# التعويض الإداري بين القانونين المدني والإداري
# (دراسة تطبيقية على النظام الأردني)

*أسامة أحمد النعيمات، محمد مفضي المعاقبة* *

## ملخص

تقوم إشكالية هذا البحث على ما لوحظ من تطور النظم العالمية صوب الأخذ بالتعويض عن الضرر المرفقي دون حاجة إلى اشتراط الخطأ في جميع الأحوال، وإنما لمراعاة العدالة والمساواة أمام الأعباء العامة.

ولما كان نظامنا الأردني لم يعرف التعويض الإداري أولا، ثم كانت غاية تطوره في ذلك أن عرف التعويض الإداري على أساس المسؤولية التقصيرية واشتراط الخطأ الإداري فحسب، فقد رأينا إجراء هذا البحث لتحقيق فائدتين: أولاهما: بسط النظام الأردني الحالي، بما يوضح شروطه وقيوده في مجال التعويض عن الخطأ المرفقي؛ وثانيهما: بيان القواعد الأصولية للنظم المقارنة التي سبقت في هذا المجال إلى حد التعويض عن الضرر المرفقي أيضا لو دون خطأ، حتى تصبح هذه المقارنة توطئة مناسبة لتطوير نظامنا الأردني الحالي. ومن أجل هذا وقع هذا البحث في ثلاثة فصول كالآتي:

الفصل الأول: بعنوان: مجال التعويض الإداري، وعلاقته بالقانونين المدني والإداري.

ويتكون من مبحثين، وأربعة مطالب، ويدور البحث فيها حول قواعد المسؤولية المدنية في التعويض، سواء من حيث الأركان أو المستثنيات، وكذا القواعد الإدارية في هذا التعويض، سواء من حيث التعويض عن الخطأ المرفقي أو التعويض عن الضرر المرفقي.

الفصل الثاني: بعنوان: قيود التعويض عن الأعمال الإدارية.

ويتكون أيضاً من مبحثين وأربعة مطالب، يدور البحث فيها عن هذه القيود، سواء في القيود القانونية: (أعمال السيادة، وأعمال السلطتين التشريعية والقضائية) أو القيود الواقعية: (امتيازات السلطة العامة والسلطة التقديرية لجهة الإدارة – والظروف الاستثنائية وأثرها في هذا المجال).

الفصل الثالث: بعنوان: المسؤولية الإدارية في النظام الأردني.

ويتكون من مبحثين وأربعة مطالب، يدور البحث فيها عن التعويض عن الخطأ المرفقي في هذا النظام، وعلاقة ذلك بالخطأ الشخصي، وكذا بيان توقف هذا النظام عند حد المسؤولية التقصيرية في مجال التعويض الإداري، بل تقيد هذه المسؤولية بقيود قانونية، وواقعية، وقضائية مختلفة.

وقد تلت هذه الفصول خاتمة وتوصيات، بين فيها الباحثان خلاصة ما انتهيا إليه في البحث، والتوصيات يأملان تحقيقها.

**الكلمات الدالة:** التعريض الإداري، القانون المدني، القانون الإداري، اشتراط الخطأ، الضرر المرفق.

### المقدمة

#### إشكالية هذا البحث وأهميته

تطورت الأنظمة القانونية الوضعية الكبرى (اللاتينية والأنجلوسكوئية) صوب الأخذ بتوسع متزايد بمسؤولية الإدارة وإمكان إلزامها بالتعويض، سواء للخطأ أو للضرر (والأخير بشروط)، حتى قيل بحق، إن النظام الفرنسي (مثلا) يتوسع حاليا في صور الخطأ المرفقي حماية للأفراد (حين يطلبون التعويض)، وحمايه للموظفين أنفسهم، ومنعاً للتوسع في إلزامهم بالتعويض في أموالهم الخاصة [1].

وبينما كانت هذه الأنظمة تتوسع في هذا المجال على هذا النحو، كانت أنظمتنا العربية مترددة في المجال ذاته، وعلي سبيل المثال: مصر والأردن [2].

ففي الأردن – التي تهمنا أكثر – لم يعرف القضاء الإداري دعاوي التعويض، وبشكل محدود، إلا مع صدور قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم (12) لسنة 1992، حيث نصت المادة (9) منه في الفقرة (ب) منها علي أنه:

* كلية الحقوق، جامعة فيلادلفيا، الأردن. تاريخ استلام البحث 2013/8/1، وتاريخ قبوله 2013/10/6.


© 2014 عمادة البحث العلمي/ الجامعة الأردنية. جميع الحقوق محفوظة.

(أ).....

"(ب): **تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة – أ– السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية.**"

وأما في ظل قانوني تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952، ومحكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة 1989م فلم يعرف القضاء الإداري الأردني دعوى التعويض باستثناء ما يتعلق بالحقوق التقاعد ية المستحقة للموظفين العموميين المتقاعدين أو ورثتهم في ظل الفقرة (3) من المادة (10) من القانون 26 / 1952 المذكور.

وقد رأى الباحثان أنه ما دام القضاء الإداري الأردني قد بدأ يعرف قضاء التعويض بصدور قانون محكمة العدل العليا الحالي، فإنه من المناسب أن نتولى هذا النوع من الدعاوي بشئ من التفصيل والمقارنة، سواء في أساسها المدني أو الإداري، لنسبق بذلك التطبيق الأردني الحالي إلى ما هو مأمول أن يتطور إليه، بحيث إذا وصل إلى الدرجة التي نرجوها، فإنه يجد لديه مثل هذه الأبحاث مشاعل جاهزة تنير له الطريق حين يقرر أن يلج فيه.

وراعى الباحثان في هذا التناول بالطبع، أن يكون التركيز أكثر علي الأساس الفلسفي للتعويض الإداري ومبرراته، باعتبار أن هذا هو الأهم في المرحلة الحالية، وحثا على التوسع في هذا النوع من التعويض، وأما حين يتقرر التوسع فيه بالفعل ليضاهي النظم النظيرة المعاصرة، عندئذٍ سيكون لباقي التفاصيل الأخرى، أهمية ضرورية وواقعية مناسبة بعدئذٍ.

وتطبيقاً لذلك، وقع هذا البحث في ثلاثة فصول، هي:

**الفصل الأول: مجال التعويض الإداري وعلاقته بالقانونين المدني والإداري.**

**الفصل الثاني: قيود التعويض عن الخطأ المرفقي.**

**الفصل الثالث: المسؤولية الإدارية في النظام الأردني.**

حيث تلي هذه الفصول الخاتمة والتوصيات وقائمة المراجع المستخدمة والفهرس، حسبما هو مقتضى البحث العلمي دائما.

## الفصل الأول

## مجال التعويض الإداري، وعلاقته بالقانونين المدني والإداري

### المبحث الأول: التعويض طبقاً للقواعد المدنية

#### المطلب الأول: أركان المسؤولية المدنية (الخطأ، الضرر، وعلاقة السببية)

**أولا: الخطأ:**

كانت المسؤولية المدنية والجنائية في العصور القديمة مختلطتين، حيث كان جزاء ما يقع من جرائم هو الأخذ بالثأر، حتى ظهر إلى جوار ذلك نظام الدية الاختيارية الذي كان يعد بمثابة شراء لحق الصفح، ثم في مرحلة تالية ظهر نظام الدية الإجبارية بالنسبة لدفعها من الجاني وقبولها من المضرور، فكانت تختلط فيها فكرة التعويض بفكرة العقوبة.

ولما اشتد ساعد الدولة وقوي سلطانها، تم الانفصال بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية، لكن الأخيرة نشأت في أحضان المسؤولية الجنائية، فانطبعت بطابعها وتأثرت بأحكامها.

والمسؤولية المدنية في معناها العام هي المؤاخذة والتبعة، وبمعناها القانوني عموما هي: الالتزام بتعويض الضرر الذي يسببه إخلال المدين بالتزامه، وأما المسؤولية التقصيرية؛ فهي الإخلال بالتزام فرضه القانون [1]، فإذا ترتب علي هذا الإخلال (الخطأ) ضرر، وقامت بينهما علاقة سببية، أستحق عن ذلك التعويض.

ويكاد ينعقد الإجماع منذ أن تقررت القاعدة العامة في المسؤولية في القانون الروماني على أن للخطأ ركنين، هما ركن مادي وهو: التعدي (Culpabilité)، وركن معنوي وهو: الإدراك (imputabilité discernement)، إذ إن الخطأ في معناه العام هو: إنحراف الشخص عن السلوك الواجب.

غير أنه قد ظهر إلى جانب القائلين بالخطأ كأساس للمسؤولية المدنية (النظرية الشخصية) فكر جديد يرمي إلى إقامة المسؤولية على تحمل التبعة risqué crée أو النظرية الموضوعية أو المادية، حيث يعتد بالضرر وليس بالخطأ، حيث كان ذلك هو الأساس في إنتقال التعويض إلى الضرر(المخاطر) في القانون الإداري فيما بعد أيضا.

**ثانيا: الضرر:**

الضرر هو الأذى الذي يلحق بالمضرور في حقوقه أو في مصلحة مشروعة له، والضرر قد يكون مادياً أو أدبياً أو جسدياً.

ويشترط في الضرر المادي أن يكون ناشئاً عن الإخلال بمصلحة مالية مشروعة وأن يكون محققاً، بما في ذلك تفويت الفرصة لأنها تعد ضرراً محققاً.

بينما الضرر الأدبي على عكس الضرر المادي لا يمس المال ولكنه يصيب الشخص في عواطفه وأحاسيسه وكرامته وشرفه وسمعته، فهذه مقومات غير مادية ولكن يحرص عليها الإنسان ويعتز بها، وكل ما يمسها يعد ضرراً أدبياً، ولا يوجد معيار محدد لحصر أحوال التعويض عن الضرر الأدبي فكل ضرر يؤذي الإنسان في أي من تلك المقومات يصلح أن يكون محلاً للتعويض [2].

وأما الضرر الجسدي، فهو الإعتداء على الجسم، أي المساس بالحق في الحياة أو الحق في السلامة الجسدية، وما يترتب على

هذا المساس من نتائج أخرى مادية كالنفقات التي يتكبدها المضرور في علاج إصابته وأدبية كمعاناته من الآلام التي يشعر بها وما فاته من جمال وما حرم منه من متاع الحياة [3].

**ثالثاً: علاقة السببية بين الخطأ والضرر[4]:**

علاقة السببية بين الخطأ والضرر هي الركن الثالث للمسؤولية المدنية، فلا يكفي لقيام المسؤولية التقصيرية ارتكاب شخص لخطأ وإصابة آخر بضرر، وإنما يجب أن يكون هذا الخطأ هو السبب المباشر الذي أدى إلى وقوع الضرر، وإذا توافرت معه أسباب أخرى، فمن النظريات ما يأخذ بتعادل الآسباب، ومنها ما يأخذ بالسبب المنتج.

وفي جميع الأحوال، يراعى أن علاقة السببية تنتفي بقيام السبب الأجنبي: كالقوة القاهرة، والحادث المفاجئ، وخطأ المضرور، وخطأ الآخر.

كما أنه يقع على المدعي "المضرور"عبء إثبات علاقة السببية بين الخطأ الذي ارتكبه المدعي عليه وبين الضرر، أو على الأقل إقامة الدليل المرجح على وجود العلاقة بينهما، فتقوم قرينة على قيام علاقة السببية وهنا ينتقل عبء الإثبات إلى المدعى عليه لنفي مسؤوليته، وإثبات أن الضرر نشأ عن سبب أجنبي.

**المطلب الثاني: مستثنيات المسؤولية المدنية**

لم تخرج مستثنيات المسؤولية المدنية عن القيود القانونية الثلاثة للتعويض عن الأعمال المرفقية التي سنتناولها بالتفصيل في الفصل الثاني من هذا البحث، ألا وهي: أعمال السيادة، والتعويض عن الأعمال البرلمانية خصوصا التشريعية، والتعويض عن الأعمال القضائية.

