نـظرية مسؤولية الإدارة بـدون خطأ

إعداد: ماجد محمد عيسى / طالب دكتوراه في قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق

إشراف أ.د: سعيد نحيلي / الأستاذ الدكتور في قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق

الملخص

إن مسـؤولية الإدارة بـدون خطـأ أو علـى أسـاس المخـاطر هـو نـوع حـديث مـن أنـواع المسؤولية، تتحمله الإدارة دون أن ترتكب خطأ، رغم أن القاعدة العامة أن الإدارة لا تُسأل إلا حيث يكون هناك خطأ من جانبها، إلا أن القضاء الإداري في فرنسا لاحظ أن هناك أضرار عديدة قد تصيب الأفراد؛ بسبب ممارسة الإدارة لأنشطتها الإدارية، دون أن يتم تعويضهم نظراً لعدم وجود خطأ واضح، فأقرَّ مسؤولية الإدارة دون خطأ في بعض الحالات الاستثنائية وبشروط خاصة.

في حين أن النظام القانوني في سورية لا يستند بتعويض المتضرر إلا على أساس الخطأ أو على أساس القانون وليس على أساس اخر، فكان هذا البحث لبيان الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمالها دون خطأ وبيان موقف الفقه والقضاء من هذا الاساس، وبيان إمكانية الأخذ بالتجربة الفرنسية خصوصا بعد صدور قانون مجلس الدولة الجديد.

الكلمات المفتاحية: القانون الإداري– التعويض– نظرية المخاطر–المسؤولية الإدارية

Theory of administration's responsibility without error

preparation: Majid Muhammad Issa / phD student in the Department of public law, faculty of law, University of Damascus.

The supervision of prof. Dr: Saed Nhily / prof in the Department of public Law faculty of law, University of Damascus.

Abstract

The administration's responsibility without error or on the basis of risk is the type of liability, borne by the Department without committed an error, although the general rule says that administrative doesn't ask, However, where there is a mistake of its part, However, the administrative Justice in France note that there are many damages may affect the individuals due to the practice of the administration of its activities , without being compensated due to lack of error is clear, where passed responsibility of the administration without error in some special cases . While the legal system in Syria is not based on compensation aggrieved only on the basis of the error or on the basis of the law and not on the basis of the last, was this search to show the legal basis for the responsibility of the Department for their work without error statement of the position of jurisprudence elimination of this basis, the statement of the possibility of taking the French experience especially after the release of the law of the new state's law

Keywords: administrative law – compensation – Theory of risk - administrative responsibility.

مقدمة:

كان المبدأ قديما بأن الدولة لا تسأل عن أعمالها الضارة باعتبارها صاحبة سلطة وسيادة والاستثناء مسؤوليتها، إلا أن ذلك قد تغير نتيجة لتحول الدولة من الدولة الحارسة إلى المتدخلة في العديد من النشاطات التي كانت حكراً على الافراد، ونتيجة للتطور العلمي الهائل في المجالات كافة وبمناسبة ممارسة الدولة لهذه النشاطات قد تلحق الأضرار بالأفراد والمتعاملين معها دون أن ينسب لجهة الإدارة أي خطأ، ونظراً لعجز نظرية الخطأ القائمة على ثلاثة أركان تتمثل: بوجود خطأ من الإدارة، وضرر أحدثته الإدارة للغير من جراء نشاطاتها، ووجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر، ظهرت نظرية مسؤولية الإدارة دون خطأ التي لا تشترط ركن الخطأ وتكتفي بركني الضرر وعلاقة السببية فقط. ساعد القضاء الإداري الفرنسي في استحداث هذه النظرية عدم تقيده بنصوص القانون المدني، غير أن هذا النوع من المسؤولية له صفة استثنائية ويقوم بدور تكميلي بالنسبة للمسؤولية القائمة على أساس الخطأ، والأساس القانوني الذي اعتمده مجلس الدولة الفرنسي في بناء هذه النظرية هو فكرة (الغنم بالغرم) أو مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام التكاليف العامة[1].

