ. المحكمة الإدارية ب. المحكمة الإدارية العليا" ومن هنا فقد اصبح القضاء الإداري في الأردن قضاءً مستقلاً على درجتين.[1]

المطلب الثاني

التطور التاريخي لقضاء التعويض بالأردن

كانت ولاية القضاء الإداري في ظل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952 محصورة فقط في دعوى الإلغاء ولا تتعداها إلى ولاية القضاء الكامل باستثناء المنازعات المتعلقة بالحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين المتقاعدين أو لورثتهم[2].

أما بما يتعلق بقضاء التعويض، فإن اختصاص القضاء الإداري في نظر طلبات التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة هو إجراء مستحدث حيث أن الاختصاص في نظر مثل هذه الطلبات كان ينعقد إلى القضاء العادي أو ما يعبر عنه بالقضاء النظامي فبالرغم من صدور قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة 1989 وتوسيع اختصاصات محكمة العدل العليا عما كانت علية سابقاً إلا أنها بقيت تنظر فقط في دعوى الإلغاء كالسابق، فتطور الأمر بصدور قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة(1992) حيث وسع دائرة اختصاصها والذي ورد في نص المادة (9/ب) منه أن" تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة –أ– السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية"، وتأكد بصدور قانون القضاء الإداري رقم(27) لسنة (2014) والذي جاء في المادة (5/ب) منه أن: "تختص المحكمة

---

[1] د. الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص106–107.

[2] اشار اليه ابوالعثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص 557 .

الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء ".[1]

وإن انعقاد الاختصاص بالنظر في دعاوى التعويض عن الأضرار التي تلحق الأفراد جراء اتخاذ الإدارة قرارات إدارية غير مشروعة، لا يعني أن للمحكمة الإدارية الولاية العامة بالنسبة لجميع دعاوى التعويض التي تُرفع ضد الإدارة، وإنما بقي اختصاصه في هذا المجال يقتصر فقط على طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة بعدم المشروعية التي يختص أصلا بنظر طلبات إلغاءها، أما دعاوى التعويض عن الأعمال المادية التي تقترفها الإدارة (دعوى المسؤولية الإدارية) أو دعاوى التعويض المرفوعة في مواجهة الإدارة على الأساس التعاقدي(المسؤولية العقدية للإدارة) فلا يزال الاختصاص بشأنها للمحاكم النظامية العادية.[2]

وإن هناك اختلاف في النهج التشريعي فيما يخص رفع دعوى التعويض بين القانون الحالي وقانون عام 1992، فكما نلاحظ أن في المادة (9/ب) من قانون محكمة العدل العليا لسنة(1992) نصت على أن" تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية" وعليه كانت محكمة العدل العليا تختص بالنظر في طلبات التعويض سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية أما في القانون الحالي وبموجب نص المادة (5/ب) فإن المحكمة الإدارية: "تختص بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء ".[3]

---

[1] د. الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق، ص118.

[2] د. الخلايلة، محمد علي، مرجع سابق،ص119.

[3] نص المادة،(5/ب)، قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

فأصبحت المحكمة الإدارية تختص بالنظر في طلبات التعويض فقط في حال رفعت إليها بصورة تبعيه لدعوى الإلغاء، ومعنى ذلك أن النص السابق كان يسمح بالمطالبة بالتعويض مع الإلغاء بذات اللائحة أو بصفة أصلية (رفع دعوى مستقلة للمطالبة بالتعويض بعد حكم بإلغاء القرار الإداري) أما النص الجديد فلم يجز رفع دعوى مستقلة أمام المحكمة الإدارية للمطالبة بالتعويض، وإنما يتوجب في مثل هذه الحالة اللجوء إلى القضاء العادي. [1]

ونتيجة لذلك؛ فلا يجوز أن ترفع دعوى التعويض أمام المحكمة الإدارية بصفة أصلية، وإنما فقط بصفة تبعية، أي أن يتم تقديم طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرار الإداري ضمن طلبات المدعي في دعوى الإلغاء وخلال مدة الطعن المحددة في 60 يوم من اليوم التالي لتاريخ التبليغ سواء كان بلائحة واحدة مع دعوى الإلغاء أو في لائحة مستقلة وخلال ميعاد الطعن المحدد، على خلاف النص السابق في قانون محكمة العدل العليا الملغي؛ الذي كان يتيح للأفراد فرصة رفع دعوى التعويض بصفة أصلية بدعوى مستقلة أو تبعية أمام محكمة العدل العليا.[2]

إن القانون الحالي لم يتوقف عند سلب اختصاص المحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض بصفة أصلية؛ بل واشترط مجموعة من الشروط لقبولها مع دعوى الإلغاء تتمثل بثلاثة هي:

الشرط الأول: إن يرفع طلب التعويض بصفة تبعية أي مع دعوى الإلغاء.

الشرط الثاني: إن يتم تقديم طلب التعويض خلال الميعاد المحدد لرفع دعوى الإلغاء وهو 60 يوم من تاريخ اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه.

---

[1] د. الخلايلة، محمد علي، المرجع السابق، ص119.

[2] د. القاضي، وليد سعود فارس (2020)، أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاصات القضاء الإداري الأردني، بحث منشور، عمان، الجامعة الأردنية، دراسات العلوم والشريعة، المجلد رقم 47، عدد رقم 4، ص301.

الشرط الثالث: إن يكون محل طلب التعويض قراراً إداريا معيباً بأحد العيوب المنصوص عليها في المادة(7/أ) من قانون القضاء الإداري.[1]

ومع ذلك يجوز للمتضرر من القرار الإداري المشوب بعيب من عيوب الإلغاء رفع دعوى التعويض أمام القضاء العادي، في حال فوات الميعاد أو إذا لم يكن القرار المطعون فيه من ضمن القرارات الواردة في المادة (7/أ) من قانون القضاء الإداري،

وهذا ما أكدته محكمة التمييز؛ حيث ورد على لسانها: "وفي ذلك نجد انه لما كانت المحاكم العادية في الأصل هي صاحبة الاختصاص الوحيدة بقضاء التعويض إلى أن صدر قانون محكمة العدل العليا وعمل به، والذي نصت المادة 9/ب منه على اختصاص محكمة العدل العليا بنظر طلبات التعويض عن الأضرار التي يسببها القرار الإداري، مما يعني أن الاختصاص بنظر دعاوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الإدارية اصبح مشتركا بين جهتي القضاء العادي والإداري، وان المدعي بالخيار بين أن يلجا إلى احد الجهتين، بحيث اذا لجا إلى إحداها أصبحت هي المختصة وامتنع عليه اللجوء إلى الجهة الأخرى، ذلك أن المشرع عندما تعرض لاختصاص محكمة العدل العليا استعمل عبارة تختص محكمة العدل العليا دون غيرها...للإشارة إلى حصر الاختصاص بمحكمة العدل العليا بالنظر في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المعيبة، في حين انه لم يستعمل ذات العبارة (دون غيرها) في الفقرة (ب) التي تعرضت لاختصاص ذات المحكمة في النظر في طلبات التعويض".[2] وجاء قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 ومن خلال ما ورد بنص

---

[1] د. القاضي، وليد سعود فارس، المرجع السابق،ص301.

[2] محكمة التمييز بصفتها الحقوقية، الحكم رقم(2002/3422)،منشورات موقع قسطاس.

المادة (5/ب) ليضع قيداً جديداً على اختصاص القضاء الإداري وتقييد حركته بما يخص النظر في طلبات التعويض.

ويرى الباحث أن هذا النهج الجديد الذي اتبعه المشرع ليس بمحله، حتى وإن كان يُخفف عن المحكمة الإدارية من خلال توزيع الاختصاص بنظر دعاوى التعويض، فهو بذات الوقت يضيق من اختصاصها ويقيد سلطات القضاء الإداري من تحقيق الغاية التي وجد من اجلها في حماية مبدأ المشروعية بهدف حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وكذلك يطيل الطريق على المتضرر للحصول على التعويض، ويُشتت ويرهق المضرور بالرجوع إلى المرجع القضائي المختص، ويضعف من القرارات القضائية بهذا الصدد؛ حيث أن القاضي الإداري اقدر على تقدير التعويض المناسب للمتضرر من القاضي المدني في طور الأضرار المترتبة على القرارات الإدارية غير المشروعة، والأصل أن التعديل يهدف إلى الإصلاح التشريعي، أما هذا التعديل فيمثل تراجعاً واضحاً عما كان عليه الحال قبل صدور قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014.

الفصل الثالث

الاختصاص والقواعد الإجرائية الناظمة لدعاوى التعويض الإداري في ظل

(قضاء التعويض الإداري الفرنسي، المصري، والأردني)

سيتناول الباحث في هذا الفصل والذي يأتي بعنوان الاختصاص والقواعد الإجرائية الناظمة لدعاوي التعويض الإداري في ظل قضاء التعويض الإداري الفرنسي والمصري والأردني ومن خلال ثلاث مباحث حيث خصص المبحث الأول للحديث عن قضاء التعويض الفرنسي وفي المبحث الثاني لقضاء التعويض المصري وخصص المبحث الثالث لقضاء التعويض في الأردن.

المبحث الأول

قضاء التعويض الإداري الفرنسي

سيتناول الباحث في هذا المبحث قضاء التعويض في القضاء الإداري الفرنسي ذلك من خلال مطلبين يتحدث من خلالهما الباحث في المطلب الأول عن الاختصاص بنظر دعاوى التعويض الإداري ومتى ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري بنظر طلبات التعويض المنبثقة عن القرارات الإدارية غير المشروعة وفي المطلب الثاني ما هي القواعد الإجرائية التي تنظم الدعاوي الإدارية في فرنسا.

المطلب الأول

الاختصاص في نظر دعوى التعويض

إن المبدأ المقرر الآن في فرنسا في توزيع الاختصاص بين المحاكم العادية والإدارية يقوم على أساس قاعدة عامة يطبقها القاضي في كل حالة على حدة، وبناءً عليه يكون الاختصاص للمحاكم الإدارية كلما كان الضرر ناجماً عن مرفق عام، ويكون للمحاكم العادية في غير تلك الحالات، غير أن هذه القاعدة لم تطبق على إطلاقها، بل أُدخلت عليها استثناءات كثيرة بحيث يمكن أن نقول أن اختصاص المحاكم القضائية في فرنسا بقضايا الإدارة فيما يتعلق في دعاوى المسؤولية، أوسع مما يبدو عليه الأمر للوهلة الأولى، بل أنها تأخذ في الازدياد، كما أن هنالك بعض الاختصاصات القضائية للقضاء العادي في هذا الصدد نعددها على النحو الآتي:

1. المنازعات الخاصة بمسائل الضرائب غير المباشرة (قانون 5 فنتوز السنة السابعة).
2. المنازعات الخاصة بنقل الطرود عن طريق البريد (قانون 12 يوليو سنة 1905 وبمقتضى قانون البريد الحالي).

3. المنازعات المتعلقة بالضمان الاجتماعي (قانون 12 أكتوبر سنة 1946).
4. قضايا التعويض التي ترفع على المدن والقرى بسبب الشغب الذي قد يلجأ إليه المواطنين، وسبب ابتداع هذا الاختصاص يعود إلى الثورة الفرنسية الكبرى، نتيجة للحركات الثورية والعصيان الذي انتشر في بعض الأقاليم، فصدر قانون 10 فانديمير من السنة الرابعة ليجعل أهل البلدة مسؤولين معاً عن الأضرار التي تترتب على تلك التجمعات وما يصاحبها من شغب.[1]
5. مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تتسبب فيها عرباتها، وذلك نظراً للتشابه التام بين الحوادث الناجمة عن العربات، عامة كانت أم خاصة، ولهذا فإن المشرع الفرنسي قد وحد جهة الاختصاص بنظر طلبات التعويض المترتبة عليها، بغض النظر عن صفة العربة وذلك بمقتضى القانون الصادر في 31 ديسمبر سنة 1957، هذا وقد فسر القضاء اصطلاح عربة الذي ورد في القانون تفسيراً واسعاً بحيث جعله يشمل جميع وسائل النقل الأرضية والبحرية والنهرية والجوية.[2]

وعلى الرغم من عدم مسؤولية الدولة عن أعمال القضاء، إلا أنه من حيث الاختصاص، نجد أن المنازعات المتعلقة بسير مرفق القضاء في فرنسا موزعة بين جهتي القضاء العادي والقضاء الإداري، فبالرغم من أن القاعدة التقليدية التي تقضي باستقلال السطلة القضائية في مواجهة الإدارة، والتي فُسرت على أساس استقلال المحاكم القضائية بشؤونها، فإن هذا الاستقلال ليس مطلقاً في مواجهة الإدارة، الذي ما يزال يختص ببعض الأمور في هذا المجال وبصفة عامة فإن العمل جرى على التمييز بين نوعين من الإجراءات:

---

[1] أشار اليها الطماوي، سليمان محمد (2018)، الوجيز في القضاء الإداري: دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي، ص 42.

[2] الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص74-75.

1- **الإجراءات المتعلقة بتنظيم القضاء:** ويختص القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة بها ويندرج فيها على سبيل المثال النزاعات المتعلقة بالمراسيم الخاصة بإنشاء وتنظيم المحاكم وبنظام القضاء.

2- **الإجراءات الخاصة بسير القضاء:** وهذا هو المجال المحجوز لجهة القضاء العادي في فرنسا ويندرج تحت هذا العنوان الأعمال القضائية، الأعمال الولائية، الإجراءات الخاصة بسير الدعوى، إجراءات البوليس القضائي، وإجراءات تنفيذ الأحكام وفي المنازعات التي تنشأ عن تنفيذ الأحكام فإن القضاء العادي هو الذي يختص بها؛ إلا إذا انصب النزاع على دين إداري وأنصب النزاع على سند هذا الدين، إلا انه وبمراعاة قواعد توزيع الاختصاص بين جهتي القضاء فإن القضاء الإداري لا العادي هو المختص بالنظر في قضايا التعويض الناشئة عن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام أياً كانت الجهة التي صدر عنها، وإن القضاء الإداري هو الذي يختص في الفصل في قضايا التعويض التي ترفع سبب ما يتعرض له المقبوض عليه من أحداث.[1]

أما فيما يتعلق على الاعتداءات على الحريات العامة فإن القاعدة التقليدية في القانون الفرنسي هي أن القضاء العادي حصن الحريات، وعلى الرغم من أن القضاء الإداري تحول إلى مناضل لا يكل عن حقوق الأفراد العامة، في ذات الوقت الذي يعمل فيه على حماية الصالح العام وعدم عرقلة نشاطه المشروع إلا أن هذه الفكرة القديمة لا تزال نافذة فيما بتعلق بالاختصاص ونتيجة لهذه النظرية احتفظ القضاء العادي بثلاثة مجموعات من القضايا ذات الطابع الإداري وهي الحالة الشخصية للأفراد، والحريات العامة، والملكية الخاصة وسنتعرض بالتفصيل إلى المجموعتين الأخيرتين في قضاء التعويض.