إن هذه القيود نشأت أصلا في أحضان المسؤولية المدنية، ونظراً لأنه شابها بعض الإضافات والتفصيلات في مجال المسؤولية عن الأعمال المرفقية، وأضيف إليها أمور تخص الجهات الإدارية وحدها، وتؤثر واقعياً في التعويض، وهي: امتيازات السلطة العامة وسلطتها التقديرية، وضرورة مراعاة الظروف الاستثنائية بالنسبة لعملها، فإنه من الأوفق لذلك دراسة هذه المستثنيات أو القيود المختلفة في الفصل الثاني، وذلك بعد الفراغ من الحديث عن التعويض طبقاً للقواعد الإدارية في المبحث التالي، إذ ذلك أضمن لوحدة الموضوع في شأنها.

**المبحث االثاني: التعويض طبقاً للقواعد الإدارية**

**المطلب الأول: التعويض عن الخطأ المرفقي**

**أولاً: ما هو الخطأ المرفقي:**

الخطأ المرفقي، ويسمي أيضاً بالخطأ المصلحي، هو اصطلاح يرجع ظهوره إلى تقارير مفوضي الحكومة (Commissaires du gouvernement) أمام مجلس الدولة الفرنسي منذ قضية السيد كام (Cames) (1895/6/21 م) حيث استخدم فيها المفوض روميو (Romieu) هذا الاصطلاح في تقريره الذي قدمه في هذه القضية، قد صدر بناء عليه حكم مجلس الدولة بتاريخ 21 يونيه 1895 [1]، حيث قال: " فعلي القاضي الإداري أن يبحث مباشرة حسب إقتناعه الخاص واتباعاً لضميره وطبقا لمبادئ العدالة ما هي الحقوق والالتزامات المتبادلة بين الدولة وعمالها في تنفيذ المرافق العامة، وبصفة خاصة ما إذا كان علي الدولة تأمين عمالها ضد المخاطر التي يكلفون بتنفيذها، فإذا ما نشأ حادث في العمل، ولم يكن ثمة خطأ من العامل، يكون المرفق مسؤولا ويجب تعويض المضرور"، حيث أخذت المحكمة بهذا المنطق، وانتهت إلى أن المؤسسات العاملة من أجل الدفاع الوطني (كان السيد كام يعمل في ترسانة تارب Tarbes) تكون مرافق عامة ولا تخضع مسؤولية الدولة عن الأضرار الناشئة عن المرافق العامة حتما للقواعد العامة..."

وقد تبني مجلس الدولة الفرنسي نهائياً هذا الاتجاه ابتداء من حكم 1 يوليو 1904 في قضية [5] Invaginai الذي جاء به:

" Une faute de service peut seule expliques qU' une semblable erreur ait été commise "

وفكرة الخطأ هنا تقوم على أن المرفق ذاته هو الذي تسبب في الضرر [6] ونجد أنه حاليا، أن القضاء الإداري الفرنسي يتوسع في صور الخطأ المرفقي حماية للأفراد (حين يطلبون التعويض) وحمايه للموظفين التابعين للمرفق منعاً من التوسع في إلزامهم بالتعويض في أموالهم الخاصة حسبما أشار الباحثان إلى ذلك في المقدمة وفي تحديد معيار الخطأ المصلحي، حيث لوحظ أيضا أن القضاء الإداري الفرنسي لم يكن يتقيد بمعيار معين لتحديد هذا الخطأ، وإنما كان يفحص كل حالةعلى حدة [7].

وقد تابع الفقه والقضاء الإداري العربي كل هذا النهج، ولم يخرج عليه تقريباً، ونجم عن ذلك في الأنظمة العربية (التي تأخذ بنظام القضاء الإداري) أن المسؤولية الإدارية لجهات الإدارة (أمام هذا القضاء الإداري) اقتصرت، تقريباً، على أعمالها القانونية التي تتصف بالخطأ، لأن القانون المدني، لا يقر إلا نظرية المسؤولية التقصيرية التي تقوم على مبدأ: " حيث لا خطأ لا مسؤولية "، ولذلك، فإن من يطالب الإدارة بالتعويض عليه أن يثبت وقوع خطأ من جانب الإدارة، فإذا لم يثبت الخطأ، انتفت المسؤولية.

وعلى العموم، ولمزيد من الفائدة، نبين هنا أيضا الصورتين الشائعتين للخطأ المرفقي وهما: الخطأ المتعلق بالقرارات الإدارية، والخطا المتعلق بالأفعال المادية، وكذا أقسام الخطا المرفقي الرئيسة وهي: عدم أداء المرفق للخدمة نهائيا، أداؤه لها

على نحو سئ، أو إبطاؤه غير المناسب أوالمعقول في أداء الخدمة، وذلك في البندين ثانياً وثالثا.

**ثانياً: الصورتان الرئيستان للخطأ المرفقي** [8]:

**أ- الخطأ المرتبط بالقرارت الإدارية:**

كما ذكرنا، كان هذا النوع من الخطأ هو النوع الأول والأرحب الذي أخذ به مجلس الدولة الفرنسي في مجال المسؤولية الإدارية، ومن أمثلة ذلك في مجال مخالفة القانون (Violation de la loi): مخالفة القرار الإداري لقاعدة " حجية الشئ المقضي به " (Violation de la chose jugée) la، وفي مجال مخالفة المبادئ العامة للقانون ( Violation des principaux généraux de droitt): مخالفة مبدأ المساواة في تحمل أعباء الاستيلاء de) l'égale de la charge des répartitions " principe)، ومخالفة مبدأ مساواة المواطنين أمام الضرائب العامة (principe de l'égalité devant l'impôt)، وفي مجال عيب الانحراف بالسلطة: القبض على أحد الموظفين لمنعه من الالتحاق بوظيفته.

وأما في مجال عيب الاختصاص (incompetence) والشكل (Vice de forme) في القرار الإداري فقد فرق مجلس الدولة الفرنسي بين الجسيم منهما ويحكم فيه بالتعويض، والثانوي أو غير الأساسي (secondaires)، ولا يحكم فيه بالتعويض، وإن اتخذ موقفاً وسطاً في بعض الحالات، حبث رفض أن يحكم بالتعويض على الإدارة بناء على القاعدة السابقة، ولكنه حملها مصاريف الدعوى لوجود خطأ في جانبها [9].

ب – الخطأ المرتبط بالأعمال المادية:

ونذكر موقف مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال بالرغم من أن القضاء الإداري العربي لم يتوسع إليه بعد

وذلك إستشرافا للمستقبل الذي ناماله الذي كان الإشكالية أو الهدف الأساسي من هذا البحث.

ويتخذ الخطأ هنا صوراً متعددة كالإهمال "negligence " أو الترك "omission" أو التأخير "retard" أو عدم التبصر"imprudence ". إلخ.

وهنا أيضاً لم يتقيد المجلس المذكور بقاعدة صماء [10]، وإنما يقدر الخطأ وفقاً لكل حالة على حدة، ولا يسلم بالمسؤولية إلا إذا كان الخطأ على درجة معينة من الجسامة يحددها وفقاً لاعتبارات عديدة مثل[11]: مراعاة ظرف الزمان الذي يؤدي فيه المرفق خدماته: فما يكون خطأ في الظروف العادية، لا يمكن أعتباره كذلك في الظروف الاستثنائية كحالة الحرب أو الوباء، أو الثورات والقلاقل. أو مراعاة ظرف المكان الذي يؤدي فيه المرفق خدماته: فكلما كان المرفق يؤدي خدماته في مكان ناء كمستعمرة مثلا أو أحد الأقاليم النائية في الدولة، فإن مجلس الدولة يتشدد في درجة الخطأ المتطلبة لأن الصعوبات التي يواجهها في الحالة الأولى أصعب منها في الحالة الثانية. أو مراعاة أعباء المرفق وموارده لمواجهة إلتزاماته: فكلما كانت أعباء المرفق جسيمة، وكانت موارده ووسائلة قليلة، كلما تطلب المجلس درجة من الخطأ كبيرة تتناسب مع هذه الأعباء.

على ان أهم ما راعاه مجلس الدولة الفرنسي في ذلك: طبيعة المرفق، وأهميته الاجتماعية: حيث إختص في ذلك مرفقي: البوليس والصحة مثلا، بالتشدد في درجة الخطأ المنسوب إليها، وتطلب أن يكون الخطأ جسيما، (faute lured) أو خطراً ( faute grave) أو يضيف إلى ذلك صفات أخرى منها " أن يكون الخطأ ظاهر الوضوح وعلى درجة خاصة من الخطورة ( une flute manifeste d'une (particulière gravité، أو أن جسامة الخطأ استثنائيةexceptionnelle gravité) flute d'une) إلخ.

**ثالثا: أقسام الخطأ المرفقي:** (عدم الأداء، وسوء الأداء، وبطء الأداء) [12]:

**(أ): عدم أداء المرفق لعملهLe service n'a pas fonctionné**

وذلك في حالة امتناع الإدارة عن القيام بعمل كان يجب عليها القيام به، مثل: امتناعها عن وضع علامة تنبيه بالقرب من مدخل أحد الجسور المتحركة [13]، أو امتناعها عن وضع هذه العلامة بالقرب من بعض المخلفات الخطرة الموجودة بالطريق العام إلى حين رفعها [14]، وذلك لأن الإدارة لم تعد مسؤولة فقط عن الأضرار الناشئة عن قيامها بالأشغال العامة . أي الأعمال الإيجابية المنطوية على الخطأ . وإنما تسأل أيضاً عن امتناعها عن تنفيذ هذه الأشغال وصيانة المنشآت العامة.

**(ب): سوء أداء المرفق لعملهLe service a mal fonctionné**

وبديهي أن ذلك بالنسبة للأعمال الإيجابية، فيدخل تحت هذه الصورة جميع أعمال الإدارة الإيجابية الخاطئة التي تقع من المرفق في تأديته لعمله سواء أكانت مادية أو قانونية. ومن أمثلة قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد الخطأ المادي الواقع من أحد رجال الشرطة الذي أطلق رصاصة على ثور هاج في الطريق العام فأصابت أحد الأفراد داخل منزله [15]. ومن أمثلة الخطأ القانوني أن تقييد الإدارة نشاط أحد المحلات التجارية بالمخالفة لأحكام القانون [16].

وقد يرجع سوء أداء الخدمة إلى سوء تنظيم المرفق ذاته، وذلك كأن يصاب الموظفون بمرض نتيجة سوء أماكن العمل بعد تدفئتها بالفحم [17].

**(ج): بطء أداء المرفق لعمله Le service a fonctionné tardivement**

وليس المقصود بتباطؤ الإدارة أن تكون قد تجاوزت الميعاد الذي حدده القانون لإنجاز عمل معين، إذ أن ذلك يدخل في عدم قيام المرفق بأداء الخدمة. وإنما المقصود هو تأخر الإدارة في الحالات التي لا يحدد فيها القانون ميعاداً معيناً لأداء الخدمة وإنما يترك تحديد الوقت لسلطة الإدارة التقديرية. وهنا نلحظ أن القضاء قد أخضع أستخدام الإدارة لسلطتها التقديرية في تحديد الوقت لرقابته فيما يتعلق بقضاء التعويض، حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي أخيراً مسؤولية الإدارة عن هذا التأخير. ومن أمثلة قضاء المجلس في هذا الخصوص تأخر الإدارة في ترميم بعض الآثار التاريخية [18]. ومن أمثلتها كذلك تباطؤ الإدارة في توصيل إحدى الشكاوي إلى المسؤولين[19].

وتوسع القضاء الفرنسي في التعويض على هذا النحو، هو الموازن الحقيقي لعدم قدرته على إصدار أمر لجهة الإدارة عملا بمبدأ الفصل بين السلطات، وهي ذات المشكلة المقررة ايضا في أنظمتنا العربية للقضاء الإداري، والتي دعتنا الرغبة في تطويرها إلى اختيار هذا البحث استشرافاً للمستقبل، حسبما سبق أن أشرنا إلى ذلك.