ولقد شاعت تسمية هذا النوع من المسؤولية بالمسؤولية على أساس المخاطر، ومقتضى ذلك أن الإدارة قد تُسأل عن الأضرار التي تصيب الأفراد، حتى ولو لم يوجد خطأ من جانبها، فالمسؤولية في هذه الحالة لا تتصل بفكرة الخطأ ويترتب التعويض بسبب أضرار قد تلحق الغير عن تصرف مشروع من جانب الإدارة.

إلا أن تسمية هذا النوع من المسؤولية بالمسؤولية القائمة على أساس المخاطر، غير دقيقة لأنها غير جامعة لكافة الحالات الداخلية فيها، وإذا كانت تصدق بالنسبة للمسؤولية المترتبة على نشاط الإدارة الخطر الذي ينطوي على مخاطر يحتمل حدوثها، فتصيب الأفراد بضرر، فإن هذه التسمية لا تصدق في الحالات التي يؤدي فيها النشاط العام بذاته، وفوراً إلى إحداث ضرر مؤكد ببعض الأفراد كما في حالة تحريم ممارسة نشاط اقتصادي معين كان يزاوله هؤلاء الأفراد[2].

فكان لابد من البحث عن الأساس القانوني لهذه المسؤولية التي أصبحت تتعدد حالاتها يوماً بعد يوم، حيث أصبح المبدأ السائد حديثاً هو مسؤولية الدولة عن أعمالها والاستثناء عدم مسؤوليتها.

أهمية البحث وأهدافه:

تأتي أهمية هذا البحث من كون الإدارة لا تتعمد ارتكاب الأخطاء ولكن بمناسبة ممارستها لأنشطتها المشروعة قد تلحق الأضرار بالأفراد، ومن غير العدالة ألا يعوض المتضرر عن الأضرار التي تصيبه من جراء ذلك.

يهدف هذا البحث إلى بيان كيفية يتم تعويض المتضرر من الأفراد من نشاط الإدارة المشروع، إذ أنه لا مشكلة تثور عند وجود نص قانوني يعالج المشكلة، عندها يكون أساس المسؤولية هنا القانون، ولكن الأمر يختلف عند عدم وجود نص قانوني وهذا يتطلب متابعة دقيقة من المشرع بإصدار التعليمات اللازمة أو جعل الموضوع من اختصاص القضاء.

منهج البحث:

يعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي من خلال تحليل مفهوم هذه النظرية لدى الفقه والقضاء، والحالات التي تتناولها في فرنسا والتطورات الحديثة التي طرأت عليها، وتحليل الإطار القانوني الذي يعالجها في سورية.

كما يعتمد البحث أيضاً على المنهج المقارن، وذلك من خلال مقارنة التطبيقات القضائية التي تناولت موضوع مسؤولية الإدارة بدون خطأ، وبيان مضمون آراء الفقه القانوني المتعلقة بها في كل من فرنسا وسورية، وخصوصاً أن القضاء الفرنسي هو من ابتدع هذه النظرية وطبقها بشكل استثنائي إلى جانب مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، ومقارنة هذا التطبيق مع ما طبقه المشرع السوري بخصوصها.

مشكلة البحث:

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

وبما أن النظام القانوني السوري لا يستند بتعويض المتضرر إلا على أساس الخطأ أو على أساس القانون وليس على أساس اخر، فقد كان هذا البحث لبيان الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمالها دون خطأ وبيان موقف الفقه والقضاء من هذا الاساس، وحبذا لو أن يساير المشرع السوري ما أخذ به المشرع الفرنسي ويأخذ بالتجربة الفرنسية خصوصاً بعد صدور قانون مجلس الدولة السوري النافذ رقم /32/ لعام 2019.

المناقشة:

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

وعلى ضوء ذلك سنتناول في هذا البحث دراسة نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ من خلال بيان ماهيتها، ومن ثم موقف الفقه من تطبيقات هذه النظرية، ومن ثم بيان الأساس القانوني لهذه النظرية بشكل عام، وفي فرنسا وسورية بشكل خاص، وصولاً إلى التطبيقات القضائية للنظرية في أحكام القضاء الإداري الفرنسي كون هذه النظرية من ابتداع القضاء الإداري الفرنسي، مبيناً في الوقت نفسه موقف القضاء والمشرع السوري من هذه النظرية والآلية التي تم اتباعها في معالجة حالاتها.