---

[1] الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص76-78.

الاعتداءات على الملكيات الخاصة والحريات العامة:

إن الوضع الطبيعي هو أن ينعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية في نظر الدعاوى التي تنبثق عن اعتداء الإدارة على أموال الإدارة وعلى أموال وحريات الأفراد بناءً على المعيار المتبع في توزيع الاختصاص، ولكن القضاء جرى على عكس ذلك وفقاً للقاعدة العرفية التي استقرت على أن المحاكم العادية هي حامية أموال الأفراد وحرياتهم، ولقد نص القانون على اختصاص المحاكم القضائية في بعض الحالات التي تندرج تحت هذا العنوان، كالاختصاص بالتعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة (قانون سنة 1935) وقانون 7 فبراير سنة 1933 الخاص بالاعتداء على الحرية الفردية، ولكن القضاء يعتبر هذه القوانين مجرد تطبيق للقاعدة العامة السالفة، وهذا ما تردده محكمة التنازع، ومن ذلك قولها في حكمها الصادر في 18 ديسمبر سنة 1947 في قضية (Hiliaire) "وحيث أن حماية الحرية الفردية والملكية الخاصة تدخل أساساً في وظائف المحاكم القضائية".[1]

ولكن هذا الفكرة لو أطلقت لأتت على معظم اختصاصات المحاكم الإدارية، ولهذا يقتصر تطبيقها على موضوعين أساسيين بجانب ما ينص عليه القانون صراحة هما أعمال الغصب والاعتداء المادي:

أ. الغصب:

أختلف فقهاء القانون المدني في تعريف الغصب فمنهم من عرفه "بأنه أخذ مال متقوم محترم بلا أذن من له الأذن على وجه يزيل يده بفعل في العين"[2]. والذي يهمنا في بحثنا هذا هو الغصب من الناحية الإدارية وهو بأن تضيف الإدارة ملكاً خاصاً إلى أموالها العامة بدون أن تراعي القواعد القانونية

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص311.

[2] د. السنهوري، عبد الرزاق احمد (1959)، مصادر الحق في الفقه الإسلامي، ج 1، القاهرة، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية، ص54.

الخاصة بنزع الملكية للنفع العام، وبذلك سوف يجرد الإدارة من صفتها العامة[1]، حيث أن الفقه والقضاء الفرنسيان يرتبان نتيجة هامة على قيام حالة الغصب في نشاط الإدارة عندما تستولي على عقارات الأفراد بصورة غير مشروعة، حيث يختص القاضي المدني بالنزاع كونها قد تجردت من صفتها كممثلة للمصلحة العامة ومن ثم يتوجب عليها التعويض عن الأضرار التي أصابت حق ملكية عقارية خاصة ودون أن يكون للقاضي المدني صلاحية تقدير مدى مشروعية قرار الاستيلاء إذ إنه يدخل في صميم اختصاص القضاء الإداري.

ويقصد به بصورة إجمالية، أن تستولي الإدارة على عقار مملوك للأفراد، بصفة مؤقته أو دائمة، في غير الأحوال المسموح بها في القانون، فهذه النظرية لا تشمل إلا الأموال العقارية، ولا تسري على جميع الأضرار التي تلحق بالعقارات من جراء تصرفات الإدارة الخاطئة، ولكنها تقتصر على نوع واحد منها، وهو استيلاء الإدارة عل هذه العقارات.

ولكي نكون أمام فكرة الغصب، يجب أن يتوافر شرطان :

الشرط الأول: أن ينصب الغصب عل عقار مملوك لأحد الأفراد، ولقد أرجع المفوض(delvolvé) هذا الشرط إلى سببين: سبب تاريخي يتمثل في القيمة الكبيرة التي تربطها التقاليد الفرنسية بالملكية العقارية، والتي توارثها المجتمع الفرنسي من المجتمع الروماني، من أن الأموال المنقولة قليلة القيمة أما السبب الآخر فمرده إلى النصوص، لأنه لا يوجد نص تشريعي يمد اختصاص المحاكم القضائية إلى الأموال المنقولة. وعلى هذا الأساس فإن الاعتداء على الأملاك المنقولة يعتبر من قبيل الأخطاء المصلحية التي تستتبع انعقاد الاختصاص للمحاكم الإدارية، ما لم تصل المخالفة إلى درجة الاعتداء المادي، ويجب من ناحية أخرى أن ينصب الاعتداء عل الملكية ذاتها، لا على الحقوق العينية على

---

[1] د. كامل، مصطفى، (1954)، مجلس الدولة المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري، القاهرة، مكتبة النهضة، ص195.

العقار. ومن ثم لا يعتبر من قبيل الغصب إلغاء حق ارتفاق بالمرور على أحد العقارات، بل اعتبر مجلس الدولة ذلك من قبيل الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة مما يختص به القضاء الإداري.[1]

الشرط الثاني: أن يتمثل اعتداء الإدارة في صوره استيلاء تام عل العقار سواء أكان هذا الاستيلاء على العقار نهائياً أو مؤقتاً ومن أوضح الأمثلة لحالة الغصب، إقامة بناء عل أرض مملوكة لأحد الأفراد عن طريق الخطأ. أما الاعتداء عل العقار من الخارج فإنه لا يندرج في نطاق فكرة الغصب . ومن تطبيقات ذلك، منع الإدارة لبعض الأفراد من العودة إلى عقار سبق إخلاؤه. ومنذ سنة ١٩٦٠ أضاف مجلس الدولة الفرنسي إلى الشرطين السابقين شرطا ثالثاً بمقتضاه ألا يكون ثمة نص على أصل حق للإدارة في الاستيلاء على العقار، كما هو الحال في حالة نزع الملكية أو الاستيلاء على العقارات جبراً. ففي هذه الحالة الأخيرة إذا أثير نزاع حول شرعية الملكية أو الاستيلاء يكون من اختصاص القضاء الإداري.[2]

واختصاص المحاكم القضائية في هذا المجال مقصور على تقدير التعويض نتيجة للاستيلاء، سواء أكان التعويض مطلوبا بسبب الحرمان من العقار، أو كانت له الصبغة التكميلية أو التبعية، ولكن سلطة القاضي مقيدة بقيدين: فهو لا يستطيع أن يقدر بنفسه مشروعية أو عدم مشروعية استيلاء الإدارة عل العقار، بل عليه أن يحيل في ذلك إلى مجلس الدولة على أساس أنه بصدد مسألة أولية، ومن ناحية ثانية فإن القاضي العادي لا يستطيع أن يحكم على الإدارة إلا بالتعويض، ولكنه لا يملك أن يأمرها بإيقاف الغصب أو بطردها. [3]

---

[1] الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص83-84.

[2] الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص85.

[3] د. الطماوي سليمان محمد، ود. أبو سمهدانة، عبد الناصر عبد الله، ود. خليل، حسين إبراهيم (2018)، الوجيز في القضاء الإداري- طبعة منقحة، القاهرة، دار الفكر العربي، ص313.

ب. الاعتداء المادي:

إن القيدين الذين تحدثنا عنهما يزولان في حال صاحب الغصب اعتداء مادي، وهذه النظرية أوسع في مداها وفي تطبيقاتها من فكرة الغصب، حيث تعتبر الإدارة مرتكبة لاعتداء مادي، إذا ما أتت خطأ جسيماً أثناء قيامها بعمل مادي يتضمن اعتداء على حرية فردية، أو على عقار مملوك لأحد الأفراد. وبهذا المعنى تشمل نظرية الاعتداء المادي فكرة الغصب، ويمكن إرجاع فكرة الاعتداء المادي إلى العناصر الآتية:

1- إتيان الإدارة لعمل مادي تنفيذي، ففكرة الاعتداء المادي تنصرف أساسا إلى الأعمال التنفيذية، سواء تعلقت هذه الأعمال بتنفيذ قرار إداري أو لم تتعلق، متى شابها خطأ جسيم، ولكن الخطأ في ذاته لا يمكن أن يعتبر اعتداءً مادياً ويجب عدم الخلط بين التنفيذ المادي المقصود في هذا المجال، وبين التنفيذ الجبري (أو المباشر) الذي تتمتع به الإدارة في بعض الحالات كامتياز قانوني لها، فالمطلوب هنا ليس التنفيذ المباشر بمعناه الفني، ولكن كل تصرف مادي من قبل الإدارة لوضع قراراتها موضع التنفيذ دون حاجة لاتباع إجراءات محددة. [1]

2- أن يشتمل التنفيذ على عيب جسيم؛ فهذا العيب الجسيم الظاهر هو الذي يجرد عمل الإدارة من صفته العامة ويحيله إلى تصرف مادي، يسترد القضاء الإداري إزاءه كامل حريته، ولكن تكمن الصعوبة في تحديد ماهية هذا العيب الجسيم الظاهر، وقد حددته محكمة التنازع بأنه "مخالفة الإجراء للقانون بدرجة يتعذر معها القول بأنه يعتبر تطبيقا لقانون أو لائحة" وأحيانا

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص313.

تصف الإجراء بأنه "لا يمكن اعتباره ممارسة لاختصاص تملكه الإدارة" وهذا العيب الملازم للاعتداء المادي يتخذ في العمل إحدى صورتين :

الصورة الأولى: أن يصيب العيب القرار الإداري في ذاته، ويأتي التنفيذ مستندا إلى هذا القرار المعيب، ومن تطبيقات هذه الصورة أن تشرع الإدارة في تنفيذ قرار لم يصدر أو أن تنفذ قراراً سبق أن ألغاه القضاء الإداري، فيصبح التنفيذ المادي غير مستند إلى أساس قانوني، ومن تطبيقاتها أيضاً أن يستند التنفيذ إلى قرار إداري منعدم وهذه هي الصورة الشائعة للاعتداء المادي.

الصورة الثانية: أن يصيب العيب الجسيم إجراءات التنفيذ في ذاتها ومستقلة عن القرار الإداري، ويتحقق ذلك إذا لجأت الإدارة إلى وسائل تنفيذية ممنوعة قانونا لتنفيذ قرار سليم، كالتجائها إلى التنفيذ المباشر في غير الحالات المسموح بها قانونا، أو إذا أهملت الإدارة الإجراءات التي يحتم القانون اتخاذها.

على أنه أيا كانت الصورة التي يتقمصها الاعتداء المادي، فيجب أن يكون العيب بالغ الجسامة والوضوح فإذا كان العيب يسيرا، حتى ولو كان واضحا، فإنه لا يرقى إلى درجة الاعتداء المادي، ولا يحق بالتالي للقضاء العادي أن يحكم عليه بنفسه. [1]

3- أن تتضمن أعمال التنفيذ اعتداء على حق الملكية أو على حرية عامة. وهذا هو الشرط الثالث، فإذا ما انصبت أعمال التنفيذ على عقار لأحد الأفراد، اختلطت فكرة الغصب بفكرة الاعتداء المادي على عمل الغصب في هذه الحالة، ولكن حتى يعتبر الغصب من قبيل الاعتداء المادي يجب أن تتوافر فيه الشروط الثلاثة السابقة، لاسيما أن يكون العيب بالغ

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص314.

الجسامة فليس كل قرار معيب بالاستيلاء على عقار يعتبر اعتداءً مادياً وإن اندرج في نطاق الغصب.[1]

غير أن نظرية الاعتداء المادي لا تقتصر على الملكية العقارية كما هو الحال في فكرة الغصب بل إنها تشمل الاعتداء عل الأموال المنقولة. ولقد كان هناك خلاف حول هذه النقطة، ولكن مجلس الدولة الفرنسي حسمه بحكمه الصادر في ١٨ نوفمبر سنة ١٩٤٩ في قضية(Carlier) كما انه ينضوي تحت لواء نظرية الاعتداء المادي جميع الأعمال المادية التي تمس الحريات الفردية كمصادرة جريدة بدون وجه حق، أو مصادرة صورة بدون مبرر، أو خلع سور حديقة خاصة بدون سند قانوني، أو الأمر الصادر من أحد العمد بدق أجراس الكنائس في غير الحالات التي توجب العقيدة الكاثوليكية دقها فيها، أو الاعتداء على حرية المراسلات بالبريد... إلخ

فإذا وصل العيب في تصرف الإدارة على هذا النحو إلى درجة الاعتداء المادي، كان الاختصاص به للمحاكم القضائية، باعتبارها حامية الحريات الفردية، والملكية الخاصة. واختصاصها في هذا المجال واسع لدرجة ملموسة. فالقاضي هنا لا يقتصر عمله على الحكم بتعويض، ولكنه يستطيع أيضا، واستثناء من القواعد العامة أن يحكم على الإدارة بعمل إيجابي كالرد والطرد والهدم وغيره.

كما أن للمحاكم القضائية أيضا عل خلاف القاعدة العامة أن تقرر بنفسها ما إذا كان الفعل الصادر من الإدارة يعتبر اعتداء ماديا دون أن تحيل إلى المحاكم الإدارية في هذا الشأن.[2]

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص314.

[2] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص315.

المطلب الثاني

القواعد الإجرائية التي تنظم الدعاوى الإدارية في فرنسا

في حقيقة الأمر، إن القواعد القانونية الخاصة بالإجراءات تختلف باختلاف أنواع المحاكم فهي ليست واحدة أمام المحاكم المدنية والجزائية والإدارية، على انه هنالك بعض القواعد التي تُعد أساسية لحسن سير العدالة والتي اجتمع الفقه والاجتهاد على ضرورة اتباعها أمام جميع المحاكم حتى ولو لم ينص القانون عليها، ومن أمثلة هذه القواعد، القاعدة القائلة بأنه "لا يجوز للشخص الواحد أن يكون خصماً وحكما في آن واحد ومبدأ حرية الدفاع وغيرها من القواعد والمبادئ التي بُعمل بها تحقيقاً للعدالة ولو لم ينص عليها صراحةً.[1]

وإن القواعد التي تنظم رفع الدعوى وتحقيقها والحكم فيها أمام القضاء الإداري تختلف عن القواعد التي تحكم الدعاوى أمام القضاء العادي.