**رابعا: التعويض عن هذه الأخطاء المرفقية:**

قدم الباحثان الأساس المدني للتعويض على أساس توافر المسؤولية التقصيرية في العلاقات الخاصة بين الأفراد.

وهذا الأساس أيضا كان هو الأصل في ما يتعلق بالتعويض عن الخطا المرفقي أو المصلحي، حيث نجد التطبيقات القضائية تتخذ من الأساس المدني الشريعة العامة للتعويض، فهي لا تلجأ إلى سواه، إلا إذا وجدت صعوبة في التأسيس عليه، وذلك في حالة وضوح الضرر وعدم وضوح الخطأ على ما سيجئ.

كما أن التطبيقات القضائية تقيم المسؤولية هنا أيضاعلى أساس توافر الأركان الثلاثة للمسؤولية التقصيرية (الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية)، ولكن كل ما تفعله هو مراعاة طبيعة روابط أو أحكام القانون العام في ما يتعلق بركن الخطأ على نحو ما قدمنا حالاً، وكذا طبيعة هذه الروابط والأحكام في مجال الضرر وعلاقة السببية على نحو ما سنبينه في المطلب التالي.

**خامسا: إشكالية الارتباط بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي:**

**(أ): تحديد المقصود بالخطأ الشخصي:**

**تعددت المعايير الفقهية في هذا الصدد، وكان أهمها:**

**1- معيار الفقيه لافيريير**[20]: وهوأول معيار قدمه الفقه للتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، حيث ذكر فيه لافيريير أنه: "إذا كان العمل الضار غير مطبوع بطابع شخصي، وينبئ عن موظف عرضة للخطأ والصواب، فالخطأ يكون مصلحياً (L'acte dommageable est révèle un administrateur plus ou moins sujet á erreur impersonnel) وأما إذا كان العمل الضار مطبوعاً بطابع شخصي، يكشف عن الانسان بضعفه وشهواته وعدم تبصره Avec ses faiblesses (ses passion et ses imprudences) L'homme، فالخطأ يكون شخصياً.

**2- معيار هوريو** [21]: يذهب إلى أن الخطأ يعتبر شخصيا إذا أمكن فصله عن الوظيفة (detachable de ce que serait l'acte administratif purement fonctionne)، **سواء مادياً** (Faute intellectuellement détachable)، أو **معنوياً** (Faute intellectuellement détachable).

3. **معيار دوجي** [22]: يقوم هذا المعيار على أساس الغاية (Le but) من التصرف الإداري الخاطئ، فإذا كان الموظف قد تصرف ليحقق أحد الأهداف المنوطة بالإدارة وتدخل في وظيفتها الإدارية، فإن خطأه يندمج في أعمال الوظيفة، بحيث لا يمكن فصله عنها، ويعد من الأخطاء المنسوبة إلى المرفق العام.

4. **معيار جسامة الخطأ:** وقد نادى به . بصفة أساسية . الفقيه الفرنسي جيز، فهو يعد الموظف مرتكبا لخطأ شخصي كلما كان الخطأ جسيما (lourde) يصل إلى حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات، أو كان الخطأ من الجسامة، بحيث لا يمكن عده من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظف في أداء عمله اليومي[23].

وجميع هذه المعايير، لا سيما الثلاثة الأولى، متقاربة في مدلولاتها، ولا يمكن أن يرقى واحد منهما إلى درجة المعيار القاطع، ولكنها مجرد توجيهات تصدق في بعض الحالات، وتخيب في بعضها الآخرى [24].

أما قضاء مجلس الدولة الفرنسي فلم يتقيد، كما هو في شأنه دائماً، بقاعدة نظرية، ولكنه يفحص كل حالة على حدة، ويقدر درجة جسامة الخطأ المنسوب إلى الموظف، ومبلغ عدم مشروعية الأمر الصادر إليه إذا كان تصرفه تنفيذاً لأمر رؤسائه، ومدى ما في تصرفه من جريمة أو فعل مادي لا يرتبط بتنفيذ وظيفته، ويستمد من هذا كله ظروفاً تخفف مسؤولية الموظف أو تجنبها نهائياً [25]، حيث كانت البداية في ذلك إنطلاقا من حكم محكمة التنازع في قضية Pelletier [26].

**(ب): التعويض في حالة ارتباط الخطأ الشخصي للموظف بالخطأ المرفقي:**

جرى القضاء التقليدي لمجلس الدولة الفرنسي في أول الأمر على القاعدة المعروفة وهي أن وجود أحد الخطأين يستبعد الآخر، إلا إنه سرعان ما بدأ يتحول عن ذلك، تأثراً بكتابات الفقهاء، وبناء على دعوات مفوضي الحكومة التي ضمنوها تقاريرهم أمام مجلس الدولة، حيث تطور الأمر في هذا الموضوع حاليا إلى القواعد الآتية:

1- لا تتحمل الإدارة المسؤولية بمفردها كاملة إلا في حالة الخطأ المصلحي.

2- في حالة النزاع بين الإدارة والموظف حول تقدير نصيب كل منهما فإن الاختصاص بحسم هذا النزاع ينعقد للقضاء الإداري دون غيره (حكما Moritz. Delville-).

3- إذا رفع الأمر إلى القاضي الإداري فإنه يقدر قيمة الخطأ الذي يتحمله كل من الإدارة والموظف طبقا لدرجة جسامة الخطأ المنسوب إليه "La gravité des fautes respectives de l'administration et de l'agent " ويترتب على ذلك أنه إذا ثبت أن الإدارة قد دفعت التعويض نتيجة لخطأ شخصي محض، فإنها تعيد إلى الموظف كل ما دفعته.

4- إذا تعدد الموظفون المسؤولون عن الخطأ الشخصي، فإنه لا تضامن بينهم في تحمل الخطأ، بل يسأل كل منهم بنسبة ما ارتكبه من خطأ.

**المطلب الثاني: التعويض عن الضرر المرفقي طبقاً لقواعد القانون الإداري**

لابد من توضيح المقصود بالضرر هنا، ومدى تأثير روابط القانون العام عليه، ثم توضيح طبيعة التعويض عن هذا الضرر، وهل هو بصفة أصلية أو تكميلية.

**أولا: المقصود بالضرر في المجال الإداري ومدى تأثير أحكام القانون العام عليه:**

يتفق الضرر هنا مع الضرر طبقا لأحكام القانون المدني في أنه يأخذ ذات صوره الثلاث: الضرر المادي، والضرر الأدبي أوالمعنوي، والضرر الجسدي، وذلك على النحوالذي تم شرحه سابقا.

ولكنه يختلف عنه في أن الفعل الضار يرتبط بالنشاط الإداري أو يصدر عنه، بما في ذلك النشاط الإداري الناشئ عن أداء الوظيفة العامة، وإصدار القرارات الإدارية أو الامتناع عن إصدارها حال وجوب ذلك استخدام الأموال العامة، أوالعقود الإدارية التي تخرج عن نطاق هذه الدراسة المخصصة للمسؤولية التقصيرية فقط.

والتطور الذي حدث هنا هوالأخذ بالمسؤولية الإدارية بمجرد توافر الضرر الإداري (نظرية المخاطر Responsabilité pour risque)، وإن كان ذلك بشروط وطبيعة خاصة.

**ثانيا: طبيعة التعويض عن الضرر الإداري (الصفة التكميلية له):**

يأخذ التعويض هنا صفة تكميلية (complémentaire)، حيث يقتصر فحسب على الحالات التي يكون فيها اشتراط ركن الخطأ متعارضاً مع العدالة بشكل واضح.

وقد بدأت فكرة التعويض في هذه الحالة في العصر الحديث [27]، في تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي منذ الحكم الشهير في قضية بلانكو (Blanco) (محكمة التنازع 8 فبراير 1873) [28] الذي انتهى إلى مساءلة الدولة عن أعمالها سواء في ذلك تلك الأعمال التي تشبه أنشطة الأفراد التي كانت تعرف بإسم أعمال الإدارة (Actes de gestion)، أو تلك التي كانت تمارسها باعتبارها سلطة عامة، التي تعرف باسم أعمال السلطة العامة (Actes de Puissance publique) وهي التي تتجلى فيها سلطة الإدارة الحرة، كالإجراءات التي تتخذها الإدارة فيما يتعلق بسلطات الدفاع أو البوليس أو القضاء.

وقد أرسى هذا الحكم، والمذكرة التي أعدها مفوض الدولة " دافيد " في شأن هذه الدعوى المبادئ الآتية [29]:

1. ربط الحكم، بين قواعد الإختصاص (الأحكام الإجرائية) وأحكام المسؤولية الإدارية (الأحكام الموضوعية): فحين تطبق القواعد الخاصة بالمسؤولية الإدارية، التي تختلف في أحكامها عن قواعد القانون الخاص، تكون الجهة القضائية المختصة، هي جهة القضاء الإداري.

2. إن الدولة، حين تلجأ في إدارة المرافق العامة إلى أساليب القانون الخاص، باعتبارها " مالك " أو " متعاقد "، فإنها تكون خاضعة في تصرفاتها هذه لقواعد القانون الخاص، اختصاص القضاء العادي.

3. وأخيراً، يؤكد حكم بلانكو، استقلال قواعد المسؤولية الإدارية عن الأحكام الواردة بالقانون المدني بالرغم من تشابه المبادئ القضائية التي أرستها جهة القضاء الإداري، في بعض الجوانب، والمبادئ التي أقرتها المحاكم العادية، وتردده أحكامه حتى الآن [30].

## الفصل الثاني
## قيود التعويض عن الأعمال المرفقية

**المبحث الأول: القيود القانونية** (أعمال السيادة، وأعمال السلطتين التشريعية والقضائية)

**المطلب الأول: عمال السيادة (Les actes du government)**

وهي في المجمل ثغرة في مبدأ المشروعية، لا يستريح الفقة

لوجودها [31]، وقد مرت بتطور طويل في فرنسا ومصر [32]، إلا أن خلاصتها حاليا، أن هناك بعض أعمال للحكومة لا تخضع لرقابة القضاء.

وقد تعددت المعايير لتحديد أعمال السيادة، ومنها معيار: قضية Laffite (1822) [33] عن الباعث السياسي، ومنها معيار طبيعة العمل (أو الوظيفة الحكومية) حيث تتحدد أعمال السيادة وفقا لموضوع العمل ذاته دون البحث في أمور خارجة عنه، كالهدف الذي أراده من أصدر القرار، أو الباعث من ورائه، أو صدور القرار من جهة معينة، ثم اخيراً: معيارالقائمة القضائية: الذي يقوم على إيراد قائمة لما يعد من اعمال السيادة سواء في الشؤون الداخلية، مثل: الإجراءات الخاصة بسير البرلمان كالدعوة للإنعقاد والتأجيل وحل هذا البرلمان، أو الشؤون الخارجية مثل: إبرام المعاهدات الدولية.

ومعظم الفقه الآن، يسلم . بالرغم من عدم وجود معيار واحد محدد كما رأينا لأعمال السيادة – بوجود هذه الأعمال، وخروجها من رقابة القضاء خصوصاً مع وجود النصوص القانونية التي تخرجها من هذه الرقابة، وذلك لمبررات عدة، أهمها: مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات، ومقتضيات الضرورة والواقع، وإن كانت النتائج المترتبة عليها خطيرة مثل:

- إن حصانة أعمال السيادة هي عبارة عن دفع متعلق بالنظام العام وهي دفع بعدم الاختصاص وليست دفعاً بعدم القبول.

- وهي مطلقة بالنسبة لاختصاص القضاء الإداري والمدني على السواء.

- وهي مطلقة بالنسبة لجميع أنواع الدعاوى: الإلغاء والتعويض، وبالنسبة لجميع صور المنازعة: الدعوى المباشرة، والدفوع، والتفسير، لذا لا يجب التوسع فيها أبدا.

**المطلب الثاني: أعمال السلطتين التشريعية والقضائية**

**الفرع الأول: الأعمال البرلمانية، خصوصاً التشريعية**

يقصد بأعمال السلطة التشريعية عموماً كل ما يصدر عن البرلمان من أعمال، سواء ما يتعلق بالتشريعيات التي يقرها، أو الأوامر التي يصدرها، ويطلق عليها اصطلاح الأعمال البرلمانية.