المطلب الأول: ماهية نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ

تعد المسؤولية من أهم الموضوعات القانونية إذ لا يخلو موضوع من الموضوعات القانونية دون أن يكون للمسؤولية مكانا بارزاً وأساسياً فيه، ولم يكن يتصور أن تقوم مسؤولية الإدارة أو محدث الضرر دون خطأ، وقد أصبحت مسؤولية الإدارة العامة بدون خطأ تظهر للوجود ولها مكان كشأن بقية النظريات القانونية.

الفرع الأول– مفهوم المسؤولية بدون خطأ:

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

أخذ القضاء الإداري على عاتقه خلق وإيجاد نظريات قانونية تستوعب تطور عمل ونشاط الإدارة العامة وتدخل الدولة في معظم الشؤون والأعمال التي كانت حكراً على الأفراد دون الدولة، ويتضح ذلك من خلال البت في المنازعات التي كانت تنشأ ما بين الأفراد ودوائر

ومؤسسات الدولة المختلفة، لهذا كانت القواعد العامة التي تحكم ما بين الأفراد لا يمكن إعمالها ما بين الأفراد والإدارة ولا تصلح لإقامة مسؤولية الدولة على أساس الخطأ، مما حدى بالقضاء الإداري للبحث عن قواعد ونظريات وأسس مختلفة تصلح لتنظيم العلاقة ما بين الدولة والأفراد شيئاً فشيئاً إلى أن ظهرت نظريات جديدة في مسؤولية الإدارة على أساس آخر غير الخطأ ألا وهو نظرية مسؤولية الدولة بدون خطأ أو مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، التي تعرف بأنها: "المسؤولية التي تعقد بحق شخص أحدث ضرراً للغير بفعله دون ارتكابه لأي خطأ[4].

ويتم تطبيق هذه النظرية في الحالات التي يقع فيها الضرر الذي يصيب المتعاملين مع الإدارة والغير من الأفراد والمواطنين دون أن يكون هناك أي خطأ من جراء نشاط وتصرفات الإدارة، وعدم تعويض المتضرر أو المتضررين عن ذلك الضرر الناشئ يكون مجافياً لقواعد العدالة[5].

تتم مساءلة الإدارة وفق هذه النظرية على أساس ركني الضرر والعلاقة السببية فيما بينهما دون وجود خطأ من جانب الإدارة، وتنعقد مسؤولية الإدارة بالتعويض عن الضرر الذي أصاب المتضرر نتيجة قيامها بالنشاط وممارستها لأعمالها حتى ولو لم يصدر عنها أي خطأ، وعلى المتضرر يقع عبء إثبات العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه دون حاجة إلى إثبات خطأ الإدارة[6]، وبالتالي أصبح القضاء الإداري والقانون الإداري يعتمدان على نوعين من المسؤولية الإدارية أحدهما المسؤولية الإدارية الأساسية: وهي نظرية المسؤولية الأصلية التقليدية القائمة على أساس الخطأ، والثانية: النظرية القضائية للمسؤولية الإدارية بدون خطأ والتي تقوم كلما ترتب على نشاط الإدارة ضرر أصاب الأفراد أو المواطنين ولو كان هذا النشاط غير مشروع؛ فهي مسؤولية استثنائية أو مسؤولية مكملة لنظرية المسؤولية الأصلية وتطبق استثناء على الأصل في حال وجود الضرر ولم يعد بالإمكان إثبات الخطأ الشخصي الموجب للمسؤولية.

يتضح من ذلك أنه إذا كانت دعوى التعويض مستقلة أو تابعة لدعوى الإلغاء فمعنى ذلك أنها مستندة إلى قرار غير مشروع (إحدى حالات عدم المشروعية الأربعة)، هنا تكون

مسؤولية الإدارة قائمة على أساس الخطأ، أما إذا كانت الدعوى مستندة إلى قرار مشروع ولكنه أحدث ضرراً بالمدعي تكون دعوى التعويض هنا أصلية وتكون أساس مسؤولية الإدارة هنا على أساس المخاطر وتحمل تبعة المخاطر.