ويلاحظ أن اختلاف القواعد ينبثق عن مبدأ استقلال القانون الخاص، وهذا الاستقلال لا يقتصر على القواعد الموضوعية وإنما يشتمل أيضا على القواعد الإجرائية، وهذا ما نتحقق منه في القضية التي فصل فيها مجلس الدولة الفرنسي في 1/25 /1967 تحت رقم 95/ 323 حيث طبق فيها نص المادة السابعة من قرار 1959/4/10 والذي جعل التبليغ بالكتب المسجلة في البريد واحده من طرق التبليغ، كما أن المجلس رد طعن الطاعن الذي أثار نقطة تتلخص في أن محضر المجلس قام من بعد ذلك بالتبليغ أصولاً واعتبر المجلس تاريخ التبليغ بالبريد المسجل منطلقا للمواعيد في هذه الحالة دون تبليغ المحضرين. ولكن هذا الاستقلال لا يمنع من تأثير قواعد الإجراءات المقررة أمام القضاء العادي على الإجراءات المتبعة أمام القضاء الإداري، وهكذا فان مجلس الدولة الفرنسي لم

---

[1] د. طلبة، عبد الله، مرجع سابق، ص380.

يهمل تبليغ المحضرين الذي هو قاعدة عامة معروفة في قانون أصول المحاكمات المدنية فاعتبر أحد التبليغين أيهما أسبق، ويلاحظ في هذا الصدد أن مشرع الإجراءات الإدارية كان اسبق من مشرع الإجراءات المدنية في إقرار التبليغ بطريق البريد المسجل.[1]

وقواعد الإجراءات أمام القضاء الإداري الفرنسي ليست واحدة، وإنما تختلف إلى حدٍ ما باختلاف جهة القضاء بمعنى أن لها وضعها أمام مجلس الدولة يختلف عما هو مقرر بشأنها أمام المحاكم الإدارية.[2]

ويظهر أن قواعد الأصول والإجراءات الخاصة بالقضاء الإداري الفرنسي تجد لها مصدرين رئيسيين:

أولاً: المصدر الأول يمثل في النصوص التشريعية وهي محدودة وتعتبر نادرة وتتعلق أساسا بمجلس الدولة وأهمها قانون 7-1790/10/14 الخاص بدعاوى الطعن وتجاوز السلطة، والأمر الصادر في1945/7/31، والمرسوم الصادر في 1963/7/30.

وبالنسبة للمحاكم الإدارية، ومن قبلها مجالس المحافظات نجد قانون 1889/7/22، ومرسومي 30 أيلول، و28 تشرين الثاني لعام 1953، ومرسوم 1963/11/30، وبالإضافة إلى ذلك يوجد تشريع عام مشترك يسري على كل جهات القضاء الإداري، يتمثل ذلك التشريع في القانون الصادر في 1956/6/7 وفي المرسوم الصادر في عام 1965 وهو يتعلق بشكل خاص في القواعد الخاصة بالمواعيد.

ثانياً: أما المصدر الثاني فهو يتجسد في المبادئ القانونية العامة المستمدة من أحكام القضاء الإداري في حالة عدم وجود نصوص تشريعية، والدليل على ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي في حكم له قريب

---

[1] د. طلبة، عبد الله، مرجع سابق، ص382.

[2] د. طلبة، عبد الله، المرجع السابق،ص382.

نوع ما افصح عن أنه لأن كانت الفقرة 3 من المادة 9 من قانون 1889/7/22 المعدل بالقرار الصادر في 1953/9/30 الزم بترقيم القضية من جدول المحكمة إذا ما استوفي تحقيقها وتهيأت للحكم منذ تقرير مفوضي الدولة، إلا أنه اجتهد أنه يعود لرئيس المحكمة وبالتالي للمحكمة إن تأمر بفتح باب المرافعة من جديد واستقبال وثائق جديدة مستنداً إلى هذا النص لم يمنع صراحة مثل هذا التدبير.[1]

ويبدو أن مجلس الدولة الفرنسي قد سد إلى حد كبير الثغرة المتمثلة في ندرة النصوص التشريعية الخاصة بقواعد الإجراءات، كما أنه ألزم جهات القضاء الإداري المختلفة التقيد بالمبادئ العامة التي يتبناها في هذا الصدد تحت طائلة بطلان أحكامها.

ويمكننا القول إن المصدر الرئيسي لقواعد الإجراءات الإدارة القضائية يتمثل في هذه الأعداد الهائلة من المبادئ العامة التي وضعها مجلس الدولة، ومن هذه المبادئ القانونية على سبيل المثال، التزام المحاكم بتسبيب أحكامها، والتزام عضو المحكمة بالتنحي في حالة الطعن في حيادته.... وإلى أخره.[2]

---

[1] د. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص383.

[2] د. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص384.

المبحث الثاني

قضاء التعويض الإداري المصري

تمهيد

سيتناول الباحث في هذا المبحث ومن خلال مطلبين الاختصاص بنظر دعاوى التعويض الإداري في مصر والقواعد الإجرائية الناظمة لدعاوى التعويض الإدارية في مصر

المطلب الأول

الاختصاص بنظر دعاوي التعويض الإداري

منذ أن أنشئت المحاكم القضائية الحديثة في مصر أواخر القرن الماضي، نصت التشريعات على مسئولية الإدارة عن أعمالها الضارة أمامها، وهكذا يكون مسؤولية الإدارة عن التزاماتها التعاقدية والتقصيرية قد سُلم به في مصر منذ أمد بعيد، وظلت مصر تأخذ بهذا الاختصاص المطلق للمحاكم القضائية فيما يتعلق بقضايا الدولة، وفي الحدود التي وردت في النصوص حتى أنشئ مجلس الدولة المصري عام 1946 واستأثر بقضاء الإلغاء، وشارك المحاكم القضائية فيما يتعلق بقضاء التعويض، وظل الحال على هذا المنوال في قوانين المجلس الأربعة الصادر في سنوات 1946 و1949 و1955 و1959.[1]

إلا أن الوضع تغير بصورة جذرية في قانون مجلس الدولة المصرية رقم 47 لسنة 1972 عما تضمنته القوانين الأربعة التي سبقته (قوانين سنة 1946 و1949 و1955 و1959)؛ ففي القوانين الأربعة الأولى، حدد المشرع اختصاصات مجلس الدولة على سبيل الحصر، وبالتالي كانت المحاكم

[1] د. الطماوي سليمان محمد، ود. أبو سمهدانة، عبد الناصر عبد الله، ود. خليل، حسين إبراهيم ، المرجع السابق، ص315-316.

القضائية ذات الاختصاص العام بالنسبة إلى المجالات غير المنصوص عليها، أما في القانون الحالي، فإن المشرع قد أعمل المبدأ الذي تضمنه دستور سنة 1971، والذي يقضي بأن يختص القضاء الإداري بجميع المنازعات ذات الطابع الإداري، ولهذا فإن المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصرية رقم 47 لسنة 1972 بعد أن عددت الأمور التي كان يختص بها القضاء الإداري قبل صدور هذا القانون الأخير عقبت عليها في الفقرة 14 من المادة المشار إليها بقولها (سائر المنازعات الإدارية) وهكذا اصبح اختصاص القضاء الإداري في مصر قسمين:

أ. قسم محدد بنص صريح وبالتالي لا خلاف عليه، وقد ورد النص عليه في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصرية رقم 47 لسنة 1972 وهو يشمل قضاء التعويض فيما يلي:

1. فقد نصت المادة (10/ثانياً) على اختصاص القضاء الإداري بالنظر في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العمومين أو لورثتهم.[1]
2. فقد نصت المادة (10/عاشراً) طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المنصوص عليها في المادة العاشرة سواء تعلق بالأفراد العاديين أو الموظفين.[2]

ب. قسم يندرج في عموم الفقرة رابع عشر من المادة العاشرة والتي تقضي باختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها (بسائر المنازعات الإدارية) .[3]

وعليه فقد اصبح مجلس الدولة يختص وحده بنظر جميع منازعات التعويض عن الأضرار الناتجة عن القرارات الإدارية، إضافة إلى انه اصبح مختصاً بدعاوى التعويض عن الأضرار التي تسببها أفعال الإدارة المادية شريطة عدم وجود نص خاص يقضي بغير ذلك، وبأن تكون هذه الأفعال المادية

---

[1] المادة(10/ثانياً)، قانون مجلس الدولة المصري، رقم 47 لسنة 1972.

[2] المادة(10/عاشراً)، قانون مجلس الدولة المصري، رقم 47 لسنة 1972.

[3] المادة(10/ رابع عشر)، قانون مجلس الدولة المصري، رقم 47 لسنة 1972.

للإدارة والتي تسببت بأضرار للأفراد نتيجة لمباشرة الإدارة لنشاطها كمرفق عام وليس كفرد من الأفراد العاديين.[1]

المطلب الثاني

القواعد الإجرائية التي تنظم الدعاوى الإدارية في مصر

بالرغم من الباع الطويل الذي قطعه المشرع المصري في مجال القضاء الإداري فان موضوع الإجراءات الإدارية لا زال من الموضوعات التي لم يولها الاهتمام الكامل كما ينبغي، حيث إن المشرع المصري حين أخذ بنظام مجلس الدولة سنة 1946، لم يترك للقضاء الإداري الناشئ فرصة تكوين قواعد الإجراءات التي يعمل بها أمامه، وإنما وضع له بعض قواعد محددة في قانون إنشاء مجلس الدولة، وأحال فيما عداها إلى قانون المرافعات المدنية والتجارية، وقد ورد هذا الحكم صراحة في قوانين المجلس المتتالية، حيث ذهب فريق من الشراح إلى اعتبار قواعد المرافعات المدنية بمثابة الشريعة العامة، وهي واجبة التطبيق في كل ما يتعلق بالدعوى في القضاء الإداري ما لم يوجد نص خاص بغير ذلك[2] وبقي الحال كما هو عليه إلى حين صدور قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 حيث تنص المادة الثالثة منه والتي تقضي بأن "تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص، وذلك إلى أن يصدر قانون خاص بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي" واستنادا إلى هذا النص، يتعين على المحاكم الإدارية بمختلف أنواعها أن تطبق قواعد الإجراءات الواردة في قانون المرافعات، بشرط ألا تتعارض تلك القواعد مع طبيعة تشكيل المحاكم الإدارية، أو مع طريقة سير العمل أمامها.[3] وبذلك يكون قد اسقط النص

---

[1] أبو الهوى، نداء محمد أمين (2010)، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، الأردن، جامعة الشرق الأوسط،، ص146.

[2] ابو العثم، فهد عبد الكريم، المرجع السابق، ص 576.

[3] نص المادة (3)، قانون مجلس الدولة المصري، رقم 47، لسنة 1972.

التقليدي في شأن الإحالة فيما لم يرد فيه نص إلى قانون المرافعات المدنية وهذا هو المنطق فلا يكون اللجوء إلى تطبيق القواعد الإجرائية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية إلا في حالة عدم وجود نص في قانون مجلس الدولة ويجب أن تكون هذه النصوص والإجراءات تتلاءم وطبيعة القضاء الإداري والا فيمتنع عليه تطبيقها مما يتطلب منه أن يبتدع من القواعد والإجراءات ما يتلاءم مع طبيعة المنازعات الإدارية وتظهر ما للقاضي الإداري من دور إيجابي في تسيير الدعوى وتوجيه الإجراءات الإدارية حيث كرست المحكمة الإدارية في مصر هذا المبدأ إذ قالت " إن طبيعة الدعوى الإدارية تقتضي من القاضي الإداري أن يقوم بدور إيجابي في تسيير الدعوى وتوجيهها ولا يترك أمرها للخصوم"[1]

[1] اشار اليه، عكاشة، حمدي (1987)، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، الاسكندرية، منشاة المعارف، ص 797.

المبحث الثالث

قضاء التعويض في القضاء الإداري الأردني

سيقوم الباحث في هذا المبحث ومن خلال مطلبين في الوقوف على قواعد الاختصاص في القضاء الإداري الأردني فيما يخص دعاوى التعويض، كما سيقوم الباحث بدراسة القواعد الإجرائية التي تنظم الدعاوي الإدارية في الأردن وبالأخص في نطاق طلبات التعويض وصولاً إلى إحداث مقارنة ما بين القضاء الإداري الأردني والقضاءين الإداريين الفرنسي والمصري فيما يخص قواعد الاختصاص وإجراءات التقاضي.

المطلب الأول

الاختصاص بنظر دعاوي التعويض الإداري

إن المشرع الأردني كان وما زال يحدد اختصاص القضاء الإداري على سبيل التعداد والحصر، لكنه توسع في قانون القضاء الإداري رقم(27) لسنة (2014) في هذا الاختصاص عندما استخدم وهو في صدد الحديث عن اختصاص المحكمة الإدارية وفي مستهل المادة الخامسة من القانون عبارة "تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك..".[1]

ومعنى ذلك أن المحكمة أصبحت تختص بالنظر في الطعون المتعلقة بكافة القرارات الإدارية وإن ما وردت الإشارة إليه جاء على سبيل المثال فقط وهذا تطور محمود دون شك، إلا أنه لا يعني أن القضاء الإداري في الأردن أصبح صاحب ولاية عامة للنظر في كافة المنازعات الإدارية كما في

---

[1] د. الخلايلة، محمد علي، المرجع السابق، ص109.

فرنسا ومصر، فما زالت على سبيل المثال المنازعات المتعلقة في العقود الإدارية وجانب كبير من دعاوى المسؤولية الإدارية خارج نطاق اختصاص القضاء الإداري.

وإن المحكمة الإدارية تختص وفقاً للمادة (5) من ذات القانون بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية، ووفقاً للفقرة (ب) من ذات المادة فإن المحكمة تختص بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة(أ) من هذه المادة اذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء، كما تختص المحكمة وفقاً للمادة (6) من القانون ذاته بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في اختصاصها بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها.[1]

وإذا كانت الدعاوى الإدارية تقسم تقليدياً وفقاً لسلطة القاضي الذي ينظرها إلى دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل، فإننا وباستعراض الاختصاصات القضائية المشار إليها، نجد أن دعاوى القضاء الكامل تتمثل في الدعاوى المتعلقة بالانتخابات ومنازعات الموظفين المالية ودعاوى التعويض عن القرارات الإدارية أما باقي الاختصاصات فيمكن أن تندرج تحت مظلة دعوى الإلغاء.[2]

وكما ذكر الباحث سابقاً عندما تحدث عن نشأة القضاء الإداري في الأردن فإن القضاء الإداري اصبح وفقاً لقانون القضاء الإداري رقم(27) لسنة (2014) يختص بنظر طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن قرارات الإدارة غير المشروعة تبعاً لدعوى الإلغاء، وهذا لا يعني أن القضاء الإداري اصبح صاحب ولاية عامة بالنسبة لجميع دعاوى التعويض التي ترفع ضد الإدارة، وإنما بقي اختصاصه في هذا المجال يقتصر فقط على طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة التي

---

[1] د. الخلايلة محمد علي المرجع السابق، ص111.