وفي ما يتعلق بالقوانين التي يصدرها البرلمان، فالقاعدة العامة هي عدم مسؤولية الدولة عن هذه القوانين أي القواعد العامة التي يصنعها المشرع لتنظيم المجتمع ويفرض على الأفراد احترامها وتحمل ما تتضمن من أعباء، حيث ليس للأفراد أن يطالبوا بتعويض الضرر الذي يصيبهم نتيجة لصدور هذه القوانين، وذلك تفضيلاً للصالح العام على الصالح الخاص. وإن كان يلحظ أن المقصود بالتعويض في هذا المجال ذلك الذي يطالب به مضرور لا تربطه بالدولة علاقة تعاقدية، وأما المتعاقد مع الدولة الذي أضرت به بعض القوانين الجديدة فإن علاقته بالدولة تخضع لنظرية فعل الأمير أو نظرية الظروف الطارئة بحسب الأحوال.

كما أن الانحراف التشريعي الذي يترتب عليه صدور قانون يحكم بأنه غير دستوري فيما بعد – بالنسبة للنظم التي تأخذ بذلك، فإنه قد يتقرر في شأنه التعويض في بعض الأحوال، وإن كانت تطبيقات ذلك استثنائية وضيقة.

وأساس عدم مسؤولية الدولة عن القوانين يقوم على حجج متعددة أهمها: فكرة سيادة الدولة وحريتها في إصدار ما تشاء من تشريعات يجب على المواطنين احترامها وتحمل أعبائها، كما أن هذه القوانين إنما تضع قواعد عامة مجردة الأصل أنها لضبط معاقد المصالح ودرء معاقد المفاسد، وليست للإضرار بأحد.

كما أن أساس المسؤولية التقصيرية هو الخطأ، والخطأ لا يمكن إسناده إلى المشرع الوضعي؛ لأنه بحسب التنظيم الدستوري هو الذي يحدد الخطأ والصواب.

وعلى العموم، فإن المبررات التي قيلت لإخراج الأعمال التشريعية من التعويض طبقاً لقواعد المسؤولية التقصيرية لم تخرج في مضمونها عن تلك التي قيلت لإخراج أعمال السيادة عن تلك المسؤولية، وهي: مبدأ الفصل بين السلطات، وأن البرلمان هو صاحب السيادة على أعماله، فضلا عن عدم مسؤولية البرلمان نتيجة لعدم مسؤولية أعضائه.

وإن كان تزايد تدخل الدولة في المجال الإقتصادي على وجه الخصوص قد حدا ببعض الفقه إلى محاولة وضح حدود لعدم مسؤولية الدولة عن الأعمال التشريعية، وما زال الأمر سجالا في ذلك.

**الفرع الثاني: عدم المسؤولية عن أعمال السلطة القضائية**

يقصد بأعمال السلطة القضائية تلك الأعمال الصادرة عن القضاء سواء أكان عادياً أو إدارياً أو استثنائياً وسواء أخذت هذه الأعمال صورة أحكام قضائية أو أعمال ولائية أو أعمال تحضيرية.

ويدخل في مفهوم الأعمال القضائية، تلك الصادرة من سلطة التحقيق والاتهام القضائية، أو تمثيل الدولة أمام القضاء كالنيابة العامة.

وعليه، فتعد أعمال الضبط القضائي من أعمال السلطة القضائية، وتهدف إلى كشف الجرائم وتعقب المجرمين، وذلك بخلاف أعمال الضبط الإداري الذي يقوم بها رجال الشرطة

أنفسهم، للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة المعروفة: الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة حيث لا تعفي هذه الأعمال من المسؤولية التقصيرية إذا توافرت شروطها.

وأهم المبررات التي قيلت لاستثناء أعمال السلطة القضائية من المسؤولية التقصيرية هي أيضا: مبدأ الفصل بين السلطات، وكذا لخشية التأثير على رجال القضاء، وعملا بمبدأ حجية الشئ المقضي به.

وهذا طبعا لا يمنع من مسؤولية الدولة في حالتي: مخاصمة رجال القضاء، وبراءة المحكوم عليه بحكم نهائي.أما مسؤولية القضاة عن أخطائهم الشخصية فيحكمها قانون نظام القضاء أو قوانين آخرى خاصة.

**المبحث الثاني: القيود الواقعية (امتيازات السلطة العامة والسلطة التقديرية، والظروف الاستثنائية)**

**المطلب الأول: امتيازات السلطة العامة، والسلطة التقديرية لجهة الإدارة**

لم يلق هذا القيد الواقعي، وسائرالقيود الواقعية عموماً حظها الكافي من الدراسة بالرغم من تاثيرها غير المنكور في مجال التعويض الإداري، لأن المحكمة – خصوصاً إذا كان النظام المعمول به يشترط الخطأ الإداري للتعويض – ستكون مقيدة في تقدير وجود هذا الخطأ بما تتمتع به قانونا جهات الإدارة من امتيازات السلطة العامة، وهوأمر يسهل تبينه وتبين أثره في مجال هذه الامتيازات المقررة.

وأما الأمر الذي يحتاج الى شيء من التفصيل والبيان، فهو أثر السلطة التقديرية في مجال تقرير التعويض الإداري.

والسلطة التقديرية (Le pouvoir discrétionnaire) هي المبدأ الثاني، بعد أعمال السيادة، الذي يوازن مبدأ المشروعية، هو مبدأ مقبول في الفكر الديموقراطي، إذ يقوم على:

**الضرورات العملية والمساواة مع السلطات الأخرى**

والمشكلة في السلطة التقديرية هي تحديد معيارها، حيث يصعب وضع تعريف جامع مانع لها ولهذا نجد القضاء في فرنسا ومصر، يستبدل بذلك، مناقشة مجال التقدير والقيد في كل عمل إداري على حدة ليقف على العنصر الفرعي الذي ترك للإدارة سلطة التقدير فيه، فيحسر رقابته عنه، أو يعاملها فيه، في ضوء ذلك.

فإذا نظرنا، إلى القرار الإداري مثلا، نجد أن القضاء الإداري لا يناقش بصفة عامة السلطة التقديرية في ركن الشكل أو الاختصاص، لأنهما من الأمور المحددة، التي لا تقدير فيها لجهة الإدارة. كما أنه بالنسبة لركن الغاية يكتفي بأن يكون القرار الإداري مستهدفاً للصالح العام، ولا يوجد دليل على الإنحراف بالسلطة، أو اساءة استعمالها.

وأما ركنا السبب والمحل، فإن القضاء يتوسع في بحث فكرة السلطة التقديرية فيهما، بإعتبار أنهما المجال الأوفى لهذه السلطة. ففي مجال السبب، وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي تعرض للإدارة فتتدخل على أساسها وتصدر قرارها، فإن القضاء الإداري لا يراقب إلا قيام السبب، وصحته، ومطابقته للقانون، وأثر ذلك في النتيجة التي تنتهي إليها جهة الإدارة، بحيث تكون مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا وقانونا.

وأما تقدير أهمية السبب ومدى خطورته فهو من إطلاقات جهة الإدارة، التي تخضع لسلطتها التقديرية " [34].

وأما بالنسبة لركن المحل، وهو الآثر القانوني الذي يترتب على القرار حالا ومباشرة، فإن القضاء الإداري في فرنسا ومصر، يحسر أيضا رقابته القضائية . بصفة عامة . عن الأمور الثلاثة التالية: [35].

-حرية التدخل أو الامتناع مادام ذلك متروكا لتقدير جهة الإدارة وفقا للتشريع الصادر.

-اختيار وقت التدخل، ما دامت الإدارة لا تسرع أو تبطئ فيه على نحو يخالف المعقول.

-اختيار فحوى القرار، حيث للإدارة هنا، أن تضمن هذا القرار الأثر الذي تريده، ما دام ذلك ممكنا وجائزاً قانونا.

وفيما عدا ذلك، فإن القضاء الإداري يباشر رقابة المشروعية كالمعتاد، سواء أكان القرار محل الرقابة القضائية، عملا قائما بذاته، أم جزاء مندمجا في عمل إداري آخر، كالتعاقد الإداري أو التنفيذ المادي.

ويكفي للتدليل على تاثير هذه السلطة التقديرية في مجال التعويض الإداري، أن نعلم أن مجلس الدولة الفرنسي قد رفض التعويض، وبالرغم من إقراره بقيام عيب الشكل، إذا كانت الإدارة تتمتع بخصوص موضوع القرار بسلطة تقديرية، وعجز طالب التعويض عن إثبات أنه كان سوف يصل إلى ما يريده لو أن الإدارة اتبعت الإجراءات السليمة (حكم: 22 مايو سنة 1943 في قضية (Loca) المجموعة ص160).

وإن هذا المجلس انتهج المسلك ذاته في مجال السلطة المقيدة، إذا كانت الإدارة ملزمة بإصدار القرار على أية حال.

**المطلب الثاني: أثر الظروف الاستثنائية في مجال التعويض الإداري**

بالرغم من التسليم بأن الرقابة القضائية بنوعيها الإلغاء والقضاء الكامل، تعد أكمل الوسائل، لحماية مبدأ المشروعية،

ورعاية حقوق الأفراد ضد تعسف الإدارة [36]، خصوصاً أن المواطن يحركها بقناعته، كما تمارسها محاكم مستقلة، لا تضع نصب أعينها سوى حكم القانون، وصالح الجماعة [37].

إلا أنه بالرغم من فعالية هذه الرقابة على هذا النحو، فهي مقيدة بعدة أمور منها ضرورة مراعاة نظرية الظروف الاستثنائية (La notion de circonstance exceptionnelle) التي تبيح للإدارة التحرر من قواعد المشروعية بالقدر اللازم لمواجهة هذه الظروف، عملا بقاعدة التزام الإدارة بحفظ النظام العام وسير المرافق العامة سيرا منتظما[38].

وهذا التحرر، قد يكون نتيجة تشريعات تبيح للإدارة هذه السلطة، أو قد يكون بمراعاة القضاء لهذه الظروف الاستثنائية عملا بالمبادئ العامة في هذا الشأن، إلا أنه في جميع الأحوال، فإن لذلك تأثيره البديهي في مجال تقرير التعويض الإداري أيضا.

## الفصل الثالث

## المسؤولية الإدارية في النظام الأردني

### المبحث الأول: التعويض عن الخطأ الإداري في النظام الأردني

#### المطلب الأول: التعويض عن الخطأ المرفقي

قضت محكمة العدل العليا بأنه: " وحيث إنه من المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة هذا الخطأ، وأن تقوم علاقة سببية بين الخطأ والضرر، وطالما أن قرار أمين عمان بكف يد المستدعي عن العمل كان إعمالاً لمنطوق المادة (31/ أ) من نظام موظفي أمانة عمان بعد أن جري توقيفه من قبل الضابطة العدلية بدائرة مكافحة الفساد بالتهمة التي أسندت إليه، لهذا فإن القرار يكون قد قام على سبب يبرره، وما دام أن القرار الذي بنيت عليه دعوى المطالبة بالتعويض موافق للقانون (أي لا خطأ فيه) وكان إعمالاً لمقتضياته، فإن هذه الدعوى تكون واجبة الرد " (39).