الفرع الثاني- نشأة نظرية المسؤولية بدون خطأ:

نتيجة لتطور نشاط الإدارة وازدياد تدخلها في نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية كافة وتحولها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، فقد أدى ذلك إلى زيادة تعرُّض الأفراد والمواطنين للأضرار نتيجة لهذا النشاط وسواء أكان بخطأ أو بدون خطأ، وفي نظر الفقه والقضاء لم يكن بالإمكان تصور مسؤولية الإدارة إلا على أساس الخطأ باعتباره الأصل الذي تقوم علية مسؤولية الإدارة؛ لأنه لا يمكن إجبار الإدارة على تعويض المتضرر إلا بناء على خطئها وبانتفاء الخطأ تنتفي المسؤولية، إلا أنه وفي بعض الحالات قد تنتج عن تصرف الإدارة ونشاطها المشروع أضرار قد تلحق بالأفراد بدون خطأ يمكن أن ينسب للإدارة، وإبقاء الأضرار دون جبرها بتعويض المتضرر ينطوي على إنكار للعدالة، وإخلال بمبدأ المساواة في تحمل الأعباء والتكاليف العامة، وهنا نكون بصدد البحث عن مسؤولية الإدارة بدون خطأ[7].

وحيث أن الإدارة تستفيد من ذلك النشاط أو التصرف ففي مقابله عليها أن تتحمل التعويض عن الأضرار الناشئة عنه، فمن الطبيعي أن مسؤولية الإدارة من حيث المبدأ مسؤولية تؤسس على ارتكاب خطأ بمعنى؛ أن لا تقوم تلك المسؤولية إلا إذا كان الفعل ضاراً والإدارة مخطئة، فإذا كانت مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ هي الأصل في القانون الإداري إلا أنه ومنذ عام 1895 تقبل مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة إمكانية قيام مسؤولية الإدارة بدون خطأ، أو "على أساس المخاطر".

ولقد وجد مجلس الدولة الفرنسي تطبيق النظرية في قضية المدعو كام[8]، حيث تتلخص وقائع هذه المنازعة بأن المدعو كام كان عاملاً بمصنع حربي يتبع للدولة وتعرض لجروح ناتجة عن تطاير شظايا الحديد مما نتج عنه ضمور في يده اليسرى وعجزه عن العمل، فتقرر منحه تعويضاً من وزير الحرب إلا أن العامل كام قد وجد ذلك التعويض غير

كاف، فرفع دعواه إلى مجلس الدولة مطالباً بتعويض أكبر، علماً بأن العامل لم يرتكب أي خطأ، وكذلك لا يمكن أن ينسب للدولة أي خطأ، واعتماداً على خصوصية القانون الإداري في باب المسؤولية التي أكدها قرار بلانكو لعام 1873 اقترح مفوض الدولة روميو تقرير مسؤولية الدولة على أساس أنه يجب عليها ضمان عمالها ضد المخاطر الناجمة عن الأعمال التي يطلب منهم أداؤها في إطار المرافق العامة، وباعتماد هذا التحليل فإن مجلس الدولة قد أقر بوجود مسؤولية من أجل المخاطر لم تكن المحاكم العادية قد قبلت بها بعد، ليكون نوعاً آخر من المسؤولية في غياب الخطأ من جانب الإدارة وهي مسؤولية بقوة القانون بسبب الضرر الحاصل وخصوصاً في مجال الأخطار المهنية والمخاطر الحربية ومخاطر الشغب وغيره، ومن وقتها ظهر التمييز بين المسؤولية الإدارية والمسؤولية المدنية[9].

بناء على ما سبق، يمكن القول: أن الإدارة تُسأل عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء أعمالها المشروعة ودون الحاجة لأن يثبت المتضرر خطأ الإدارة، حيث يكفي أن يثبت المتضرر العلاقة السببية بين عمل الإدارة والضرر الذي لحق به، كما أن هذه النظرية قد وسَّعت من نطاق المسؤولية الإدارية بعد أن كانت مقتصرة على أساس الخطأ، ولعل ذلك يمكن تبريره بأن المجتمعات في أغلب دول العالم المعاصر تقوم على أساس التضامن والتكافل واحترام مبادئ العدالة الاجتماعية.