[2] د.الخلايلة، محمد علي، المرجع السابق،ص111.

يختص أصلا بطلبات الغائها أما دعاوى التعويض عن الأعمال المادية للإدارة (دعاوى المسؤولية الإدارية) أو دعاوى التعويض المرفوعة في مواجهة الإدارة على الأساس التعاقدي (المسؤولية العقدية للإدارة) فلا يزال الاختصاص بشأنها للمحاكم النظامية العادية.

كما أن المحكمة الإدارية تختص بالنظر في طلبات التعويض فقط إذا ما رفعت إليها بصورة تبعية لدعوى الإلغاء، مما يعني خروج دعاوى التعويض التي لا ترفع تبعاً لدعاوى الإلغاء عن اختصاصها وإحالتها إلى المحاكم العادية.[1]

المطلب الثاني

القواعد الإجرائية التي تنظم الدعاوى الإدارية في الأردن

إن القواعد الإجرائية الإدارية في الأردن تتسم بالقصور وعدم الكفاية، ولذا لا بد من إكمالها، لهذا يلجأ القضاء الإداري إلى الأحكام الإجرائية المدنية شريطة ألا توجد نصوص صريحة تخالفها في القانون الإداري، وبشرط ألا تتعارض تلك الأحكام مع تنظيمه الإداري نفسه، وطبيعة المنازعات الإدارية التي ينظرها وخصوصيتها، حيث أشارت المادة رقم (41) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة (2014) إلى انه " في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري"[2]، فهنالك قيد مزدوج على تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية، كما لا يُلزم القضاء الإداري بالرجوع تلقائياً إلى أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية فيعود إليها على سبيل الاسترشاد وباعتبارها مجرد تطبيق لقواعد العدالة أو المنطق المجرد.[3]

---

[1] د.الخلايلة، محمد علي، المرجع السابق،ص119.

[2] قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، المادة رقم 41.

[3] د. الشطناوي، علي خطار (2011)، موسوعة القضاء الإداري–الجزء الثاني، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص518.

وبناء على ما تقدم، تعد القواعد الإجرائية المدنية الشريعة العامة أو القواعد العامة التي يلجأ القضاء الإداري إليها في حالة عدم وجود نص إجرائي إداري يحكم المسألة المعروضة أو عدم كفايته، ويُرجع إليها ليس باعتبارها قواعد ملزمة أي لا يلزم القضاء الإداري بالأخذ بها وتطبيقها وإنما باعتبارها قواعد إجرائية تكونت وتطورت عبر الزمن، بحيث أصبحت قواعد إجرائية مستقرة ومتكاملة، تستهدف استكشاف الحقيقة وتحقيق العدالة المنشودة.[1]

وعليه فإن القضاء الإداري يرجع إلى القواعد الإجرائية المدنية ليستأنس بها، ويطبق منها ما يشاء شريطة أن تكون صالحة للتطبيق على المنازعات المطروحة أمامه، وان تكون غير متعارضة مع طبيعة تلك المنازعات وجوهرها ، ونستنتج مما سبق وعطفاً على مواد القانون الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 أن القضاء الإداري الأردني، اتخذ ذات الموقف المُتخذ من القضاء الإداري الفرنسي والمصري، بالرجوع إلى بعض القواعد الإجرائية الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية.[2]

ومن الجدير بالذكر أن للقاضي الإداري دور إيجابي في توجيه الإجراءات الإدارية، حيث أن القاضي الإداري يأمر بإيصال عريضة الدعوى للمستدعى ضده، ويأمر بتبليغ المذكرات للخصوم، ويحدد مهلاً لتقديم المستندات المطلوبة، ويقدر ضرورة إجراءات معينة، كما يحدد إذا ما كان التحقيق قد اكتمل للفصل في الدعوى.[3]

وفضلاً عن ذلك هناك مجموعة من المبادئ الإجرائية ابتدعها القضاء الإداري؛ كمبدأ عدم صحة انعقاد المحكمة إلا بالنصاب القانوني من القضاة، ومبدأ الطابع الحضوري أو الوجاهي

---

[1] د. الشطناوي، علي خطار، المرجع السابق،ص518.

[2] د. الشطناوي، علي خطار، المرجع السابق، ص518.

[3] د. كنعان، نواف (2010)، القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص356.

للإجراءات الإدارية والذي يرتب عليه مبدأ إطلاع الأطراف على الملف ومبدأ التزام المحكمة الإدارية بتسبيب الأحكام الصادرة عنها ومبدأ تعدد درجات التقاضي ومبدأ حرية الدفاع.[1]

ويرى الباحث أن لما لطبيعة القضاء الإداري من خصوصية من حيث طبيعة الخصومة والصلاحيات الخاصة في القاضي الإداري أثناء نظر الدعوى الإدارية وما تتمتع به الدعوى الإدارية من خصوصية تمييزها عن الدعاوى المدنية، ولكون الدعوى الإدارية دعوى عينية تهدف في المقام الأول إلى حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون يتوجب أن يكون هناك قواعد إجرائية متكاملة وخاصة للقضاء الإداري على شكل قانون مستقل او مدرجة ضمن قانون القضاء الاداري تتناسب وطبيعة القضاء الإداري ويسهل من إجراءات التقاضي والنظر في المنازعات الإدارية أمام المحكمة الإدارية، بما يعزز الدور الإنشائي للقاضي الإداري في الاجتهاد وإنشاء قواعد إجرائية تعالج المنازعات الإدارية المعروضة أمامه بما يتوافق والمبادئ العامة للقانون الإداري.

---

[1] د. الشطناوي، علي خطار، المرجع السابق، ص519.

الفصل الرابع

المسؤولية على أساس المخاطر

سيتناول الباحث من خلال هذا الفصل بالتركيز ودراسة مبدأ المسؤولية على أساس المخاطر وذلك من خلال مبحث واحد تم تقسيمه إلى ثلاث مطالب حيث يتناول في المطلب الأول المسؤولية على أساس المخاطر في فرنسا وسيتطرق من خلال المطلب الثاني لموقف القضاء المصري من المسؤولية على أساس المخاطر وصولاً من خلال المطلب الثالث إلى موقف القضاء الأردني من المسؤولية على أساس المخاطر.

المبحث الأول

مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر

كان المبدأ قديماً بأن الدولة لا تسأل عن أعمالها باعتبارها صاحبة سيادة وسلطان والاستثناء مسؤوليتها، إلا إن ذلك قد تغير نتيجة تحول دور الدولة وأصبحت متدخلة في العديد من الأنشطة التي كانت محصورة بالأفراد ونتيجة هذا التحول في الدور وممارسة الدولة لهذه الأنشطة قد تتسبب بالحاق الضرر بالأفراد والعاملين معها دون أن ينسب لجهة الإدارة أي خطأ، وعجز نظرية الخطأ القائمة على ثلاثة أركان رئيسية يجب أن تكون مجتمعة وهي (وجود الخطأ من الإدارة، حدوث الضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر) ظهرت مسؤولية الإدارة دون خطأ التي لا تشترط ركن الخطأ وتكتفي بركني الضرر والعلاقة السببية فقط.

غير أن هذا النوع من المسؤولية له صفة استثنائية ودوره تكميلي بالنسبة للمسؤولية القائمة على أساس الخطأ ولقد عرف هذا النوع من المسؤولية بالمسؤولية على أساس المخاطر.

المطلب الأول

المسؤولية على أساس المخاطر في فرنسا

إن مسؤولة الإدارة على أساس الخطأ تشكل القاعدة العامة في ميدان مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي ابتدع نظرية جديدة بجانبها، لا علاقة لها بفكرة الخطأ بتاتاً، لمعالجة الحالات التي يكون فيها اشتراط الخطأ متعارضاً مع العدالة، وتستند هذه النظرية إلى أن مسؤولية الإدارة تقوم على ركنين فقط من أركان المسؤولية هما الضرر وعلاقة سببية تربط بينه وبين تصرف الإدارة، وقد اطلق على هذه النظرية الجديدة اسم نظرية المخاطر أو تحمل التبعة.[1]

وما ساعد القضاء الإداري الفرنسي في استحداث هذه النظرية ذات الصفة الاستثنائية والتي تقوم بدور تكميلي بالنسبة للمسؤولية القائمة على أساس الخطأ، عدم تقيده بنصوص القانون المدني، وتوجه القضاء لدراسة القضاء لكل حالة على حده [2].

والأساس القانوني الذي اعتمده مجلس الدولة الفرنسي في بناء هذه النظرية في المسؤولية هو فكرة ((الغُنم بالغُرم)) أو مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام التكاليف العامة، إذ يجب على الجماعة أن تتحمل مخاطر نشاط الإدارة إذا ما لحق ببعض الأفراد أضرار معينة تبعاً لنشاط الإدارة، لأن ما تأتيه الإدارة من أعمال وتصرفات تكون تحقيقاً لصالحهم، فيجب ألا يتحمل غُرمه أفراد قلائل من بينهم ، وإنما يجب أن توزع أعباؤه على الجميع.[3]

ويُشترط لترتب مسؤولية الإدارة بدون خطأ أن تتوافر في الضرر الناتج عن تصرف الإدارة صفتان:

1. الخصوصية: أن يصيب الضرر فردا معينا أو أفرادا بذواتهم دون سائر المواطنين.

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص206، ود. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص369.

[2] د. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص369.

[3] د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق ص206، ود. طلبة، عبد الله، المرجع السابق ص369.

2. الجسامة غير العادية: كما يجب أن تكون هذه الأضرار على درجة كبيرة من الجسامة بحيث تتجاوز المخاطر العادية التي يتعرض لها الأفراد في المجتمع.

وإن هذه الشروط تحول دون التوسع في فكرة المخاطر بحيث يكون من المستبعد أن تصبح هذه الفكرة أساسا عاماً للمسؤولية في جميع الحالات وقاعدة مُطلقة، فقد راعى مجلس الدولة بهذه النظرية التوفيق قدر الإمكان بين الأفكار الفردية، والتي تهدف إلى حماية المواطنين ضد المخاطر الناجمة عن نشاط الإدارة، وبين مطالب الحياة الإدارية، التي تأبى أن تكون سلاح المسؤولية سيفاً مسلطاً دوماً على رؤوس رجال الإدارة، يحول دون أدائهم لأعمالهم بصورة طبيعية، فيكبت نشاطهم ويعرقل إنتاجهم.[1] كما أن مجلس الدولة الفرنسي سار على عدم تطبيق نظرية المخاطر إلا في الحالات التي يكون فيها تطبيق نظرية الخطأ منافياً للعدالة، ومتعارضاً معها تعارضاً صارخاً؛ أي أن تطبيق نظرية المخاطر يكون اقرب إلى تحقيق العدالة من خلال تعويض الضحايا عن الأضرار التي تعرضون لها من قِبل النشاطات الإدارية المشروعة، دون وجود خطأ من جانب الإدارة .[2]

ومن الجدير بالذكر أن مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر لا تنتفي، إلا عند اللجوء إلى إثبات القوة القاهرة بسبب خارجي كالزلزال والعواصف، فينهار احد ركني المسؤولية المعتبرين فيها، وهو الخاص بعلاقة السببية بين الضرر الناجم وفعل الإدارة، وإن قواعد مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر ونطاقها، من صنع مجلس الدولة في فرنسا، كما هو الحال بالنسبة للمسؤولية على أساس الخطأ، إلا أن حالات المسؤولية على أساس المخاطر منها ما هو من صُنع القضاء، ومنها ما نص عليه المشرع قانونا.[3]

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق ص208، ود. طلبة، عبد الله، المرجع السابق ص370.

[2] د. جبار، رياض عبد المحسن (2019)، نظرية المخاطر في نظام المسؤولية الدولية ومدى التطبيق على التلوث البيئي والبث الموجه العابر، القاهرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، ص98.

[3] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص2012–209 ود. طلبة، عبد الله، المرجع السابق ص370.

ونلخص حالات المسؤولية القائمة بدون خطأ بما يلي:

أولا: مسؤولية الإدارة عن الفصل المشروع لموظفيها

إن الضرورة قد تقود الإدارة إلى إلغاء بعض الوظائف بطريقة قانونية، وهذا يستتبع بالضرورة الاستغناء عن الموظفين شاغلي هذه الوظائف، وهذا القرار من جانب الإدارة يعتبر مشروع وقانوني، لأن الإدارة تهدف من ذلك تحسين سير المرفق العام بانتظام واضطراد، ونتيجة لذلك تُعد قرارات الإدارة بهذا الصدد متفقه ومبدأ الشرعية؛ وبمعنى آخر إن الإدارة لم تتصرف تصرفات خاطئة باتخاذها مثل هذا القرار إلا أنها رتبت ضرراً لحق الموظف المفصول، ولغايات العدالة قام مجلس الدولة بتقرير مسؤولية الإدارة بضرورة دفع التعويض لهؤلاء الموظفين المفصولين استنادا إلى نظرية المخاطر؛ لأن التعويض هنا غير مرتبط بأي خطأ من جانب الإدارة، ولأن فصل الموظف فجأة مع عدم صدور خطأ منه يستحق هذا الفصل، هو بمثابة ضرر استثنائي يجب تعويضه لأن المسرى الطبيعي للأمور هو استقرار الموظف في وظيفته.[1]

وقد بدأ مجلس الدولة الفرنسي في تقرير هذا المبدأ في حكمه الصادر في 1903/12/11 في قضية (Villenave) ثم اتخذه مبدأً بعد ذلك في قضائه باستمرار، ثم تدخل المشرع الفرنسي وتبنى اتجاه مجلس الدولة فأصدر قانون 1929/6/12 وقانون 1949/10/10 بقصد وضع ضوابط لمسؤولية الإدارة في التعويض عن الفصل المشروع الناتج عن إلغاء الوظيفة.[2]

ثانيا: مسؤولية الإدارة عن إصابات العمل

وفي هذه الصورة تكون الإدارة ملزمة بتعويض الموظفين عن الأضرار التي تنالهم أثناء سير المرفق وأثناء تأدية أعمالهم؛ نتيجةً لسير المرفق العام وفعاليته دون أن يَثبُت وقوع أي خطأ من جانب

---

[1] د. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص370-371.