وفي قرار آخر لها قالت: " إن اقتطاع جزء من أراضي المستدعين بموجب المخطط التنظيمي الذي اكتسب الدرجة القطعية، وليس بسبب القرار الإداري المنعدم الصادر عن رئيس الوزراء، وتقرر إلغاؤه ما يجعل من دعوى التعويض استناداً إلى أنه السبب في اقتطاع جزء من أرض المستدعين في غير محلها، ذلك أنه حتي يمكن الحكم بالتعويض عن الضرر الناشئ عن اقتطاع جزء من أرض المستدعين يجب أن يكون الضرر نتيجة مباشرة للنشاط المنسوب للإدارة، فالسببية ركن أساسي بين الخطأ والضرر، ولا تقوم مسؤولية الإدارة دون توافر السببية، وإذا لم يكن الضرر المطالب بالتعويض عنه ناشئاً مباشرة عن الخطأ المرتكب فلا مسؤولية، وعليه فإن هذه السببية منتفية في موضوع هذه الدعوي لأن القرار الصادر عن رئيس الوزراء الذي تقرر إلغاؤه لصدوره عن جهة غير مختصة كان يستهدف ضم أراضي من بلدية الفحيص، في حين أن الضرر نشأ عن الاقتطاعات التي تمت بموجب المخططات التنظيمية، التي لم يتم الطعن بها والإدعاء بعدم مشروعيتها، لذلك فليس للمستدعين أي حق في التعويض عن الاضرار المدعي بها....." (40).

والجدير بالذكر أنها خصصت أيضا صور الخطأ المستوجب للتعويض بقولها: "... فإن القانون كفل للمتضرر حقه في المطالبة بالتعويض لدى المحكمة المختصة، وحيث إنه لم يقم دليل مقنع بأن مجلس الوزراء بإصداره القرار الطعين قد أساء استعمال سلطته وخرج عن التظاهر باحترامه مدفوعاً بعوامل شخصية أو بقصد الانتقام، فعليه يكون القرار سليماً ومتفقاً وأحكام القانون والدعوى مستوجبة الرد (41).

ويتضح من هذه القرارت أن محكمة العدل العليا تشترط لتحريك إختصاصها ابتداء في شأن هذه المسؤولية الإدارية، وجود قرار إداري بالمعني الصحيح لهذا الاصطلاح، حيث جاء في قرار لها بوضوح قولها: " تختص محكمة العدل العليا بنظر التعويض متى كانت الدعوي مؤسسة على قرار إداري معيب لمخالفته القانون أياً كان المدعي عليه سواء أكانت الحكومة أو غيرها وفقاً لأحكام المادتين (8 / أ و9/ ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 والمادة (72) من قانون نقابة المحامين النظاميين رقم (11) لسنة 1972(42).

كما أنها تري أن الأساس في التعويض الإداري هو توافر ثلاثة شروط: صور معينة من الخطأ الإداري، الضرر المترتب علي هذه الصورمن الخطأ، وعلاقة السببية بينهما.

وفي تحديد صور الخطأ المستوجب للتعويض الإداري ترى المحكمة ضرورة أن يثبت أن القرار الإداري الذي كان السبب في الضرر غير مشروع بأن شابه وجه من وجوه عدم المشروعية المحددة: كعيب مخالفة القانون، والانحراف أو الإساءة في استعمال السلطة.

فللخطأ الإداري المستوجب للتعويض عندها صورتان فقط، هما: مخالفة الإدارة للقانون، والانحراف أو إساءة استعمال السطة، فحيث لا توجد مخالفة قانونية، أو انحراف أو إساءة لاستعمال السلطة، فإنه لا مجال لبحث التعويض.

ويتابع الفقه الإداري الأردني بعامة هذه الأصول في تقرير المسؤولية الإدارية، ومن أجل ذلك نتناول فيما يلي: أركان المسؤولية الإدارية في النظام الاردني، وحالاتها، والفروق بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء في هذا النظام.

**أولا: أركان المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ في النظام الأردني:**

لم يخرج النظام الأردني في تحديد هذه الأركان عما هو متعارف عليه من القواعد العامة في مجال المسؤولية التقصيرية، التي سبق أن أوضحناها بالتفصيل المناسب في الفصل الأول من هذا البحث وهي: الخطأ، الضرر، وعلاقة السببية.

ولا توجد فروق تذكر في هذا المجال سوى في شروط الخطا الإداري المستوجب للتعويض، حسبما نبينه في البند التالي، وأما الضرر فشأنه في النظام الأردني شأن ما هو مقرر بعامة من أنه يشترط في الضرر أن يكون:

1. معيناً أي موجوداً فعلا ومحققاً، ومن ثم لا يلتفت إلى الضررالاحتمالي.
2. يتمثل في الاعتداء على حق أو مصلحة شرعية يحميها القانون.

وبالطبع يجب أن تكون هناك علاقة سببية على النحو الذي سبق بيانه بين الخطأ الإداري والضرر على هذا النحو المقرر.

ومن ثم نتناول فيما يلي ما يهمنا بيان تفصيله في النظام الأردني، وهو حالات التعويض في مجال المسؤولية الإدارية، والتطور في ذلك.

**ثانيا: حالات التعويض في مجال المسؤولية الإدارية [43]:**

عندما يتعرض أي فرد لإعتداء إداري يقع على حق شخصي له، فهو إما أن يكون مرتبطاً بعقد إداري أبرمه مع جهة الإدارة ووقع الاعتداء الإداري في شأنه، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية عقدية، أو يكون الاعتداء مرتبطاً بقرار إداري، على التخصيص الذي تم إيضاحه حلاً، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية الإدارية غير عقدية، وهو ما نحن بصدده في هذا البحث.

ويقف القضاء الإداري الأردني كما قدمنا، عند اشتراط ركن الخطا في تحريك هذه المسؤولية، وأما الحالة الأخري التي تقوم على أساس التعويض لأجل جبر الضرر الإداري فقط، فلم يقررها القضاء الأردني أو يجتهد في شانها بعد، وإن كنا سنشير المأمول منه في هذا الصدد حين نتعرض للمسؤولية الإدارية علي اساس المخاطر في المبحث التالي.

**وبالنسبة للخطأ في مجال القرارات الإدارية نفرق بين عيوب القرار الإداري التي يمكن أن تستوجب التعويض والأخرى التي لا تستوجبه كالتالي:**

**(أ): عيوب القرار الإداري التي تصلح أساساً للمطالبة بالتعويض:**

الحقيقة أن محكمة العدل العليا قد سايرت القضاء الإداري المصري في هذا المجال، حيث قالت بوضوح في قرار آخر لها: " استقر الاجتهاد على أن اختصاص القضاء الإداري بقضايا التعويض عن القرارات الإدارية منوط بإصدار قرار إداري بالمعنى الصحيح لهذا الاصطلاح، كما أن القضاء الإداري لا يحكم بالتعويض إلا إذا ثبت أن القرار الإداري الذي كان السبب في الضرر غير مشروع بأن شابه وجه من وجوه عدم المشروعية كعيب مخالفة الشكل والاختصاص ومخالفة القانون والانحراف [44].

وعليه، فإن الأصل لديها، أن عدم مشروعية القرار الإداري يعد أساسا لقيام مسؤولية الإدارة، فإذا كان القرار الطعين خالياً من العيوب التي تؤثر فيه فتلغيه أو تبطله فلا تترتب مسؤولية علي الإدارة أيا كانت جسامة الضرر اللاحق بالفرد جراء تنفيذه.

وأما إذا كان القرار معيباً وترتب على تنفيذه ضرر، ففي أول الأمر ذهبت محكمة القضاء الإداري المصري إلى أن أي عيب يشوب هذا القرار يكون مستوجباً للتعويض، حيث قالت: " لا يجوز قصر مسؤولية الإدارة على حالة الإنحراف بالسلطة وإساءة استعمالها أو إلى ما يقاربه من خطأ جسيم وفقاً لما هو مقرر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بل يكفي لتقرير هذه المسؤولية أن يصدر القرار الإداري معيباً لأي وجه من تلك الأوجه وأن يترتب عليه ضرر دون تخصيص هذا الحكم بعيب إساءة استعمال السلطة وحده [45].

ثم ما لبثت هذه المحكمة أن عدلت عن مبدأ إعتبار كل عيب مهما كان نوعه أساساً للمسؤولية، وسايرتها في ذلك محكمة العدل العليا، حيث أخذتا معا تفرقان بين أنواع هذه العيوب، وعدتا أن العيب المؤدي لقيام المسؤولية هو عيب مخالفة القانون والإنحراف بالسلطة، أي أن هذا القضاء جميعه اعتمد في تقريره لقيام مسؤولية هذين العيبين مصدرين للمسؤولية فقط، دون عيبي الشكل والاختصاص، مما يجعلنا نلقي بعض التفاصيل على حدود هذه العيوب، أو بيان العيوب التي لا تصلح أساساً للتعويض في البند التالي.

**(ب): العيوب التي لا تصلح أساساً للتعويض:**

عدلت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى القول بوضوح في أحكام متواترة لها منذ أمد بعيد: إن من المبادئ المسلمة في القانون الإداري والتي استقر عليها قضاء مجلس الدولة أن مجرد العيب الشكلي وحده لا يرتب حقاً في التعويض، وعلى ذلك فمتى كانت الأسباب التي قام عليها حكم محكمة القضاء الإداري بالنسبة لبطلان تشكيل لجنة الخبرة الاستئنافية وإن صلحت أساسا لإلغاء هذا القرار لمخالفته القانون من حيث

الشكل، إلا أنها لا تصلح سنداً للمدعي في مطالبته بالتعويض عن مخالفة هذا القرار للقانون [46].

وقد أخذت محكمة العدل العليا بتقرير هذا الاتجاه حين قالت " إن الاجتهاد استقر على أن إلغاء القرار الإداري بعيب شكلي سواء في ما يتعلق بمخالفة الشكل أو عيب الاختصاص لا ينهض سبباً 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 يستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وأن يصيب الفرد ضرر نتيجة هذا الخطأ وأن تقوم علاقة سببية 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 أن تكون أساسا مبرراً للتعويض بشكل تلقائي، وإنما لا بد من توفر الشروط الأخرى لترتيب استحقاق التعويض، وأهم هذه الشروط التثبت من جسامة مخالفة الإدارة للمشروعية وهذه نقطة واقعية تختلف من دعوى إلي أخري.

فإذا كان القرار الملغي سليماً في مضمونه محمولاً على أسباب تبرر إصداره بالرغم من مخالفة الشكل أو الاختصاص، فإنه لا يكون ثمة محل لمساءلة الجهة التي أصدرته والقضاء عليها بالتعويض، لأن القرار سيصدر على أية حال بذات المضمون من المرجع المختص بعد مراعاة الشكل، وبما أن العيب الشكلي الذي شاب القرارين الإداريين الملغيين بسبب المطالبة بالتعويض وهما حل هيئة المديرين وتشكيل لجنة لإدارة الشركة كانت لهما أسباب تبرر صدورهما بالواقع والقانون، وتكون النتيجة عدم وجود ما يوجب مسؤولية المستدعي ضده بتعويض الضرر المدعى حصوله، فإنه في ظل ذلك تكون المطالبة بالتعويض مستوجبة الرد[47].

غير أن القضاء الإداري المصري ومعه الأردني ما لبثا أن عدلا عن هذا العدول السابق أيضا، واتجها إلى التمييز بين الشكليات الجوهرية المؤثرة في موضوع القرار، والشكليات الثانوية التي لا تؤثر في إمكانية الإدارة معاودة إصدار القرار دون أن يكون الشكل مؤثرا عليها، وانتهيا إلى تقرير مبدأ صلاحية الشكليات الجوهرية كأساس للمطالبة بالتعويض خلافاً للشكليات غير الجوهرية التي لا تشكل أساساً لهذه المطالبة.

ومما صدر عن محكمة القضاء الإداري المصري في هذا الشأن، قولها " إن العيب في شكل القرار الإداري شأنه شأن غيره من العيوب التي تعلق بهذا القرار وتكون ركن الخطأ في دعوي المسؤولية إلا أنه يشترط في هذا العيب بصفة خاصة أن يكون الخطأ جسيماً بحيث يؤثر في موضوع القرار وجوهره، والإ فلا يقوم به الخطأ في دعوىالتعويض [48].

وقولها أيضاً: " ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد جري على أن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، وأن لكل من القضائين أساسه الخاص الذي يقوم عليه، وأن عيب عدم الاختصاص أو الشكل الذي قد يشوب القرار فيؤدي إلى إلغائه لا يصلح حتماً وبالضرورة أساساً للتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولاً على أسبابه المبررة له رغم مخالفة قاعدة الاختصاص أو الشكل، فإنه لا يكون ثمة مجال للقضاء أوالتعويض لأن القرار كان سيصدر على أي حال بذات الموضوع لو أن تلك القاعدة قد روعيت [49].