الفرع الثالث– موقف الفقه من تطبيق نظرية المخاطر:

سعى القضاء الإداري في فرنسا لضرورة إقامة توازن بين مركز المتضرر حفاظاً على حقوق الأفراد وحرياتهم وحمايتهم من الأضرار التي قد تلحق بهم جراء نشاط الإدارة وبين ما تتمتع به الإدارة العامة من سلطة وامتيازات، مما دعا الفقه للبحث عن أساس قانوني لمسؤولية الإدارة عن نشاطها الضار دون ارتكابها لأي خطأ، ليكون مبدأ تنعقد على أساسه هذه المسؤولية في مواجهة الإدارة، إلا أن ذلك لم يكن محل اتفاق ما بين الفقهاء، فظهرت العديد من الحجج التي تؤيد وتبرر وجود نظرية المسؤولية بدون خطأ وأخرى تعارضها.

أولاً- الجانب المعارض لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ:

هناك جانب من الفقه الفرنسي لا يسلم بهذه النظرية ولا يعترف بها مستنداً على الحجج التالية:

1- أنها نظرية غامضة ومبهمة ولا يمكن التسليم بإقامة المسؤولية على هكذا نظريات لا تتفق مع مبادئ القانون الدستوري، حيث إن القانون الإداري غير منفصل عن القانون الدستوري، ويتوجب أن يسير في فلك واحترام مبادئه، وأهم مبدأ من هذه المبادئ مبدأ احترام سيادة الدولة[10].

2- إن مجلس الدولة الفرنسي قد حقق نجاحاً في تلافي عيوب مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ من خلال ابتداعه لقرائن الخطأ البسيطة التي تقبل إثبات العكس، أو المطلقة التي لا تقبل إثبات العكس لإعفاء المتضرر من إثبات خطأ الإدارة الذي يعد في بعض الحالات صعب الإثبات، أو لاستحالة إثباته، وتطبيق نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ يعد رجوع الى الوراء وعدم اكتراث بالتطورات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي[11].

3- يعتبر الفقيه الفرنسي هوريو (HAURIOU) بأن الأساس القانوني لنظرية المسؤولية بدون خطأ هو القانون، لأنها نوع من أنواع التأمين الذي يكون مرجعه القانون، وهذا ما فعله المشرع في العديد من الحالات التي نص عليها بالتعويض وطبقها القضاء، وهذا ما يؤيده البعض في مصر ولا يتصور قانوناً بأن تنعقد المسؤولية بدون خطأ، وتقوم مسؤولية الإدارة في مصر على أساس الخطأ وفي حال عدم إثبات الخطأ تقوم على أساس قرينة من قرائن الخطأ، وإن إقامة المسؤولية بلا خطأ (نظرية المخاطر) في غير الحالات التي حددها المشرع تكون مبهمة وغامضة لا يمكن التأسيس عليها إلا من خلال قواعد العدالة ومساواة الأفراد أمام تحمل الأعباء العامة، ولم يستطع هوريو إلغاء هذه النظرية تماماً حماية لحقوق الأفراد في الحالات التي لم يرد عليها النص ولا يمكن لقرائن الخطأ إثباتها، وحاول تأسيس ذلك على أساس فكرة مسلم بها ومعروفة في القانون المدني ألا وهي فكرة الإثراء بلا سبب[12].

ثانياً- الجانب المؤيد لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ:

هناك بالمقابل جانب من الفقه يسلم بهذه النظرية ويؤيد تطبيقها وفقاً لما أقره القضاء الفرنسي، وللعديد من الاعتبارات، ورداً على ما أورده الاتجاه المعارض بالحجج التالية:

1- الادعاء بأن نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ مبهمة وغامضة ادعاء غير مقبول ولا أساس له من الصحة؛ فهي نظرية قضائية استثنائية مكملة لا يتم تطبيقها إلا إذا توفرت الشروط والضوابط التي أقرها القضاء، كما أن مبدأ احترام سيادة الدولة التقليدي المطلق غير موجود وقد انقرض في عالم القانون والفقه الحديث، ويعتبر البعض بأن سيادة الدولة وصمة في جبين المشروعية[13].