[2] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق ص219 .

الإدارة، وإن أول تطبيق لهذه الحالة كان في قضية (Came) في (1895/6/21) والذي تتلخص وقائعها في أن أحد العمال الحكوميين وأثناء قيامه بتشكيل قطعة من الحديد المحمي، أُصيبت يده اليسرى بشظية من الحديد المحمي، فأفقدتها القدرة على العمل، ولم يستطع إثبات أي خطأ من جانب الإدارة، وكان الحادث يرجع إلى سبب مجهول، ومع ذلك قضى مجلس الدولة بمسؤولية الإدارة بالتعويض عن هذا الضرر، لأن العدالة تقتضي تعويض العامل من المخاطر الناشئة عن مشاركته في تسيير المرافق العامة.[1]

وإن قيام مجلس الدولة باتخاذ هذا الحكم كان بمثابة تمهيد لطريق المشرع الفرنسي الذي بدوره تبنى هذا القضاء في قوانين سُنت عام 1898 وعام 1946 وسنة 1948.[2]

ولم يتوقف مجلس الدولة في هذه الحالة عند حد الموظفين والعمال التابعين للإدارة العامة والذين يصابون بأضرار أثناء تأدية واجبات الوظيفة العامة، والذين نُص صراحة على حمايتهم في القوانين السالف ذِكرها، بل قام مجلس الدولة بسحب هذه الحماية حتى تمتد إلى الأفراد المدنيين الذين يتعاونون مع الموظفين بصفتهم أفرادا سواء أكانوا مُتطوعين أو مجبرين، وينالهم ضرر جراء تعاونهم مع الإدارة.

ومثال ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (chavat) تاريخ (1943/3/5) عندما قرر المجلس التعويض لأحد المواطنين بالرغم من عدم قيام رُكن الخطأ بالنسبة للإدارة، وتتلخص وقائع القضية بقيام الإدارة بإجبار أحد المواطنين الفرنسيين على التعاون معهم في إطفاء أحدى الحرائق؛ فأصيب هذا المواطن جراء هذه المعاونة دون خطأ من جانبه أو جانب الإدارة، فقضى له المجلس بالتعويض ارتجالاً وتحقيقاً للعدالة دون الاستناد إلى نص معين، وكذلك الحال في حكم

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع السابق، ص214، ود. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص371.

[2] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص215.

مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Chevalier) الصادر في (1961/6/24) عندما منح مجلس الدولة تعويضاً لصاحب سيارة تطوع بنقل احد المصابين بمرض عقلي إلى مستشفى الأمراض العقلية، وأثناء عملية النقل اعتدى عليه المجنون وأحدث له بعض الإصابات.[1]

ثالثا: مسؤولية الإدارة عن أضرار الأشغال العامة

يقصد بالأشغال العامة وفقاً لمفهوم القانون الإداري كل إعداد مادي لعقار يستهدف تحقيق منفعة عامة، ويتم لحساب شخص من أشخاص القانون العام أو لتسيير المرفق العام. ونستخلص من هذا المفهوم أنه هنالك عدة عناصر لمسؤولية الإدارة في هذا الصدد:

أ. أن يكون الإعداد المادي منصرفاً إلى عقار مملوك للإدارة أو مخصص لمرفق عام، ولذلك نستبعد من نطاق الأشغال العامة المنقولات الإدارية.

ب. يجب أن يكون المقصود من إعداد العقار تحقيق مصلحة عامة.

ج. يجب أن تتم الأشغال العامة لحساب شخص معنوي عام أو لتحقيق غرض من أغراض المرافق العامة.[2]

وإن أساس مسؤولية الإدارة عن أضرار الأشغال العامة سواء اتخذت صورة بناء أو حفر أو ترميم، ونال ملكية خاصة ضرر جرائها، ينبثق عن مسلك مجلس الدولة الفرنسي بالاتفاق مع الروح العامة لفقهاء الثورة الذين جعلوا من حماية الملكية الفردية حق مقدساً لا يجوز المساس به إلا بكل حذر، فإن مجلس الدولة يرى أن الأشغال العامة التي تنال الأملاك الفردية الخاصة بضرر اقتصادي استثنائي، هي بمثابة نزع ملكية غير مباشر، فتستلزم التعويض بصرف النظر عن قيام الخطأ

---

[1] د. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص372.

[2] د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص223.

الإداري، وعليه جرى مجلس الدولة على الحكم بالتعويض بصرف النظر عن قيام ركن الخطأ من جانب الإدارة.[1]

وقد اشترط مجلس الدولة في الضرر الناشئ عن الأشغال العامة والموجب للتعويض عدة شروط تتلخص بما يلي:

1. يجب أن يكون الضرر مادياً:

وقد كان مجلس الدولة فيما سبق متمسكاً بالمدلول الحرفي للضرر المادي، فاشترط في بداية الأمر أن تؤدي الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة إلى إتلاف العقار جزئياً أو كلياً، ولكن عدّل المجلس عن هذا المدلول الضيق فيما بعد واعتبر أن الضرر يتحقق بمجرد انقاص القيمة الاقتصادية للعقار حتى وإن لم يؤدي إلى ضرر مادي، كما لو أدت هذه الأشغال العامة إلى استحالة البناء على ارض معدة أصلا للبناء.[2]

2. يجب أن يكون الضرر دائماً أو مستمراً:

وإن هذا الشرط يتخذ به الضرر شكلين، فإما أن يكون الضرر مستمراً لفترة طويلة ومثال هذه الحالة أن يتم إغلاق مدخل احد المطاعم لمدة شهر كامل بسبب الأشغال العامة، أو أن يكون الضرر دائماً ومثال ذلك أن تُلحق الأشغال العامة ضرراً في أحد العقارات ذات الملكية الخاصة كقربها من المجاري العامة، أو لقربها من مصدر مزعج للأصوات، مما يؤدي إلى انقاص قيمتها الشرائية أو الايجارية بصفة دائمة أو لفترة طويلة.[3]

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص226.

[2] د. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص373.

[3] د. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص373.

3. يجب أن يكون الضرر غير عادياً:

والمقصود بهذا الشرط أن تخرج الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة عن المألوف وأن تتجاوز مخاطر الجوار العادية، فإن الإدارة عندما تقوم بهذه الأشغال إنما تقوم بها على عقار مملوك لها، ومن حقها أن تجري به ما تشاء من الإعداد تماماً كالأفراد العاديين، ويجب على الملاّك الذين يجاورون هذه العقارات أن يتحملوا مضايقات الجوار المألوفة والاعتيادية والتي قد تصدر من الإدارة أو من أي فرد عادي آخر.[1]

رابعا: مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناشئة عن نشاط الإدارة الخطر

إن الإدارة قد تقوم في معرض قيامها في المهام الموكلة إليها في بعض النشاطات الخطرة، والتي تعرض الأفراد لمخاطر غير عادية، والحكم الرئيس لمجلس الدولة الفرنسي في تقرير مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في هذا الصدد، وهو حكمه الصادر في 1919/3/28 في قضية (Regnault–Desroziers) والذي تتلخص وقائعه بأن السلطات العسكرية الفرنسية جمعت كمية كبيرة من القنابل أثناء الحرب العالمية الأولى في قلعة التاج المزدوج وحدث أن انفجرت هذه الكمية الكبيرة من المتفجرات محدثة أضرار بالغة للمنازل المجاورة للقلعة، فقرر المجلس مسؤولية الإدارة وقضى عليها بدفع التعويض المناسب، ثم استمر القضاء الفرنسي بعد ذلك بتطبيق أحكام المسؤولية على أساس المخاطر في الحالات المشابهة لهذه القضية.[2]

خامسا: مسؤولية الإدارة عن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية

إن مجلس الدولة الفرنسي قرر مسؤولية الإدارة دون الحاجة إلى إثبات ركن الخطأ في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ، ولكي تكون الإدارة مسؤولة على أساس المخاطر يجب

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص229.

[2] د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص232 ود. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص374.

أن يكون امتناعها عن تنفيذ الحكم راجعاً إلى تحقيق اعتبارات تتعلق بالصالح العام تفوق في أهميتها خطورة الامتناع عن تنفيذ حكم واجب النفاذ، وهذا ما يقدره مجلس الدولة ولا يتركه لتقدير الإدارة المطلق، وإلا أهدرنا كل ضمانة جدية لتنفيذ الأحكام، فإذا كان امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم سواء أكان قضائياً أو إدارياً لا يستند إلى مبرر من المصلحة العامة؛ كانت الإدارة مسؤولة على أساس الخطأ الجسيم لا على أساس المخاطر، كما أنه ليس كل تأخير لتنفيذ الأحكام يُعتبر سبباً للمسؤولية سواء على أساس الخطأ أو على أساس المخاطر ولكن يجب أن يكون التأخير غير عادي ويتجاوز المألوف حتى يكون موجباً للتعويض.[1]

وقد وضع المجلس أساس هذا النوع من المسؤولية بحكمه الصادر في قضية (Couiteas) تاريخ 1923/11/30 والذي تتلخص وقائعه في أن السيد كويتياس اليوناني الأصل قد اشترى من ورثة أحد الأشراف القدماء مساحة كبيرة من الأراضي القابلة للزراعة في تونس وحصل على حكم قضائي بملكيته للأرض طلب من الإدارة تنفيذه وتمكينه من وضع يده عليها وكانت أحد القبائل العربية تعيش على هذه الأرض منذ فترة طويلة من الزمن وترفض النزوح عنها، أو التسليم بملكيته لها وقدرت الإدارة أن استخدام القوة لطرد القبيلة من الأرض له عواقب وخيمة، لأنه يهدد بإشعال فتنه وهياج خطيرين، ونتيجة لذلك رفضت الإدارة تنفيذ الحكم فتقدم كويتياس إلى مجلس الدولة مطالباً بالتعويض عن الأضرار التي سببها له امتناع الإدارة عن أداء واجبها في أداء الأحكام ولما درس المجلس الموضوع اصدر حكماً أبرز فيه إن الإدارة في امتناعها عن تنفيذ الحكم لم ترتكب خطأ ما لأنها وإن كانت قد أخلت بواجبها في تنفيذ الأحكام بالقوة فإنما فعلت ذلك لواجب آخر اهم وهو حفظ

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص242، ود. طلبة، عبد الله، المرجع السابق، ص374.

النظام، وبالرغم من عدم وجود الخطأ قرر المجلس منح التعويض على أساس العدالة المجردة التي تأبى أن يضحي فرد لصالح المجموعة إذا كان بالإمكان توزيع الأعباء العامة على الجميع. [1]

وفي نهاية الأمر إن مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر لم تحظى بموافقة جميع فقهاء القانون العام في فرنسا، فقال بعضهم إن فيها اعتداء على سيادة الدولة وأنها ليست في الحقيقة مسؤولية وإنما هي نوع من أنواع التأمين يتكفل به المشرع فينص على التعويض عن بعض الأضرار الناجمة عن نشاط الإدارة المشروع وإضافة أنه اذا كان الهدف من هذه النظرية هو التغلب على صعوبة إثبات خطأ الإدارة في بعض الحالات فإن القضاء قد نجح في تلافي عيوب المسؤولية على أساس الخطأ بإقامة قرائن الخطأ في كثير من الحالات سواء أكانت قرائن بسيطة تقبل إثبات العكس أم مطلقة لا يمكن إثبات عكسها، أما الفريق المؤيد لمسؤولية الإدارة القائمة على أساس المخاطر فيؤكد أن هذه المسؤولية لا تمس سيادة الدولة، لأن السيادة بمعناها المطلق والتي تتنافى مع مسؤولية الإدارة قد انقرضت من عالم القانون الحديث، كما أنه اذا كانت قرائن الخطأ قد لطفت كثيراً من عيوب المسؤولية القائمة على أساس الخطأ فإنها ابعد من أن تواجه جميع الحالات التي تفتضيها العدالة والتي يطبق فيها المجلس فكرة المخاطر، ومع ذلك إن لهذه النظرية من المبررات ما يكفي لبقائها لأن المجلس عدها مكملة للنظرية الأساسية. في المسؤولية القائمة على أساس الخطأ وأقام أساسها القانوني على مبدأ من مبادئ القانون العام (وهو مساواة المواطنين أمام التكاليف العامة).[2]

---

[1] د. الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق،ص240-241 .

[2] د. طلبة، عبد الله، المرجع السابق،ص378-379.

المطلب الثاني

المسؤولية على أساس المخاطر في مصر

إن مصر من الدول التي يقوم قانونها الإداري على قواعد القانون الفرنسي، بل أن الفقه والقضاء المصريّين يحذوان حذو الفقه والقضاء الفرنسيّين، وإن كانا يتخلّفان عنهما بعدة مراحل، تبعاً للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تفرض خصوصيات معينة لكل نظام.[1]

أولاً: موقف القضاء العادي المصري من المسؤولية بدون خطأ

استقر القضاء العادي في مصر على عدم الأخذ بالمسؤولية دون خطأ، وفي الحالات التي كانت تستشعر محاكم أول درجة اصطدام هذا المبدأ بمبادئ العدالة والإنصاف وإن حاولت أن تقر المسؤولية دون خطأ كانت محكمة النقض تقف حائلاً دون إقرار هذا القضاء.

ومثال ذلك حكم محكمة النقض المصرية الصادر في تاريخ (1944/9/15) والذي تتلخص وقائعه في أن عاملاً بمصلحة السكة الحديد يؤدي عمله في فصل عربات القطار فانكسر النبوت الذي يعمل به مما أدى إلى سقوطه تحت عربة السِكة الحديدية ووافته المنية في الحال، وعندما لجأت زوجته وأولاده إلى القضاء العادي للحصول على تعويض أقرت محكمة أول درجة ومحكمة الاستئناف طلب الزوجة بالتعويض و قالت المحكمة: (أن المادة 151 من القانون المدني القديم تشترط صراحةً ركن الخطأ لا ينطبق على هذه الحالة الخاصة، لأن هذه المادة جرت على نظرية الخطأ ووجوب توافره وهو ما تأبى العدالة والرحمة السير على مقتضاه في هذه الحالة الخاصة لأن العامل في الحقيقة جزء حيوي من آلات ومشتملات المصلحة وما يلحقه من ضرر تتحمل إصلاحه المصلحة أو صاحب العمل كما هو الحال في إصلاح ما يحل بالآلات من الهلاك وما يحدث للمشتملات من

---

[1] د. جبار، رياض عبد المحسن، المرجع السابق، ص102.