ونظير ذلك بالنسبة للأردن ماقررته محكمة العدل العليا في ذات الاتجاه في حكمها الذي قررت فيه أنه استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن مسؤولية الدولة عن التعويض عن أعمالها غير المشروعة لا تتحقق بمجرد إلغاء قراراتها المشوبة بعيب الشكل أو الاختصاص وتحقق الضرر في جميع الحالات، ذلك لأن عيب الاختصاص أو الشكل قد يشوب القرار الإداري فيؤدي إلى إلغائه إلا أنه لا ينهض للحكم بالتعويض ما لم يكن العيب مؤثراً في موضوع القرار وجوهره، فإذا كان القرار سليماً في مضمونه محمولا على أسباب تبرر إصداره بالرغم من مخالفة الاختصاص أو الشكل فإنه لا يكون ثمة محل لمسائلة الجهة التي أصدرت هذا القرار والقضاء عليها بالتعويض لأن القرار سيصدر على أية حال بذات المضمون من المرجع المختص بعد مراعاة قواعد الشكل والاختصاص فحينئذ يكون الضرر واصلاً لا محالة عن طريق القرار المعيب أو السليم [50].

والخلاصة من ذلك كله أن عيب مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة هو مما ينهض أساساً للمطالبة بالتعويض جراء صدور قرار إداري معيب بهذه العيوب، خلافاً لعيب الشكل أو الاختصاص الذي لا يصلح أن يكون أساساً للمطالبة بالتعويض وذلك في نطاق ما سبق بيانه من أن العيب الثانوي أو البسيط لعيب الشكل والاختصاص لا يصلح أساساً للمطالبة بالتعويض وأما العيب الجوهري والمؤثر لهما فهو ما يكون عماده أساساً لهذه المطالبة.

وأما إذا كان القرار المطعون فيه سليماً خالياً من العيوب فلا مسؤولية على الإدارة أيا كانت جسامة الضرر الذي يصيب الأفراد جراء تنفيذه وهذا ما استقر عليه القضاءان المصري والأردني وفقاً للقرارات والأحكام المشار إليها.

**ثالثا: الفروق بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض عن المسؤولية الإدارية:**

يرى بعضهم [51] اختصاراً أن الفروق بين الدعويين تتمثل في ثلاثة محاور هي: الطبيعة، والهدف، والمحل:

فمن حيث طبيعة كل منهما: فدعوى التعويض دعوى شخصية تهدف إلى المراكز الفردية والحقوق الشخصية ، بينما دعوى الإلغاء دعوى موضوعية أو عينية تتضمن مخاصمة القرار الإداري المعيب وتهدف إلى تحقيق مبدأ المشروعية.

1. من حيث هدف كل منهما: تؤدي دعوى الإلغاء إلى إلغاء القرار الإداري غير المشروع ، فى حين تنتهي دعوى التعويض بإلزام الإدارة بأن تؤدي للمضرور تعويضاً عما أصابه من أضرار مادية وأدبية من جراء تصرفاتها غير المشروعة..

2. من حيث محل كل منهما: فمحل دعوى الإلغاء (القرار الإداري النهائي) ، أما دعوى التعويض فمحلها قد يكون قراراً إدارياً وقد يكون عقداً إدارياً أو عملاً مادياً صدر عن الإدارة فنشأ عنه ضرر للأفراد ، وهذه الأعمال أو التصرفات لا تصلح محلاً لدعوى الإلغاء.

وللتفصيل يرى الباحثان أن هذه الفروق تتمثل في خمسة أمور هي [52]: المحل، والاختصاص، والصفة، والمصلحة والميعاد، الإجراءات، وحجية الحكم الصادر في كل منها، وذلك كما يأتي:

**أ- من حيث موضوع أو محل الدعويين:**

يتمثل المحل في دعوى الإلغاء بطلب إلغاء قرار إداري معيب، وهنا يكفي أن يستند الطاعن إلى مخالفة الإدارة في إصدار قرارها الإداري لقاعدة قانونية سواء أخذت شكل نص دستوري أو قانوني أو تنظيمي أو مجرد تعليمات، ولذا فإنه يكفي أن تتوافر مصلحة شخصية ولو لم يكن صاحب حق، بمعنى أن قضاء الإلغاء هو قضاء عيني أو موضوعي يقوم على مخاصمة قرار إداري، فإذا استبان للمحكمة أنه غير مشروع قضت بإلغائه وإلا ردت الدعوى، في حين أنه في دعوى التعويض يشترط أن يستند الطاعن إلى اعتداء الإدارة على حق شخصي له، وبذلك فإنها تبدو في شكل نزاع بين طرفين هما الفرد والإدارة، فإذا اعتدت الإدارة على مركز قانوني معين يرتب حقاً للفرد جاز له الإدعاء على الإدارة بسبب هذا الاعتداء، وهو ما عبر عنه الفقهاء إن قضاء التعويض هو قضاء حقوقي أو شخصي[53].

**ب- من حيث الاختصاص:**

معروف أن أول ما يبحث في شكل الدعوى هو الاختصاص لارتباطه بولاية المحكمة، لأنه حيث لا ولاية فلا حكم.

كما أن دعوى الإلغاء لا يمكن إقامتها إلا أمام محكمة القضاء الإداري، فإذا رفعت لدى غيرها ردت الدعوي لعدم الاختصاص، في حين أن دعوى التعويض يمكن إقامتها أمام المحاكم المدنية أو الإدارية، فإذا رفعت أمام محاكم القضاء الإداري فإن المحكمة تنظر دعوى الإلغاء والتعويض، حتى إذا توفرت البينة اللازمة فيها قضت بإلغاء القرار الطعين مع ما يترتب عليه من نتائج قانونية تتمثل في إصدار الحكم بالحقوق الواجبة للطاعن تجاه الإدارة سواء كانت الدولة أو أي شخص آخر من أشخاص القانون العام[54].

يضاف إلى ذلك أن ولاية المحكمة في دعوى التعويض أكثر اتساعا إذ لا تقتصر على مجرد الحكم بالإلغاء، ولكنها تمتد فيتناول الحكم فيها تعديل القرار المطعون فيه أو تبديله أو الحكم بإلزام الإدارة بنتيجة هذا الإلغاء فهي تبحث أساس الحق المدعى به مداه، كما تبحث مقدار التعويض الذي تحكم به على الإدارة[55].

**ج- من حيث الصفة، والمصلحة، والميعاد:**

سبق لنا في بحث آخر [56] أن بينا الفروق في مجال الصفة والمصلحة بين دعوي الإلغاء ودعوي التسويات (الحقوق المالية) بما فيها دعوي التعويض.

وهذه الفروق تشمل نواح إجرائية وأخرى موضوعية. فمن الناحية الإجرائية تختلف الصفة والمصلحة من حيث أولوية التصدي، ومن حيث مستندات التصدي. فمن حيث الأولوية تتمتع الصفة بأولوية التصدي على المصلحة لأن الأخيرة لا تبحث إلا إذا كانت الدعوى مرفوعة من صاحب صفة أصلا. وكذلك فإن المستندات اللازمة لإثبات أن رافع الدعوى صاحب صفة فيها تختلف بالطبع عن المستندات الدالة على مصلحته فيها.

وأما من الناحية الموضوعية، فقد ثار الخلاف بالنسبة لطبيعة شرط المصلحة، وهل هو شرط قبول لا علاقة له بالشروط الشكلية أو الموضوعية، أو هو الشرط الشكلي الوحيد لقبول الدعاوي، أو هو أحد هذه الشروط الشكلية فحسب، حتى ولو كانت له من الأهمية الخاصة ما هو غير مذكور.

وأما شرط الصفة، عند من لا يدمجونها في المصلحة، فإنه لا خلاف بينهم في اعتبارها شرطاً شكلياً من النظام العام يجوز إبداؤه في أية حالة تكون عليها الدعوى، ولا يسقط بالتكلم فيها، وهو ما يسري بالطبع على دعوى الإلغاء، بل إننا ذكرنا حالاً في صددها أن الفصل فيه مقدم على الدفوع الشكلية الأخرى بعد الاختصاص بما في ذلك شرط المصلحة.

وأما من حيث الميعاد، فتخضع دعوى الإلغاء للأجل المحدد قانوناً، وهو ستون يوماً من تاريخ تبليغ صاحب الشأن

بالقرار، أو من تاريخ النشر أو علمه بعناصر القرار الإداري علماً يقينياً، هذا إذا كان القرار صريحاً، وأما إذا كان القرار إدارياً ضمنياً فإن مدة الستين يوماً تبدأ بعد مرور ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الطلب إلي الإدارة، في حين أن دعوى التعويض إنما تخضع للمواعيد العادية في الدعاوي المدنية، وفي هذا قررت محكمة العدل العليا أن: " طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في المادة (9 / أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 لا تخضع لمدة الطعن بالقرار الإداري وعليه يكون الدفع بأن الدعوى مقامة بعد انقضاء المدة مستوجب الرد [57].

وتفصيلاً لذلك أوضحت المحكمة أيضا أنه بشأن تقادم دعوى التعويض فإن رفع دعوى التعويض لا يتقيد بميعاد محدد وإنما تتقادم الدعوى بتقادم الحق المدعى به ، بينما يتقيد طلب التعويض بميعاد الطعن بالإلغاء فى حالة الارتباط بينهما أى عند جمعهما فى لائحة دعوى الإلغاء.. حيث قالت المحكمة نصاً في ذلك [58]: ". ولما كانت مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية المخالفة للقانون لا تنسب إلى الفعل الضار وإنما تنسب إلى المصدر الخامس من مصادر الإلتزام وهو القانون بإعتبار أن هذه القرارات هي تصرفات قانونية فلا تسقط مساءلة الإدارة عنها عن طريق التعويض إلا بالتقادم العادى ، واستناداً إلى هذا التفسير فإن دعوى التعويض عن الأضرار التى ترتبها القرارات الإدارية غير المشروعة لاتسقط إلا بمضى خمسة عشر سنة ، الأمر الذى يتعين معه رد هذا الدفع

وإن كان يلحظ أن ميعاد التقادم يسرى بالنسبة لدعوى التعويض من تاريخ العلم بالقرار المطلوب التعويض عنه ، ومن ثم فإن ميعاد الطعن بالإلغاء وميعاد التقادم في دعوى التعويض يبدأ كلاهما من تاريخ واحد هو تاريخ العلم بالقرار المطعون فيه.

**د- من حيث الإجراءات**

يقوم بإجراءات الدعوى الإدارية محام أمضى مدة لا تقل عن خمس سنوات بعد مرحلة التدريب، وفي المواعيد التي سبق بيانها.

**هـ - من حيث حجية الحكم الصادر في الدعويين:**

دعوى الإلغاء دعوى عينية موضوعية، والحكم الصادر فيها له الحجية الكاملة في مواجهة الكافة لأن هذا الحكم هو عنوان الحقيقة في مجال المشروعية التي لا تقبل بطبيعتها فكرة النسبية، وأما الحكم الاستحقاقي بالتعويض، فهو حكم شخصي، ومن ثم فإن حجيته نسبية ومقصورة علي اطراف الدعوى وليس في مواجهة الكافة.

**المطلب الثاني: التعويض عن الخط الشخصي**

سبق أن بينا أن الخطأ الشخصي هو: الذي يأتيه الموظف وله طابع شخصي، كما إذا تصرف بدافع هوى خاص في نفسه أو عدم تبصره، ويذهب القضاء في أحكامه إلى القول بأنه هو الذي يصدر عن الموظف بسوء نية، مثل أعمال العنف وحوادث الاختلاس أو هو الخطأ الجسيم حتى ولو لم يكن مصحوباً بسوء نية والتفريق بين ما هو خطأ جسيم وخطأ بسيط يخضع لمعايير كثيرة، ولكن القضاء لا يتقيد بمعيار معين، وإنما يفحص كل حالة على حدة، وما المعايير الفقهية إلا أداة استرشاد يستأنس بها القضاء عند تحديد الضرر، وفي مثل هذه الحالة لا تحكم الإدارة بأي تعويض.