2-إن تطبيق هذه النظرية لا يعد رجوعاً للوراء لعدم الأخذ بنظام قرائن الخطأ التي تخفف من عيوب المسؤولية على أساس الخطأ؛ لأن مسؤولية الإدارة بدون خطأ تعد مرحلة من مراحل تقدم القضاء الإداري وتطوره، إذ إن الإدارة لم تكن مسؤولة عن أعمالها إطلاقاً ومن ثم أصبحت مسؤولة على أساس الخطأ وليس كل الأعمال، وبعدها جاءت نظرية قرائن الخطأ المفترض لتخفف من عبء إثبات الخطأ، وعندما وجد القضاء الإداري أن هناك ضرر بدون خطأ وجد من غير العدالة عدم التعويض، ولهذا تعد نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ تقدماً للأمام، ولا يمكن التقيد بنصوص القانون المدني المكتوبة على عكس القانون الإداري غير المقنن، وكذلك القضاء الإداري قضاء إنشائي عند عدم ورود النص، وما استقر عليه القضاء الإداري بأن مسؤولية الإدارة بدون خطأ هي نظرية تكميلية لا يمكن تطبيقها إلا إذا توفرت شروطها وكل الضوابط الخاصة بها؛ فالأصل قيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ والاستثناء قيام مسؤولية الإدارة بدون خطأ[14].

ويمكن القول بأن: الجانب المؤيد لمسؤولية الإدارة بدون خطأ هو أكثر إقناعاً وقبولاً وهو أولى بالاتباع؛ لأنه يؤيد التضامن بين الدولة والأفراد، ولأن الدولة أقدر على تحمل ذلك من الأفراد، كما أن في اعتماد المسؤولية بدون خطأ تحقيقاً للعدالة والمساواة بين

المتعاملين مع الإدارة، ويؤيد ذلك ما ورد بالنصوص الدستورية لأغلب دول العالم ومنها سورية، إذ نص الدستور على أنه يقوم المجتمع في الجمهورية العربية السورية على أساس التضامن والتكافل واحترام مبادئ العدالة الاجتماعية والحرية والمساواة وصيانة الكرامة الإنسانية لكل فرد، وتكفل الدولة بالتضامن مع المجتمع الأعباء الناجمة عن الكوارث الطبيعية[15].

المطلب الثاني: الأسس القانونية لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ

ابتدع القضاء الإداري الفرنسي هذه النظرية في حال تعذر نسبة أي خطأ لجهة الإدارة عن أعمالها المشروعة لجبر الضرر وتعويض المتضرر، وقد أيَّد هذه النظرية العديد من فقهاء القانون العام مستندين على حجج فلسفية وقانونية كأساس لهذه النظرية، وتتمثل الأسس القانونية والفلسفية لهذه النظرية من وجهة نظر مؤيديها بعدة مبادئ على النحو التالي:

1- مبدأ الغنم بالغرم "نظرية المنفعة":

تنعقد مسؤولية الإدارة عن أعمالها المشروعة التي قد تُلحق الأضرار بالغير دون إمكانية إثبات أي خطأ من جهة الإدارة على أساس ما تقرره الشريعة الإسلامية من المبدأ العادل "مبدأ الغنم بالغرم"، والغنم بالغرم يعني: بأن الجماعة التي غنمت واستفادت من أعمال الإدارة عليها أن تتحمل غرم الضرر، لأن الجماعة التي تغنم وتجني الثمار والفوائد والمنافع من نشاط وعمل الإدارة التي تقوم به السلطة العامة لصالح العامة عليها أن تتحمل غرم الأضرار التي أصابت الأفراد من جراء هذا النشاط الذي ألحق الضرر بهم وتعويضهم، مما يوجب على الدولة تعويض المتضرر باسم الجماعة المستفيدة ككل ومن الخزينة العامة للدولة (ذمة الجماعة) المتكونة من الضرائب والرسوم التي يدفعها أفراد المجتمع وهذه الجماعة هي من يتحمل عبء التعويض[16].

2- مبدأ التضامن الاجتماعي:

إن مصلحة الجماعة أن تعوض الأضرار التي تصيب أفرادها من جراء العمل أو النشاط الإداري تحقيقاً للصالح العام لهذه الجماعة حتى يسود الاطمئنان والنظام والعدالة.