حريق)، إلا أن محكمة النقض المصرية لم تقبل هذا القضاء ونقضت الحكم، وسوغت حكمها بالقول: "....إذا رتب مسؤولية الحكومة على نظرية مخاطر الملك التي لا تقصير فيها يكون قد أنشأ نوعاً من المسؤولية لم يقره الشارع المصري ولم يرده ويكون إذاً قد خالف القانون ويتعين نقضه".[1]

وعليه فإن مجلس الدولة المصري اشترط توافر عنصر الخطأ من جانب الإدارة لتقرير مسؤوليتها عن الأضرار الناجمة عن نشاطها، واعتبر المجلس أن انتفاء الخطأ من جانب الإدارة يحول دون ترتب مسؤوليتها ويرفع المسؤولية عنها في تحمل الأضرار التي ترتبها للأفراد مهما كانت جسامة تلك الأضرار، وذلك بحجة أنه لا غاية من أن يتحمل الأفراد النتائج الضارة المترتبة على نشاط الإدارة المشروع في سبيل المصلحة العامة، كما أن القانون المدني القديم قد استبعد كلياً المسؤولية على أساس المخاطر وجعل الخطأ باستمرار أساس المسؤولية سواء أكان مفترضاً أم ثابتاً، فكلما كان تصرف الإدارة سليماً لا شائبة فيه فلا مسؤولية عليها، ومن ذلك أيضاً حكم محكمة استئناف اسيوط الصادر في تاريخ (1947/1/15) والذي أفاد عدم مسؤولية الإدارة عن تطاير الشرار من قطارات السكك الحديدية والذي تسبب بإحراق المنازل والحقول المجاورة لها، إذ ثبت أن مصلحة القطارات قد بذلت ما بوسعها من احتياطات، ولم يثبت أي خطأ من جانبها.[2]

وحتى عندما صدر القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948، لم يأخذ بمبدأ المسؤولية بدون خطأ؛ فقد قرر المسؤولية بشرط توافر الخطأ باعتباره ركناً من أركانه إلا انه افترض الخطأ في حالتين، هما المسؤولية عن فعل الغير والمسؤولية عن فعل شيء وذلك حسب المواد 176 المتعلقة بحارس الحيوان والمادة 177 المتعلقة بحارس البناء والمادة 178 المتعلقة بالمسؤولية عن

---

[1] د. الفوزان، محمد بن براك (2009)، مسئولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإداري، الرياض، مكتبة القانون والاقتصاد، ص355.

[2] د. جبار، رياض عبدالمحسن، المرجع السابق،ص102-103.

الأشياء، وعليه فإن موقف قضاء محكمة النقض المصرية في ظل القانون المدني الجديد بقي على ما كان عليه في ظل القانون القديم، ففي حكمها الصادر في تاريخ (1958/11/18) حكمت بأن "لا تُسأل الحكومة إن هي قامت بتنفيذ مشروع من المشروعات العامة مثل تحويل ترعه إلى مصرف إلا في نطاق المسؤولية التقصيرية فلا تسأل عما يكون قد لحق الأفراد من ضرر بسبب هذا المشروع إلا اذا ثبت أنها ارتكبت خطأ معيناً يكون سبباً لمساءلتها".[1]

وبالرغم مما تقدم، فإن التشريع المصري نص على مسؤولية الدولة عن التعويض في حالات معينة دون خطأ ومن ذلك القانون بشان اصابات العمل رقم 89 لسنة 1950 الذي يقضي بالتعويض عن إصابات العمل التي تحدث للعامل أثناء العمل وبسببه دون حاجة لإثبات الخطأ في جانب الإدارة أو صاحب العمل بصفه عامة. [2]

وعلى ما تقدم فإنه وفي حين أن القانون المدني المصري سابقاً كان ينكر مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر إنكاراً مُطلقاً، إلا أن القانون المدني الجديد وإن لم ينص صراحة على مسؤولية الإدارة إلا أنه في القانون المدني الجديد اخذ بقرائن الخطأ على إطلاقها وعلى اقصى مداها فيما يتعلق بالمسؤولية عن الأشياء التي تتطلب عناية خاصة في الحراسة والتي سبق وأن ذكرناها، فإن المسؤولية بالرغم من استنادها إلى فكرة الخطأ المفترض، تقوم في حقيقة الأمر على أساس المخاطر، ولذلك فإن معظم التطبيقات التي حُكم فيها بعدم مسؤولية الإدارة لعدم تمكن المضرور من إثبات خطأ الإدارة في ظل القانون المدني المصري القديم سينقلب الوضع بالنسبة إليها بعد صدور القانون المدني الجديد، كلما امكن رد الضرر إلى آلات ميكانيكية أو إلى أشياء تتطلب عناية خاصة في الحراسة أو إلى الحيوانات أو إلى بناء يكون تحت تصرف الإدارة بحيث يمكن اعتباره في حراستها،

---

[1] د. الفوزان، محمد بن براك، المرجع السابق، ص355.

[2] د. الفوزان، محمد بن براك، المرجع السابق، ص355.

ولذا فإن الدكتور سليمان الطماوي يرى أن القواعد المدنية في وضعها الراهن، وعلى إطلاقها لم تعد في صالح الإدارة كما كان المعتقد قديماً، وإن نظرية المخاطر كما رسمها مجلس الدولة الفرنسي أخف وطأه، لأن المجلس لا يعوض على أساسها إلا اذا توافرت شروط خاصة في نشاط الإدارة، وفي الضرر الذي ينال الأفراد، أما في قرائن الخطأ فلا يشترط شيء من هذا القبيل، ولذلك فإنه من العسير أن نجد حالة تُسأل فيها الإدارة في فرنسا على أساس المخاطر، ولا يمكن مسائلتها عنها في مصر، إلا فيما يتعلق بالأضرار الناجمة عن الأشغال العامة، إذا لم يمكن نسبة خطأ إلى الإدارة، ولم يكن الضرر راجعاً إلى آلات ميكانيكية مما تستعمله الإدارة لتنفيذ تلك المشروعات، أما فيما عداها فيمكن إقامة مسؤولية الإدارة في مصر على أساس قرائن الخطأ.[1]

ثانياً: موقف القضاء الإداري المصري من المسؤولية بدون خطأ

إن محكمة القضاء الإداري اتجهت إلى إقرار مسؤولية الإدارة دون خطأ في حالتين هما:

حالة فصل الموظف فصلاً مشروعاً وحالة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية، ففي أحد أحكامها قضت محكمة القضاء الإداري بأنه "وإن كانت المصلحة العامة وأحكام القانون المعمول به تقضي ضماناً لسير المرافق العامة بانتظام واضطراد بحق الحكومة في فصل من ترى فصله من الموظفين لأسباب تتصل بالصالح العام، فإن تصرف الحكومة في هذا الشأن يُعتبر صحيحاً إلا أن قواعد العدالة توجب هي الأخرى تعويض الموظف المفصول عن الأضرار التي لحقته بسبب قرار الفصل حتى لو تعذر عليه إثبات عيب إساءة استعمال السلطة إذا استبان من وقائع الدعوى أن هذا القرار صدر بطريقة تعسفية وبغير مبرر شرعي أو قانوني أو في وقت غير لائق.[2]

---

[1] د.الطماوي سليمان محمد (2018)،الوجيز في القضاء الإداري–طبعة منقحة، د. ابو سمهدانة عبدالناصر عبد الله ود. خليل حسين ابراهيم، القاهرة، دار الفكر العربي،ص366–367.

[2] اشار اليه، د.الفوزان، محمد بن برالك، المرجع السابق،ص357.

وكذلك أكدت على اتخاذها هذا السبيل في حكمها الصادر في 1950/6/15 حيث قررت فيه "أن الدولة إذا رغبت في أن تضحي بالموظف العمومي القابل للعزل بإحالته إلى المعاش قبل بلوغه السن المقرر للتقاعد استعمالا لحقها في حدود القانون والصالح العام، فإنه ينبغي عليها أن تتحمل في الوقت ذاته مخاطر هذا التصرف فتعوض الموظف المفصول تعويضاً معقولاً، لما في ذلك من تطبيق صحيح لقواعد المسؤولية في الفقه الإداري وتغليب لقواعد العدالة وتوفير الضمانات للدولة وموظفيها".[1]

أما فيما يخص إقرار المحكمة الإدارية لمسؤولية الإدارة في حالة الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي فورد على لسان المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر لها " إن كان لا يجوز للقرار الإداري أن يعطل تنفيذ حكم قضائي والا كان مخالفاً للقانون إلا انه إذا كان يترتب على تنفيذه فوراً إخلالا خطير بالصالح العام، يتعذر تداركه كحدوث فتنه أو تعطيل سير مرفق عام فترجح عندئذٍ الصالح العام على الصالح الخاص ولكن بمراعاة أن الضرورة تقدر بقدرها ولن يعوض صاحب الشأن إذا كان لذلك وجه).[2]

إلا أن هذه الأحكام السالفة الذكر نادرة، فلا يمكن اعتبارها اتجاهاً عاماً للقضاء الإداري، إذ أن القضاء الإداري المصري اتجه فعلاً إلى إنكار المسؤولية دون خطأ، بل انه يتنصل في أحكامه الجديدة من تلك الأحكام النادرة المتعلقة بإقرار المسؤولية دون الخطأ.[3]

وأدل على ذلك ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بأحد أحكامها إلى انه (لا وجه لما ذهب إليه الطعن لأنه يقيم المسؤولية على ركنين فقط هما الضرر والعلاقة السببية بين نشاط الإدارة ذاته

---

[1] د.الفوزان، محمد بن برالك، المرجع السابق،ص357.

[2] اشار اليه، د.الفوزان، محمد بن برالك، المرجع السابق،ص357.

[3] د. الفوزان، محمد بن براك، المرجع السابق، ص357.

والضرر حتى وإن كان هذا النشاط غير منطوي على الخطأ)، أي انه يقيمها على أساس المخاطر وهو ما لا يمكن الأخذ به كأصل عام، ذلك أن نصوص القانون المدني ونصوص قانون مجلس الدولة المصري قاطعة في الدلالة على أنها عالجت المسؤولية على أساس الخطأ فلا يمكن – والحالة هذه – ترتيب المسؤولية على أساس تبعة المخاطر كأصل عام بل يلزم لذلك نص تشريعي خاص.

وإن المحكمة الإدارية العليا لا تحيد عن هذا الاتجاه إذ أصبح قضائها مستقراً في هذا الشأن إذ قالت في أحد أحكامها الحديثة انه" ومن حيث أن مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية رهينة بأن تكون صدرت معيبة وأن يترتب عليها ضرر وأن تقوم علاقة سببية بعدم مشروعيتها وبين الضرر الذي أصاب المضرور طالب التعويض فإذا تخلف ركن من هذه الأركان انتفت مسؤوليتها).

ففي حكم آخر تؤكد انتفاء المسؤولية بانتفاء الخطأ بقولها (ومن حيث أن من المقرر أن الإدارة لا تُسأل عن القرارات التي تصدر عنها إلا في حالة وقوع خطأ من جانبها أي أن تكون القرارات غير مشروعة وان يلحق صاحب الشأن ضرر بأن تقوم رابطة السببية بين الخطأ والضرر فإذا برئت القرارات من العيب كانت سليمة مشروعة ومطابقة للقانون".[1]

وبناءً على ما تقدم فإن الباحث يجد بإنه لم يكن هناك توجه واضح للقضاء الإداري المصري بشأن تقرير المسؤولية على أساس المخاطر، إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر أكدت على أن الخطأ هو الأساس الوحيد لمسؤولية الإدارة عن نشاطها الموجب للتعويض؛ فقيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر ودون توافر خطأ من جانبها، هو استثناء من الأصل ولا يمكن الاعتماد عليه، إلا إذا كان هنالك نص يقضي بذلك.

---

[1] د. الفوزان، محمد بن براك، المرجع السابق، ص357.

المطلب الثالث

موقف القضاء الأردني من مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر

من خلال تتبع قرارات القضاء الإداري الأردني يتضح إن الحال في الأردن لا يختلف عما هو في مصر، فلا تنعقد المسؤولية الإدارية لدى القضاء الأردني إلا على أساس الخطأ فقط، فإن القضاء الأردني 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، ذلك على عكس ما جاء به القضاء الإداري في فرنسا الذي ابتدع هذه النظرية وطبقها على المنازعات المنظورة أمامه متى توافرت المقومات والشروط الخاصة بالضرر.[1]

وعلى الرغم من ذلك فإن القضاء الأردني في العديد من الأحكام الصادرة عنه يعوض المتضرر من الأضرار الناجمة عن نشاط الإدارة وأعمالها المشروعة دون أن ينسب لجهة الإدارة أي خطأ تحقيقا للتوازن والعدالة ولدور الدولة الايجابي في علاقتها مع المواطنين، وذلك من خلال التشريعات الخاصة في هذه الحالات والتي تعد أساساً قانونياً لهذه النظرية في الأردن على عكس فرنسا التي ابتدع فيها القضاء هذه النظرية ابتداء من ثم تم تقنين بعض حالاتها، ومن أمثلة تلك التشريعات التي تقرر التعويض للمتضرر على أساس قانوني من جراء نشاط الإدارة دون خطأ ما يلي:

أولا: 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 إقرار القانون الأردني حقوق مالية للموظف إذا ما توفي أثناء وجوده في

---

[1] بيان رائد" محمد عادل"(2016)، بحث منشور بعنوان الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية دون خطأ "دراسة مقارنة"، الجامعة الأردنية، ص297.

الخدمة المدنية[1]، فقد نصت المادة (178/ب/ج) من نظام الخدمة المدنية على أنه " إذا توفي الموظف أثناء وجوده في الخدمة المدنية فيعطى ورثته الشرعيون تعويضاً يعادل مجموع المبالغ التالية بما في ذلك بدل فرق التسكين اذا كان يتقاضاه:

1. راتبه الإجمالي عن الشهر الذي توفي فيه.
2. راتبه الإجمالي عن ستة أشهر أخرى.
3. راتبه الإجمالي عن مدة الإجازة السنوية التي كانت مستحقة له عند وفاته ولم يستعملها على أن لا يزيد المجموع على (60) يوما. ج- لا يؤثر ما ورد في الفقرة (ب) من هذه المادة 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.."[2]

ثانيا: مسؤولية الإدارة عن الفصل المشروع لموظفيها :

إن المشرع الأردني وعلى غرار المشرع الفرنسي الذي أورد حق الموظف بالتعويض عن الفصل المشروع الذي قد تقتضيه المصلحة العامة، قد نظم هذا الفصل معطياً الموظف حقه بالتعويض عن الضرر المفترض جراء تسريحه من وظيفته بطريقه مشروعه وبدون خطأ من الإدارة فقد تطرق الباحث سالفاً إلى أن المبدأ الذي يقوم عليه تعويض الإدارة للموظف المفصول بطريقة مشروعة هو أن فصل الموظف فجأة مع عدم صدور خطأ منه يستحق هذا الفصل، هو بمثابة ضرر استثنائي يجب تعويضه لأن المسرى الطبيعي للأمور هو استقرار الموظف في وظيفته.