ولم تخرج إشكالية الإرتباط بين الخطا الشخصي والخطا المرفقي في التطبيق الأردني عما سبق بيانه من قبل في التطبيقات الاخرى خصوصا أن حالات التعويض التي تعرضت لها محكمة العدل العليا تعد قليلة نسبياً، ولعل هذا كان احد أسباب إختيار موضوع هذا البحث أيضا، إستعداداً ليوم تزداد فيه مثل هذه النوعية من القضايا في النظام الأردني.

## المبحث الثاني: التعويض عن المخاطر(الضرر) في النظام الأردني وقيوده

**المطلب الأول: التعويض عن الضررفي النظام الأردني**

سبق أن بينا التطور الهائل الذي لحق المسؤولية الإدارية حتى صارت أمراً مسلماً به في الوقت الحاضر، فمن قبل كان المبدأ السائد قديماً يتحصل في عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها بوصفها سلطة عامة ذات سيادة لا يجوز مساءلتها عن تصرفاتها، وكانت القاعدة هي أن الملك لا يخطئ ( The King can no do wrong) وترتب على ذلك أن الدولة إذا عوضت الأفراد فذلك من قبيل التبرع والتسامح [59].

ولكن القضاء الإداري الفرنسي لم يقف عند هذا المبدأ، وقاد التطور، وأعمل اجتهاده حتى قرر مسؤولية الدولة وإن كان طبقا لطبيعة روابط القانون العام، ثم حدث تطور آخر في أساس هذه المسؤولية، فبعد أن كانت تقوم على أساس الخطأ الجسيم أصبحت تقوم على مجرد الخطأ، ثم صارت ترتكز على أفكار أخرى غير فكرة الخطأ مثل المسؤولية على أساس تبعة المخاطر، وعلى أساس المساواة أمام الأعباء العامة، ثم بعد ذلك حصل تطور آخر في قواعد التعويض من حيث تاريخ تقدير الضرر، ومن ثم قبول الدعاوي على نطاق واسع من خلفاء المجني عليه، ثم التعويض عن الضرر المعنوي وتقدير مبلغ التعويض بصورة مجزية، بحيث يكون مناسباً وكافياً لجبر الضرر.

وبالرغم من هذا التطور الهائل الذي يجري من حولنا في هذه المسؤولية، فما زالت الأنظمة القضائية العربية ومنها الأردن التي لا تعتمد المسؤولية الإدارية سوى علي أساس الخطأ فحسب، وليس على أي أساس آخر، وهو أمر نحسبه سيتطور بالقطع بما لن يقتصر على الأردن فحسب، وإنما سيشمل سائر االانظمة العربية مراعاة لاعتبارات العدالة والمساواة أمام الاعباء العامة، وتطبيقاً لما تقرره الشريعة الإسلامية من المبدا العادل الغرم بالغنم حسبما أوضحنا بيان ذلك منذ المقدمة الأولي لهذا البحث.

**المطلب الثاني: قيود التعويض الإداري في النظام الأردني**

بالرغم من إقتصار التعويض الإداري في النظام الأردني على الخطأ فحسب، وبالتفاصيل التي سبق أن بيناها منذ حين قليل، فإنه يخضع أيضا هذا التعويض لذات القيود التي سبق أن قدمنا نظيرها في الأنظمة الأخرى، وهي: القيود القانونية (أعمال السيادة، وأعمال السلطتين التشريعية والقضائية) أو الواقعية (امتيازات السلطة العامة والسلطة التقديرية لجهة الإدارة، ومراعاة الظروف الاستثنائية) بما لا نجد معه حاجة إلى مزيد من التفاصيل بالنسبة للتطبيق الأردني، فهو يدور في فلك هذه القيود.

**الخاتمة والتوصيات**

حين طالعنا التطور الملموس في مجال المسؤولية الإدارية، ورأينا في النهاية أنه يضاهي ما سبق ان انتهي إليه الفقهاء المسلمون من قبل، وأن التطور في شأن تطبيقنا المعاصر في المملكة آت.. آت، ارتأى الباحثان نسبق هذا التطور بإجراء هذا البحث، ليكون، مع غيره من الأبحاث، القاطرة التي تقود هذا التطور، باعتبار أنه من أهم أغراض البحث العلمي (المفيد والواقعي) أن يكشف لمن ينتظر منه أن يتولى الأمر، والجوانب الاستشرافية المأمولة من كل باحث، كل فيما يخصه ويعرف دروبه.

وتحقيقاً للغرض المأمول من هذا البحث، فقد وقع في ثلاثة فصول تناول كل منها إحدى المشكلات الكبري اللازمة في الموضوع، 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 في ذلك: القيود القانونية (أعمال السيادة، وأعمال السلطتين التشريعية والقضائية)، أو القيود الواقعية (امتيازات السلطة العامة والسلطة التقديرية لجهة الإدارة، والظروف الاستثنائية أو الطارئه) مما نحسبه في شأن الإشارة إلى هذه القيود الواقعية غير مسبوق، بالرغم من أهمية الالتفات إليها من الناحية الواقعية.

وأما الفصل الثالث والأخير، فكان تطبيقياً يتناول: المسؤولية الإدارية في النظام الأردني، بإعتبار أن واقع هذاالنظام المطبق، هو المأمول في تطويره.

وخلاصة توصياتنا في هذا الموضوع هي الآتي:

**أولا:** إن التطور الذي آلت إليه الأنظمة الكبرى المعاصرة في هذا الموضوع، واقتبسنا في انظمتنا العربية بعضاً منه، هو بضاعة الفقه الإسلامي.

**ثانيا:** إن هذا المعنى، يجب أن يكون حافزاً لنا على الاهتمام أكثر بالتطور في هذا المجال، إذ نحن في الأساس أولى به، وإذا كانت اعتبارات العدالة والمساواة أمام الأعباء العامة، هي التي حدت بالأنظمة الأخرى للقبول بفكرة التعويض على أساس الضرر أو المخاطر فحسب، فإن شعوبنا أيضاً، تستحق هذا المعنى وهذا الاتجاه.

**ثالثا:** إننا نقدر أن النظام القانوني المطبق، يتعين أن يكون انعكاساً مكافئاً لواقع الحقائق المادية والبشرية السائدة في المجتمع، ومع ذلك فإننا لا نرى في الواقع المادي والبشري السائد في مجتمعنا ما يحول دون الاخذ بالتطور في مجال المسؤولية الإدارية.

**رابعا:** إن القضاء الإداري بطابعه الإنشائي، ينبغي أن يكون في المقدمة من هذا التطور، ليس في الأخذ به، وتقريره فحسب، وإنما في تقليل القيود التي تحد منه قانوناً أو واقعاً، وتفسيرها على الأقل تفسيراً ضيقاً لا يتم التوسع فيه.

**الهوامش**

(1) راجع: الطماوي القضاء الإداري . الكتاب الثاني (قضاء التعويض والطعن في الأحكام). ص 135 .

(2) رغم أن الشريعة الإسلامية منذ عصور طويلة تعرف قاعدة مشابهة في هذا التعويض . هي: " الغرم بالغنم " أي أن من ينال نفع شئ يتحمل ضرره (أنظر المادة (87) من كتاب الأحكام العدلية . طبعة الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية بمصر. 1980) بل كان لافتاً أن نجد المادة (1152) من هذه الأحكام تنص على أنه: " التكاليف الأميرية إن كانت لأجل محافظة النفوس تقسم على عدد الرؤوس ولا يدخل في دفتر التوزيع النساء ولا الصبيان . وإن كانت لمحافظة الأملاك

فتقسم على مقدار الملك لأن الغرم بالغنم كما ذكر في مادة (87) "، ومقتضي المساواة في الأعباء العامة على هذا النحو أن من يتحمل فيها أكثر من نصيبه يعوض عن هذا الضرر الزائد .

(3) د.أبو ستيت: نظرية الالتزام في القانون المدني، الكتاب الأول (مصادر الالتزام) – الكتاب الجامعي – الطبعة الثانية، ص 370 وما بعدها والمراجع المشار إليه سابقا.

(4) د.شرف الدين: نظرية الالتزام – ج1 (مصادر الالتزام) – الكتاب الثاني (المصادر غير الإرادية – المسؤولية التقصيرية – الإثراء بلا سبب) – طبعة المؤلف 2006 – 2007 – ص 57 وما بعدها، والمراجع المشار إليها هناك .

(5) نفسه – 61 وما بعدها، والمراجع المشار إليها هناك .

(6) ذات المرجع – ص 78 وما بعدها، والمراجع المشار إليها هناك .

(7) راجع: C.E.21 juin 1895, Cames . Rec. Connil - أو: سيري سنة 1897 . القسم الثالث . ص23.

(8) مشار إليه في: الطماوي القضاء الإداري . الكتاب الثاني (قضاء التعويض والطعن في الأحكام). مرجع سابق . ص 134، وأنظر إيضا المرجع المشار إليه هناك. كما يمكن كذلك مراجعة: مجموعة الأحكام الكبرى أو أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي (وضع: مارسولون، بروييرفي، جي بريبان)، ولها ترجمة من د . يسري رئيس مجلس الدولة المصري سابقا .

(9) الطماوي – ذات الموضع .

(10) نفسه– ص 123.

(11) نفسه – ص 165 وما بعدها .

(12) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 20 ديسمبير سنة 1946 في قضية: (Soc . Les grande magazines) منشور في مجموعة سيري سنة 1947 القسم الثالث ص 61 مع تعليق (Malicieux).

(13) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 20 ديسمبير سنة 1946 في قضية (Soc . les grands magazines) منشور في مجموعة سيري سنة 1947 القسم الثالث ص 61 مع تعليق (Malicieux) .

(14) للتفاصيل: الطماوي: ذات المرجع والموضع .

(15) الطماوي: قضاء التعويض – المرجع السابق ص 137 وما بعدها، وأيضا: دكتورة كامل: مسؤولية الإدارة غير التعاقدية (قضاء التعويض) –ص وما بعدها ، ولها أيضا: الدعاوي الإدارية والدستورية (دعوي الإلغاء – دعوى التعويض والدعاوي الدستورية) ص 121 وما بعدها ، والحلو: الدعاوي الإدارية –ص 259 وما بعدها .

(16) راجع: C.E. 20 Févr ., 1929, philouze .

(17) راجع: C.E.30 Juin , 1950 , Soc .Marrienne .

(18) راجع: C.E.10 Févr., 1950, Tomasso Greco.

(19) راجع: C. E. 26 Févr. 1947, Soc Les nouvelles galleries , D, 1947 p. 284.

(20) راجع: C . E. 2 Févr ., 1934, Consort Fornval

(21) راجع: C .E . Févr, 1942. Comm . De Sarlat

(22) راجع: C . E. 25 Nov . 1912, Malou

(23) Traité de la Juridiction administrative , 2e éd , t. 1. p (648 .
وكذا، تعليقه على حكم التنازع الصادر في5 مايو سنة 1877 في قضية (Lemonnier Carriole)) المجموعة ص 437 .

(24) (Précis de droit administrative, 10 éd, p. 371.

(25) (Traité de droit constitutionnel.111.p.262.

(26) راجع مقالة بهذا الخصوص المنشور في مجلة القانون العام ((R.D.P.) سنة 1909، ص 276 .

(27) الطماوي: نفسه – ص123 .

(28) في ذات المعني: الطماوي – قضاء التعويض – مرجع سابق – ص 131 .

(29) راجعه في أي من طبعات أحكام المبادئ الفرنسية ( Les Grands Arrêts)

(30) لأنه في الفقه الإسلامي عرفت نظرية الغرم بالغنم حسبما سبق أن أشرنا في المقدمة .