وحيث أنه من المسلمات أن للإدارة الحق بتنظيم عمل المرافق العامة بما يحقق المصلحة العامة انطلاقا من مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتطوير، فقد تفرض عليها المصلحة العامة

---

[1] بيان رائد "محمد عادل"، المرجع السابق ص298.

[2] المادة 178 من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته حتى تاريخ 2022/1/5.

اتخاذ قرارات بإلغاء بعض المرافق أو الوظائف العامة أو دمجها وبالتالي الاستغناء عن شاغليها وتسريحهم وفصلهم تبعاً لذلك[1]، فقد نص المشرع الأردني في المادة (175) من نظام الخدمة المدنية على ما يلي:

أ. " إذا اقتضت مصلحة العمل إعادة هيكلة الدائرة أو دمجها في غيرها أو إلغاءها أو إلغاء وحدة إدارية فيها أو قسم من أقسامها أو إنقاص أعداد الموظفين في أي منها، فتشكل بقرار من رئيس الوزراء لجنة برئاسة الوزير المختص أو الوزير الذي يعينه وعضوية أمين عام الديوان ومدير عام دائرة الموازنة العامة لدراسة أوضاع الموظفين الفائضين عن الحاجة واتخاذ القرار المناسب بهذا الشأن، على أن تتم مراعاة الاعتبارات التالية وحسب مقتضى الحال:

1. نقل الموظف إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها أو إلى دائرة أخرى.
2. إحالة الموظف على التقاعد أو الاستيداع إذا أكمل المدة المقبولة لذلك.

إذا تعذر نقل الموظف إلى أي جهة أخرى يتم تسريحه بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب اللجنة المشكلة وفقاً لأحكام هذه الفقرة.

في كل الأحوال يتم نقل الموظفين الخاضعين لقانون التقاعد المدني الذين لم يكملوا المدة المقبولة للتقاعد أو الاستيداع إلى وظائف في الدائرة نفسها أو إلى دائرة أخرى، على أن تتم إعادة تأهيل من يتم نقله إلى وظيفة تستدعي ذلك التأهيل.

ب. يكون للموظف المسرح بمقتضى أحكام البند (3) من الفقرة (أ) من هذه المادة حق الأولوية في التعيين في أي وظيفة في الخدمة المدنية تتناسب مع مؤهلاته وخبراته خلال ستة أشهر

---

[1] بيان رائد "محمد عادل"، المرجع السابق ص298.

من تاريخ تسريحه، ويفقد هذا الحق إذا رفض قبول الوظيفة التي عرض عليه إعادة تعيينه فيها.

ج. يصرف للموظف المسرح شهرياً بدل يعادل ثلاثة أرباع مجموع راتبه الأساسي وعلاوته 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 وعلاوته لمدة ثلاثة أشهر بالإضافة إلى مستحقاته المالية الأخرى."[1]

تتبلور فكرة التعويض في هذا النص على أساس مسؤولية الإدارة بدون خطأ نتيجة لإلغاء الوظيفة، فالتعويض غير مرتبط بخطأ من جهة الإدارة وقد أقر نظام الخدمة المدنية 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 استثنائي يجب تعويضه على أساس القانون لأن؛ الموظف يلتحق بالوظيفة بنية الاستقرار، والسير الطبيعي للأمور يؤيد هذه النية، أما إلغاء الوظيفة بالنسبة للموظف هي مسألة استثنائية.[2]

ثالثا: أساس المسؤولية بدون خطأ في الأردن

اختلف الفقه الأردني حول المادة (256) من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 والتي نصت على أن "كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو كان غير مميز بضمان الضرر"، فيما إذا

---

[1] المادة 175 من نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته حتى تاريخ 2022/1/5.

[2] بيان رائد "محمد عادل"، المرجع السابق ص298.

كانت تصلح أساساً قانونياً لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ أم لا، فالبعض يرى بأن هذا النص وحده يكفي لقيام مسؤولية الإدارة بدون خطأ، والبعض الآخر يرى انه وعند التمعن في باقي النصوص كوحده واحده وخصوصا نص المادة (61) من ذات القانون التي جاء بها أن "الجواز الشرعي ينافي الضمان فمن استعمل حقه استعمالا مشروعا لا يضمن ما ينشا عن ذلك من ضرر"، إلا أن الضرر وحده غير كاف لقيام مسؤولية الإدارة بالتعويض مما يستوجب توافر الأضرار التي توازي مستوى الخطأ.[1]

إن 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، وأن لا يأخذ بمسؤولية الإدارة بلا خطأ كما هو الحال في مصر على خلاف ما هو معمول به في فرنسا، حيث يطبق القضاء الأردني هذه النظرية على أساس تشريعي يتم الاستناد إليه بالرغم من أن بعض الفقه الأردني يذهب إلى مجرد الأضرار يكفي لقيام المسؤولية بالتعويض.[2]

ومن الأمثلة القضائية على ذلك ما ذهب إليه القضاء الأردني برفض التعويض عن قرار كف يد الموظف العام عن العمل لعدم وجود خطأ من جهة الإدارة حيث قالت المحكمة: "تنص المادة 21/أ من نظام موظفي أمانة عمان رقم 49 لسنة 1983 على أنه (للأمين أن يقرر كف يد الموظفة 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

---

[1] بيان رائد "محمد عادل"، المرجع السابق ص299.

[2] بيان رائد "محمد عادل"، المرجع السابق ص299.

يصيب الفرد ضرراً نتيجة هذا الخطأ، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، وطالما أن قرار أمين عمان بكف يد المستدعي عن العمل كان إعمالا لمنطوق المادة 21/أ من نظام موظفي أمانة عمان بعد أن جرى توقيفه من قبل الضابطة العدلية بدائرة بسبب هذا الامتياز... ". وعليه فإن التزام الشركة بالتعويض عما تحدثه من ضرر مقرر في قانون امتيازها إضافة إلى أحكام القانون العام– القانون المدني، وبذا تكون مجادلة المميزة بان فعلها لا يشكل جرما جزائيا يستحق التعويض لا طائل من ورائه..."[1]

وفي السياق ذاته قضت محكمة التمييز بأن ".. تشغيل شركة مصانع الإسمنت لمصانعها وما يتطاير منها من غبار إسمنتي أدى إلى إلحاق الضرر بالأشجار ونقصان إنتاجها ونقصان قيمة الأرض، وإن هذا الفعل الضار يوجب الضمان على الشركة طبقا لنص المادة 256 من القانون المدني وتكون الشركة ملزمه بقدر ما لحق المضرور من ضرر ولا يرد القول بأن مشروعية تصرف الشركة بإنشاء مصنع يسبغ المشروعية على تشغيلها بشكل ضار بالغير لان القاعدة في تصرف المالك أن يتصرف في ملكه كيفما شاء ما لم يكن تصرفه ضارا بالغير، ومخالفا للقوانين المتعلقة بالمصلحة العامة عملا بالمادة 1021 من القانون المدني رقم (43) لسنة 1976 بمعنى أن تصرف المالك في ملكه بشكل ضار بالغير يعتبر تعديا موجبا للضمان..."[2]

وكذلك في الحالات التي تشير فيها محكمة العدل العليا– سابقاً – إلى استقلال قواعد ومبادئ القانون الإداري والمسؤولية الإدارية عن قواعد القانون الخاص ومبادئه، فإن ذلك لا يكون إلا في الاطار النظري دون تطبيق حقيقي وخصوصا لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ، وأوضحت المحكمة في حكم لها ما يلي: "... وحيث انه لا وجه للتحدي بالمادة 491 من القانون المدني فيما نصت

---

[1] القرار رقم (1999/573)،محكمة التمييز، تاريخ 1999/9/11،منشورات موقع قسطاس.

[2] القرار رقم (2002/487)،محكمة التمييز، تاريخ 2002/2/19،منشورات موقع قسطاس.

عليه من أن تسليم المبيع إلى المشتري يجعل البائع غير مسؤول عما يصيبه لان هذه القاعدة تحكم العلاقة بين الأفراد 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 الإداري فهذا القضاء لا يلتزم بتطبيق قواعد القانون الخاص على العلاقات التي تنشا في نطاق القانون العام إلا اذا وجد نص؛ فالقضاء الإداري له حريته واستقلاله في ابتداع الحلول المناسبة للعلاقات التي تنشأ في مجال القانون العام بين الإدارة في قيامها على إدارة المرافق العامة وبين الأفراد فهو كما يقول الفقهاء قضاء إنشائي يخلق الحلول المناسبة وفقا لطبيعة المنازعة واحتياجات المرفق العام..." [1]

وعلى ما تقدم فإن القضاء الإداري في الأردن لا يحكم بالتعويض عن الضرر الذي ممكن أن ينجم عن القرار الإداري المشروع، استنادا بما يُعرف بالأنظمة القانونية المقارنة كفرنسا بفكرة "المخاطر وتحمل التبعية".[2]

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

من خلال توسيع اختصاص المحكمة الإدارية لتكون صاحبة الولاية العامة في تلك الحالات والمنازعات لما يتميز به القضاء الإداري من إبداع، باعتباره قضاءً إنشائيا لقواعد القانون الإداري ومبادئه.

ولغايات تطوير قواعد قانون القضاء الإداري الأردني ومبادئه والمسؤولية الإدارية على القضاء الإداري الأردني إلا يكون مقيدا حبيسا للقاعدة القانونية، وخصوصا بعد إقرار قانون القضاء الإداري

---

[1] القرار رقم (1997/181) ، محكمة العدل العليا، تاريخ 1997/9/27، منشورات موقع قسطاس.

[2] أ.د. الخلايلة، محمد علي(2020)، القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص 119.

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 وبإقراره فقط، وإنما تعمل على التقليل من قيوده القانونية والواقعية وتفسره تفسيراً ضيقا لا تفسيراً واسعا، 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. [1]

[1] بيان المرجع السابق ص 301.

الفصل الخامس

الخاتمة والتوصيات والنتائج

الخاتمة

وبعد الفراغ من كتابة هذه الرسالة مستأنساً بمراجع من أصحاب العلم والفقه والمعرفة، وبعد أن ادلى الباحث بدلوه تجاه قضاء التعويض حريصين على تغطية كافة الجوانب النظرية والعملية المتعلقة في هذا الموضوع، حيث تعرضنا ابتداء لجميع المفاهيم التي تتيح للقارئ الدخول إلى فضاء القضاء الإداري، ثم انتقل الباحث إلى سرد الجانب النظري لقضاء التعويض مروراً بالتسلسل التاريخي للقضاء الإداري في الأردن، ومن ثم قام الباحث بإحداث المقارنات والمقاربات مع الشرائع المختلفة في النقاط والتطبيقات التي تنتصب أهميتها في موضوع قضاء التعويض، وصولاً إلى نتائج وتوصيات هذه الرسالة، آملا أن أكون قد تمكنت من تسليط الضوء على جميع الجوانب المتعلقة بقضاء التعويض، وأن أكون قد نجحت بإيصال أهمية هذا الموضوع للقارئ؛ لما يحمل في طياته من حقوق للأفراد مُمثلاً بحداثة النهج الإداري المُتخذ في ربيعنا العربي بجانب قضاء الإلغاء مكملين بعضهم البعض نحو قضاء إداري كامل، ابتغاء لتحقيق الغاية المرجوة.

وفي خاتمة هذا البحث أذكركم ونفسي بتقوى الله، وبالعمل الصالح لوجه الله تعالى، "فَمَنْ كَانَ يَرْجُو لِقَاءَ رَبِّهِ فَلْيَعْمَلْ عَمَلًا صَالِحًا وَلَا يُشْرِكْ بِعِبَادَةِ رَبِّهِ أَحَدًا" [الكهف: 110] صدق الله العظيم. وإنني أحتسب هذا العمل والجهد المبذول به خالصاً إلى الله تعالى، ولعل الله تعالى قد وفقني في كتابة هذه الرسالة، وفي نهاية الأمر فإنني بشر قد أصيب وقد أخطئ لذلك إنني أشكر لكم سعة صدوركم وتجاوزكم، وإنني أتوجه إلى الله بالدعاء راجياً إياه توفيقي في تقديم هذه الرسالة، وعلى ذلك اشكر لكم حسن قراءتكم لهذه الرسالة، تاركاً ورائي الباب مفتوح لغيري من طَلبة العِلم ليكملوا على هذه الرسالة، ويقدموا ما لديهم من أفكار جديدة في مسيرة العلم.

والحمد لله الذي هدانا إلى هذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله.

النتائج:

وبعد دراسة وبحث معطيات هذه الرسالة استطاع الباحث الوقوع على عدد من النتائج نعددها على النحو التالي:

أولاً: توصل الباحث أن الفقه والقضاء الإداري استقرا على أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، إذ أن وجود عيب يقضي بإلغاء القرار الإداري لا يعني بالضرورة أن يستوجب ذلك القرار الملغى التعويض عنه، حيث أن قرارات المحاكم الأردنية الموقرة قضت بإبعاد عيبي الشكل وعدم الاختصاص من دائرة الأخطاء التي تستلزم التعويض عنها، مما يثير ثغرة وهدر لحقوق الأفراد في بعض الحالات، كما أن هذه الاجتهادات ضيقت نطاق المسؤولية لتأسرها في إطار عيبي مخالفة القانون وعيب إساءة استعمال السلطة، ويؤخذ على الاجتهادات القضائية في كل من القضاء الإداري الأردني والمصري والفرنسي في هذا الصدد قيامهم بالتفرقة ما بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية، حيث أن جميع العيوب التي قد تصيب القرار الإداري قد ترتب ضرراً بشكل أو بآخر كما أن قواعد الاختصاص من النظام العام ويجب التشدد بها على عكس ما تذهب له الاجتهادات القضائية من تراخٍ وإفساح للطريق أمام الإدارة لتجاوز هذه القواعد، كون القرار الإداري المعيب بهذه العيوب يكون عُرضة للإلغاء وبعيداً عن مسرح التعويض، مما يُشكل عقبة أمام فكرة القضاء الإداري الكامل.