(31) أنظر: suppl.61. T.c 8 Févr.1873,Blanco .Rec.1er
وله ترجمة في: مجموعة الأحكام الكبري أو أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي (وضع: مارسو لون، بروييير في، جي بريبان) مرجع سابق – ص 19 وما بعدها .

(32) T.C.8 fév. 1873 Blanco .Rec. 1 0 suppl. 61, conc. David D. 1874, 17, conc. David – s. 1873 153, Conc. David. Les grands arrêts de la jurisprudence administrative 80 ed, Siery 1984, p.p.5 ets

(33) C.E: 12 juin 1981 , centre hospitalier da Lisieuse c/ Harel . Rec 262, concl Mme / Moreau A. J. 1981, 488, Chr Tiberghieu et Lasserre.

(34) راجع. سعاد الشرقاوي: نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني . ص 114 .

(35) أنظر تفاصيل مناسبة لهذا الموضوع، في المراجع التالية: باللغة العربية: الطماوي: قضاء الإلغاء . ط. خامسة . ص 363 وما بعدها، والمراجع المشار إليها هناك .
وباللغة الفرنسية: De Laubadére , André: Traité de droit administrative, paris, 1976. p.281 et Ss.
والمراجع المشار إليها هناك .

(36) مشار إليه في: رسلان (أنور): القضاء الإداري (قضاء التعويض) دار النهضة العربية . 2004، ص 129 .

(37) وهذا كله فيما لو أفصحت جهة الإدارة عن السبب، أو كانت ملزمة بهذا الافصاح قانونا، لأن الإدارة غير ملزمة بذلك، حيث يفترض في هذه الحالة أن القرار غير المسبب يقوم علي سبب صحيح . ولمزيد من التفاصيل يمكن مراجعة:

بالنسبة لأحكام القضاء الإداري في مصر: الموسوعة الإدارية الحديثة، تحت إشراف نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني . الدار العربية للموسوعات ط . أولي 1986 . ج 19 ص541 وما بعدها، وفي الفقه: الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية . ط. رابعة، ص 53 وما بعدها.

(38) سليمان الطماوي . نفسه . ص 60 وما بعدها، والمستشار حمدي ياسين عكاشة: القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة منشأة المعارف 1987 م. ص 662، الشرقاوي: القضاء الإداري . . ص 96 .

(39) العطار (فؤاد): رقابة القضاء لأعمال الإدارة . ص 81 .

(40) الطماوي . قضاء الإلغاء . مرجع سابق . ص 11 .

(41) الطماوي . النظرية العامة للقرارات الإدارية . مرجع سابق – ص 114–115 .

(42) قرار رقم 97/56 لسنة 97 – منشور بمجلة نقابة المحامين – ص 689.

(43) قرار رقم 97/176 لسنة 97 – منشور بمجلة نقابة المحامين – ص 4378.

وتكرر هذا المبدأ في قرارات عديدة منها: 95/90 لسنة 96 منشوربذات المجلة ص 1609 ورقم 95/2900 لسنة 96 منشور بها أيضا ص 1663.

(44) قرار رقم 97/318 لسنة 98 ص 3837 من ذات المجلة.

(45) قرار رقم 94/37 لسنة 94 ص 788 من ذات المجلة .

(46) راجع للتفاصيل في التعويض الإداري في النظام الأردني: كنعان (نواف): القضاء الإداري الأردني – الآفاق المشرقة – ط. رابعة 1433 هـ –2012 م – ص 157 وما بعدها، وأ. أبو العثم: القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق – مرجع سابق – ص 543 وما بعدها، الشوبكي: القضاء الإداري (داسة مقارنة) – دار الثقافة للنشر والتوزيع – ط. 1432هـ – 2011 م – ص166 وما بعدها، ولإضافات مهمة في الموضوع: المحامي حداد
(تركي): المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في القضايا الحقوقية منذ بداية 1963 حتي نهاية 1970 وخصوصاً ج2 قسم 2 مواضع متفرقة – نشر مجلة نقابة المحامين .

(47) قرار رقم 94/37 – منشور بمجلة نقابة المحامين السنة 94 – ص 788.

(48) مجموعة محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني لمجلس الدولة، السنة السابعة، ص 1027.

(49) راجع مثلا: حكمها الصادر بجلسة 1958/3/9 في الدعوي رقم 8/6514 ق في اي من مجموعات النشر .

(50) قرار رقم 99/55 – منشور بالمجلة القضائية ص 230/ 3.

(51) حكمها بجلسة 1960/6/30 في الدعوي رقم 1/73 – مجموعة المكتب الفني – السنة 14 ص 66 .

(52) حكمها بجلسة 79/12/15 في الدعوي رقم 24/421 ق، مشار إليه في: عكاشة – القرار الإداري – ط. أولي 1986 – ص 430.

(53) قرار رقم 94/266 منشور بمجلة نقابة المحامين لسنة 95 – ص 1820.

(54) كنعان: مرجع سابق – ص 157– 158، بالاستعانة بحداد (تركي): المبادئ القانونية لمحكمة التمييز – تمييز– حقوق – 480 / 66 – مجلة نقابة المحامين 1967 – ص 49 .

(55) في ذات المعنى، مع إختلاف التفاصيل: أبو العثم: مرجع سابق – ص 545 وما بعدها.

(56) في ذات المعنى: محمود حافظ: القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن – ص 469 .

(57) جمال الدين (سامي – مصر): المنازعات الإدارية: ص 143.

(58) العطار: رقابة القضاء لأعمال الإدارة – مرجع سابق – ص 546 .

(59) بعنوان: الصفة والمصلحة في الدعوي الإدارية – تحت النشر – مواضع متفرقة .

(60) قرار رقم 94/140 – منشور بمجلة نقابة المحامين – السنة 95 – ص 699.

(61) قرارها رقم 94/366 ، منشوربمجلة نقابة المحامين – السنة 95 ، ص 1827.

(62) العطار: رقابة القضاء لأعمال الإدارة – مرجع سابق – ص 546 .

## المصادر والمراجع


أبو العثم، فهد عبد الكريم، 2005، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع

أبو ستيت، أحمد حشمت، نظرية الالتزام في القانون المدني، الكتاب الأول، مصادر الالتزام، الكتاب الجامعي الطبعة الثانية

جمال الدين، سامي، 2003، المنازعات الإدارية منشأة المعارف

حافظ، محمود، 1993، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن، دار النهضة العربية والكتاب الجامعي طبعة

الحلو، ماجد راغب، 2004، الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف بالاسكندرية

دكتورة كامل، نبيلة عبد الحليم، 1995، مسؤولية الإدارة غير التعاقدية، قضاء التعويض، دارالنهضة العربية

دكتورة كامل، نبيلة عبد الحليم، 1998، الدعاوي الإدارية والدستورية، دعوى الإلغاء، دعوى التعويض والدعاوي الدستورية، دار النهضة العربية والكتاب الجامعي .

رسلان، أنور، القضاء الإداري، قضاء التعويض، القاهرة دار النهضة العربية

شرف الدين، أحمد، 2006، 2007، نظرية الالتزام، ج1، مصادر الالتزام، الكتاب الثاني، المصادر غير الإرادية، المسؤولية

التقصيرية، الإثراء بلا سبب، طبعة المؤلف
الشرقاوي، سعاد، 1979، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها علي التنظيم القانوني، دار النهضة العربية .
الشرقاوي، سعاد، 1984م، القضاء الإداري، دار النهضة العربية
الشوبكي، عمر محمد، 2011 م، القضاء الإداري، داسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط. 1432هـ،
الطماوي، سليمان، 1976، النظرية العامة للقرارات الغدارية، دار الفكر العربي ط. رابعة .
الطماوي، سليمان، 1976، قضاء الإلغاء، دار الفكرالعربي ط. خامسة.
الطماوي، سليمان، 1986، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض والطعن في الأحكام، دار الفكر العربي،
عكاشة، حمدي ياسين، 1986، القرار الإداري، منشأة المعارف بالاسكندرية، ط. أولي .
كنعان، نواف، 1433 هـ، 2012، القضاء الإداري الأردني، الآفاق المشرقة، ط. رابعة.
النعيمات، أسامة، 2013، الصفة والمصلحة في الدعوى الإدارية، بحث مقبول للنشر في مجلة القانون والسياسة جامعة مؤته لم ينشر بعد.

**باللغة الفرنسية :**

- De Laubadére , André : Traité de droit administrative, 4éd..
- Duguit : Traité de droit constitutionnel,3éd.
- Précis de droit administrative, 12 éd. M.Hauriou :
- Laferrière: Traité de la Juridiction administrative , 2e éd.
- philouze :. Traité de la Juridiction administrative, 2e éd.
- Salleilles – Les accidents du travail et la responsabilité civile , Paris, 1857.

**مجموعات أحكام، دوريات، متون، ومجلات :**

مجموعة محكمة القضاء الإداري، المكتب الفني لمجلس الدولة (مصر).
المبادئ القانونية لمحكمة التمييز في القضايا الحقوقية منذ بداية 1963 حتي نهاية 1970 – إعداد المحامي حداد (تركي).
مجموعة الأحكام الكبرى أو أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي (وضع : مارسولون، بروبيبرفي، جي بريبان)، ولها ترجمة من يسري (أحمد) رئيس مجلس الدولة المصري سابقا . طبعة منشأة المعارف . 1991
الموسوعة الإدارية الحديثة، تحت إشراف نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني . الدار العربية للموسوعات ط . أولي 1986 .
كتاب الأحكام العدلية . طبعة الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية بمصر. 1980.
مجلة نقابة المحامين الاردنيين.
( مجلة مجلس الدولة الفرنسي) C.E
(مجلة القانون العام) .R.D.P -
Les grands arrêts de la jurisprudence administrative : Sirey

# Administrative Compensation in the light of Civil and Administrative Laws (Practical Study for the Jordanian System)

*Osama A. Al-Ne'imat and Mohammad M. Al-Ma'aqbla**

**ABSTRACT**

The problematic of this research is about the noted improvement of the international systems towards the consideration of compensation for the service damage without the necessity of committing an error as a condition in all cases, but rather acting in accordance with justice and equality against general encumbrances.

Since the Administrative Compensation first was not applied in our Jordanian system, then its utmost improvement was that it was identified on the basis of only the tort and committing an administrative error as a condition, so we decided to make this research in order to achieve a dual benefit; first benefit is: simplify the current Jordanian system, in the way that elaborates the system conditions and restrictions in the field of Compensation for the service damage, second benefit is: clarify the original rules of other preceding comparative systems in such field to the extent of the compensation for the service damage as well even if without committing an error, so, this comparison becomes a proper preliminary step in the process of improving our current Jordanian system.

Hereupon, this research is divided into three chapters as follow;

The First Chapter: "The field of Administrative Compensation and its relation with the Civil and Administrative Laws".

Which consists of two parts and four requests, where the research discusses the basic rules of the civil liability in compensation, in terms of the both basic rules or the exceptions, and also the Administrative rules in such compensation, in terms of both the compensation for the service error or the compensation for the service damage.

The Second Chapter: "The Restrictions on the Administrative Compensation"

Which also consists of two parts and four requests, where the research discusses these restrictions, either in terms of legal restrictions; (acts of sovereignty & acts of the legislative and judicial authorities) or the pragmatic restrictions; (Prerogatives of public and administrative discretion powers & the exceptional conditions and how they affect in such area).

The Third Chapter: "The Administrative Liability in the Jordanian System"

Which also consists of two parts and four requests, where the research discusses the compensation for the service error in the Jordanian system and its relation to the personal error, and also the statement of limiting this system not only to the point of the tort in the field of the Administrative Compensation, beside, but also the limitation of this liability with different legal, pragmatic and judicial restrictions.

These chapters are followed by a conclusion and recommendations, through which we elucidated the summary of what we achieved in our research and the recommendations we call for.

**Keywords**: Administrative Compensation, Civil and Administrative Laws, Jordanian System.

* Faculty of Law, Philadelphia University, Jordan, Received on 1/8/2013 and Accepted for Publication on 6/10/2013.