ثانياً: خلُصت هذه الدراسة إلى أن موقف المشرع المصري كان محموداً عندما أطلق العنان للمحاكم الإدارية لتأخذ الولاية العامة في النظر في سائر المنازعات الإدارية إلغاء وتعويضاً؛ على عكس موقف القضاء الإداري في الأردن والذي حدد اختصاصات المحكمة الإدارية على سبيل الحصر ولم يعطها الولاية العامة للنظر في كافة المنازعات الإدارية إلغاء وتعويضاً كما في فرنسا ومصر.

ثالثاً: خلصت الدراسة أن القضاء الإداري في الأردن جرى على خطى مجلس الدولة الفرنسي والمصري في إقرار مسؤولية الإدارة عن الأضرار المعنوية أو الأدبية التي قد تتسبب بها جراء أعمالها القانونية والمادية كما هو الحال في مسؤوليتها عن الأضرار المادية وساوى ما بين الضررين المادي والمعنوي من حيث الأثر، واعتبر أن الإدارة ملزمة بضمان الأضرار المعنوية تماماً كما هي ملزمة بضمان الأضرار المادية الناتجة عنها.

رابعاً: توصل الباحث أن قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 لم يتضمن أي إشارة إلى آلية تنفيذ الأحكام الصادرة من القضاء الإداري في مواجهة الإدارة وبقي يعتمد على الوسائل التقليدية في ذلك مما يقتصر فيه دور القاضي الإداري على إلغاء القرار دون أن يقرر النتائج الحتمية لهذا الإلغاء.

خامساً: توصل الباحث أن جزاء المسؤولية في القضاء الإداري دائماً ما يكون على صورة التعويض النقدي بحيث يُستبعد التعويض العيني من نطاق التعويض تقديساً لمبدأ الفصل بين السلطات؛ فاستقلال الإدارة عن القضاء سواء أكان إداريا أو عادياً يتنافى مع تخويل القاضي سلطة إصدار أوامر للإدارة وهو ما لا يمكن تحقيق التعويض العيني إلا من خلاله.

سادساً: خلص الباحث إلى أن هناك تراجعاً تشريعياً بما يخص رفع دعوى التعويض بين قانون القضاء الإداري الحالي رقم 27 لسنة 2014 وقانون محكمة العدل العليا سابقا ًرقم 12 لسنة 1992، فأصبحت المحكمة الإدارية بموجب القانون الحالي تختص فقط بالنظر في طلبات التعويض إذا ما رُفعت إليها بصورة تبعية لدعوى الإلغاء بينما في ظل القانون القديم كانت التشريعات تتيح الفرصة أمام الأفراد للمطالبة بالتعويض مع الإلغاء بذات اللائحة أو بصفة أصلية.

سابعاً: خلص الباحث أن هناك قصوراً في القواعد الإجرائية التي تنظم الدعاوي الإدارية في قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 واستند في إكمالها باللجوء إلى أحكام الإجراءات المدنية

من خلال قانون أصول المحاكمات المدنية رغم ما يتمتع به القضاء الإداري وطبيعة دور القاضي الإداري بخصوصية كاملة ومتمايزة عن دعاوي القضاء المدني.

ثامناً: خلص الباحث أن مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر لا يوجد لها مكان في فضاء القضاء الإداري الأردني، إلا في ظل الحالات التي طبق فيها المشرع هذه النظرية في بعض التشريعات المحدودة والتي تُعد على أصابع اليد، ويشابه في ذلك موقف القضاء الإداري المصري الذي كان بالسابق يأخذ بفكرة مسؤولية الإدارة بدون خطأ استنادا بما يُعرف بفكرة المخاطر وتحمل التبعية، ثم عاد وتراجع عن هذا الموقف آسراً نفسه بالتشريع مستبعداً أن القضاء الإداري قضاء إنشائي وله خصوصية في طرح الحلول، حفاظاً على المصلحة العامة وتوفيقها مع مصالح الأفراد.

التوصيات

أولاً: يوصي الباحث بانه على القضاء الإداري الأردني أن يقرر مسؤولية الإدارة عن التعويض في الحالات التي يشوب فيها القرار الإداري العيوب الخارجية التي تمس القرار الإداري من الخارج دون أن تمس موضوعه؛ كعيب الشكل وعيب عدم الاختصاص والتي قد تخلف ورائها أضرارا تلحق بالأفراد، وعدم الاكتفاء بالنظر الى جسامة العيب بل والنظر الى حجم الضرر الذي قد ينتج عنها.

ثانياً: يوصي الباحث بأن يعيد المشرع الأردني النظر في نص المادة (5) من قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014)، ليعمل على منحها الولاية العامة بنظر كافة المنازعات الإدارية دون حصر إلغاء وتعويضاً، كما هو الحال في فرنسا و مصر كونها اصلح واقدر على التعامل مع النزاعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها وذلك بغياً منا للوصول إلى قضاء إداري متكامل.

ثالثاً: يوصي الباحث بالعودة إلى نص المادة (9/ب) من قانون محكمة العدل العليا سابقاً رقم 12 لسنة 1992 عوضاً عما ورد بنص المادة (5/ب) من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014

بما يخص النظر بطلبات التعويض وعدم حصرها بدعاوى التعويض التي ترفع فقط تبعاً لدعوى الإلغاء.

رابعاً: يوصي الباحث أن يأخذ قضائنا الإداري بإقرار مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر على غِرار فرنسا، ويتحقق ذلك إما من خلال توسيع اختصاص المحكمة الإدارية في نطاق التعويض عن الأعمال المادية التي تقترفها الإدارة؛ حتى تتسع لدعاوى التعويض التي يرفعها الأفراد للحصول على تعويض عن الأضرار التي قد تنالهم جراء القرارات الإدارية المشروعة والتي تتخذها الإدارة بطرق قانونية ولا يشوبها أي عيب أو خطأ، أو من خلال قيام المُشرع بالنص صراحةً على الأخذ بمسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، حتى نقف أمام عدالة كاملة وقضاء إداري متكامل.

خامساً: يوصي الباحث بأن يسير المشرع الأردني بإقرار قانون خاص لأصول المحاكمات الإدارية يعالج القصور وعدم الكفاية من حيث القواعد الإجرائية بقانون القضاء الإداري رقم27 لسنة 2014 ويأخذ بعين الاعتبار ما يتمتع به القضاء الإداري بخصوصية واستقلالية عن قواعد وإجراءات المرافعات المدنية.

المصادر و المراجع

أولا: المصادر

القرآن الكريم

ثانيا: المؤلفات العامة

1. د. أبو زيد، محمد عبد الحميد، (1986)، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة**، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الثقافة العربية.
2. د. أبو العثم، فهد عبد الكريم (2005). **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
3. د. أبو العثم، فهد عبد الكريم (2011). **القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
4. البديري، إسماعيل، صعصاع غيدان، (2003)، **مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي في القانون العراقي: دراسة مقارنة**، بغداد، جامعة بغداد.
5. البدوي، إسماعيل (1999)، **القضاء الإداري، دراسة مقارنة**، الجزء الرابع، أسباب الطعن بالإلغاء، القاهرة، دار النهضة العربية.
6. د. بسيوني، عبد الله عبد الغني (1987)، **القانون الإداري**، بيروت، الدار الجامعية.
7. د. بسيوني، عبد الله عبد الغني (1997)، **القضاء الإداري**، الإسكندرية، منشأة المعارف.
8. د. جبار، رياض عبد المحسن (2019)، **نظرية المخاطر في نظام المسؤولية الدولية ومدى التطبيق على التلوث البيئي والبث الموجه العابر**، القاهرة، المركز العربي للنشر والتوزيع.

9. الجرف، طعيمه (1984)، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء**، القاهرة، دار النهضة العربية.

10. الجميلي، محمد عبد الواحد (1996)، **قضاء التعويض مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية**، القاهرة، دار النهضة العربية.

11. د. الحلو، ماجد راغب (1996)، **القضاء الإداري**، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية

12. د. حنفي، عبد الله، (2000)، **قضاء التعويض (مسؤولية الدولة غير التعاقدية)**، القاهرة، دار النهضة العربية.

13. د. الحيارى، عادل (1972)، **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني عمان**، مطابع غانم عبدة.

14. د. الخلايلة، محمد (2020). **القضاء الإداري**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

15. د. الخلايلة، محمد علي (2018)، **القانون الإداري–الكتاب الأول–**، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

16. د. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2007)، **مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية**، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.

17. د. رسلان، أنور أحمد، (1982)، **مسؤولية الدولة غير التعاقدية**، الطبعة الثانية، القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة.

18. د. ذهني، عبد السالم، (1929)، **مسئولية الدولة عن أعمال السلطات العامة**، القاهرة، جامعة القاهرة.

19. السنجاري، علي يونس (2004)، **مركز الإدارة في دعوى الإلغاء والقضاء الكامل**، الموصل، جامعة الموصل.

20. د. السنهوري، عبد الرزاق احمد (1959)، **مصادر الحق في الفقه الإسلامي**، ج 1، القاهرة، جامعة الدول العربية، معهد الدراسات العربية العالية.

21. د. شطناوي، علي خطار (2011). **موسوعة القضاء الإداري**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

22. د. شطناوي، علي خطار (2008)، **مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة عمان**، دار وائل للنشر.

23. د. طلبة، عبد الله (1986)، **القضاء الإداري**، دمشق، جامعة دمشق.

24. د. الطماوي، سليمان محمد (1977) **القضاء الإداري – الكتاب الثاني – قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام**، دار الفكر العربي.

25. د. الطماوي، سليمان محمد (1976)، **القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء**، القاهرة، دار الفكر العربي.

26. د. الطماوي، سليمان محمد (1991)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، القاهرة، دار الفكر العربي.

27. د. الطماوي سليمان محمد (2018)، **الوجيز في القضاء الإداري**–طبعة منقحة، د. ابو سمهدانة عبد الناصر عبد الله و د. خليل حسين إبراهيم، القاهرة، دار الفكر العربي.

28. د. الطماوي، سليمان، (2013) **قضاء التعويض**، القاهرة، دار الفكر العربي، طبعة منقحة.

29. الطماوي، سليمان محمد الطماوي (1978)، **نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة**، الطبعة الثالثة، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس.

30. د. الطهراوي هاني علي (2014)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، عمان، دار الثقافة للتوزيع والنشر.

31. عبد العزيز عبد المنعم خليفة (2010)، **دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية.

32. عبد الفتاح، صالحي، (2013)، **مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية المشروعة**، بسكرة، جامعة محمد حيضر

33. عبد الوهاب، محمد رفعت (2005)، **قضاء الإلغاء وقضاء التعويض وأصول الإجراءات** بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.

34. د. عبيدات، يوسف محمد قاسم (2016)، **مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني**، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع.

35. عكاشة، حمدي (1987)، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، الإسكندرية، منشاة المعارف.

36. د. الفوزان، محمد بن براك (2009)، **مسئولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإداري**، الرياض، مكتبة القانون والاقتصاد.

37. د. قدورة، زهير احمد (2011)، **الوجيز في القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية**، عمان، دار وائل للنشر.

38. د. كامل، مصطفى، (1954)، **مجلس الدولة المبادئ العامة للقضاء الإداري وشرح قانون مجلس الدولة المصري**، القاهرة، مكتبة النهضة.

39. د. كنعان، نواف (2012)، **الوجيز في القانون الإداري–الكتاب الثاني**، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

40. د. كنعان، نواف (2010)، **القضاء الإداري**، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

41. د. ليلة، محمد كامل، (1969)، **الرقابة على أعمال الإدارة: [الرقابة القضائية، دراسة مقارنة**، بيروت، دار النهضة العربية.

42. د. محمد، سامي حامد سليمان، (1988)، **نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية**، الطبعة الأولى، القاهرة، مكتبة النهضة المصرية.

ثالثاً: الرسائل

1. أبو الهوى، نداء محمد أمين. **(2010). مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة.** (رسالة ماجستير). جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

2. رمضان، قيس إبراهيم عبد الكريم (2017). **مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة: (دراسة مقارنة ما بين القانونين الكويتي والأردني).** (رسالة ماجستير) – كلية القانون– جامعة آل البيت.

3. العدوان، غازي فوزان ضيف الله. (2013). **الضرر الناشئ عن خطأ الإدارة والتعويض عنه: دراسة مقارنة بين الأردن ومصر.** (رسالة ماجستير)، الأردن، جامعة الشرق الأوسط.

4. الشرقاوي، عبد المنعم حسن علي (2020)، **الحقوق المالية الناشئة عن إنهاء عقد العمل الفردي "دراسة مقارنة"**، رسالة دكتوراه، طنطا، جامعة طنطا

رابعا: الأبحاث

1. بيان، رائد "محمد عادل"(2016)، **بحث منشور بعنوان الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية دون خطأ "دراسة مقارنة"**، الجامعة الأردنية.
2. دراسات، علوم الشريعة والقانون، (2014)، المجلّد 41، العدد 1، بعنوان (التعويض الإداري بين القانون المدني والإداري (دراسة تطبيقية على النظام الأردني) محمد مفضي معاقبة، أسامة أحمد النعيمات.
3. د. الغويري، احمد عوده (1993)، الأحكام العامة لدعاوي القضاء الكامل في ظل قانون محكمة العدل العليا الجديد رقم 12 لسنة 1992 دراسة مقارنة، الأردن، جامعة مؤتة، **مجلة مؤتة للبحوث والدراسات**، المجلد الثامن، العدد الرابع، تشرين ثاني 1993.
4. د. صالح، قيدار عبد القادر (2008)، **فكرة الخطأ المرفقي، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق**، المجلد رقم (10)، العدد (38).
5. د. القاضي، وليد سعود فارس (2020)، أثر التطور التشريعي على تنظيم واختصاصات القضاء الإداري الأردني، بحث منشور عمان، الجامعة الأردنية، **دراسات العلوم والشريعة**، المجلد رقم (47)، عدد رقم (4).
6. أ.د كشاكش، كريم يوسف (2006)، عيب الشكل في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، الأردن، جامعة آل البيت، **مجلة المنارة للبحوث والدراسات**، مجلد 12, عدد 3.

خامسا: التشريعات

1. قانون القضاء الإداري رقم (27) لسنة (2014).
2. قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992).

3. قانون محكمة العدل العليا رقم (11) لسنة (1989).

4. قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988 وتعديلاته.

5. القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة (1976).

6. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة (1952).

7. القانون المدني المصري رقم (131) لسنة (1948).

8. قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة (1972).

9. نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020 وتعديلاته حتى تاريخ 2022/1/5.

سادسا: مصادر قرارات المحاكم

1. منشورات قسطاس

2. مجلة نقابة المحامين

3. منشورات موقع قرارك