وقد جاء أصل مبدأ التضامن الاجتماعي من الدين الإسلامي الحنيف، وقد أخذت فرنسا بهذا المبدأ كأساس لمسؤولية الدولة على أساس المخاطر ونصت عليه في دستورها لعام 1946 بأن الفرنسيين متساوون ومتضامنون أمام التكاليف الناشئة عن الكوارث الوطنية، وطالب الفقه بامتداد هذا التضامن ليشمل الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء نشاط الإدارة، من خلال دفع التعويض لهم لرفع الأضرار التي قد تلحق بهم وتصيبهم تحقيقاً لمبدأ التضامن الاجتماعي وليسود الاطمئنان والثقة بين جميع المواطنين[17].

ويؤيد ذلك ما نص عليه الدستور السوري: "يقوم المجتمع في الجمهورية العربية السورية على أساس التضامن والتكافل واحترام مبادئ العدالة الاجتماعية والحرية والمساواة وصيانة الكرامة الإنسانية لكل فرد[18]، وتكفل الدولة بالتضامن مع المجتمع الأعباء الناجمة عن الكوارث الطبيعية".

3- مبدأ نظرية تحمل التبعة "المخاطر":

نظراً لازدياد نشاط الإدارة يوماً بعد يوم وتدخلها في العديد من الأعمال والأنشطة يؤدي ذلك إلى ازدياد المخاطر والأضرار التي قد تُلْحِق بالأفراد الضرر في حرياتهم وحياتهم وأموالهم دون خطأ يمكن أن ينسب لجهة الإدارة، مما يستلزم حماية لحقوق الأفراد وحرياتهم وأموالهم من تلك الأخطار والأضرار المتزايدة بجبر أضرارهم وتعويضهم[19].

غير أن هذا المبدأ كأساس لمسؤولية الإدارة بدون خطأ منتقد، ذلك لأن الخطر هو بحد ذاته شرطاً للتعويض وليس أساساً للمسؤولية، إضافة إلى أن هناك أعمال وأنشطة للإدارة قد لا ينتج عنها خطر كالقرارات الإدارية والأعمال الناتجة عن تنفيذ القوانين، وبالتالي فإن أي عمل تقوم به الإدارة ولا ينطوي على خطورة سيمنع المطالبة القضائية بالتعويض مما يستوجب البحث عن أساس آخر لهذه المسؤولية.

4- مبادئ العدالة والانصاف:

توجب قواعد ومبادئ العدالة والانصاف تعويض من أصابه ضرر نتيجة لنشاط أو عمل ضار، فالعدالة ترفض أن يلحق بالأفراد أضرار دون تعويض، فمن باب أولى تعويض المتضرر جراء عمل الإدارة أو نشاطها الذي ألحق بالأفراد أو المتعاملين معها الضرر دون أن ينسب لجهة الإدارة نهائياً أي خطأ وقد استفاد منه أغلب المواطنين؛ لأن الدولة هي المسؤولة عن رفاه المواطنين، فإذا أصاب أحد المواطنين أو فئة منهم أي ضرر من نشاط الدولة وجب عليها تعويضهم ورفع أو جبر الضرر عنهم وذلك لاعتبارات العدالة المتمثلة في رفع الضرر ودفعه عن المتضرر وحماية حقوقه وحرياته من جهة، ولمقتضيات الصالح العام للجماعة المتمثلة في ضرورة المحافظة على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام من جهة ثانية[20]، يلاحظ هنا أن أنصار هذا المبدأ استبعدوا الخطأ أو الخطر كأساس قانوني لمسؤولية الإدارة، بحيث اعتبروا بأن الخطأ أو الخطر هو شرط أساسي للتعويض.

5- مبدأ المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة:

يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الدستورية المستقرة التي تنص عليها صراحة دساتير الدول والمواثيق الدولية، ويعتبر مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء ضمانة أساسية من ضمانات حقوق الأفراد وحرياتهم، وعند فرض الدول لهذه الأعباء والتكاليف العامة وجب على الجميع تحملها، ولا يجوز لأي فرد أن يتنصل منها أو أن يتم تحميلها لفرد بعينه، والإخلال بهذا المبدأ يتمثل في حال عدم التعويض عن أعمال ونشاطات الدولة المسببة للضرر، لأن فائدة تلك الأعمال تعود على معظم الأفراد بهدف تحقيق المصلحة العامة من منافعها[21].

وقد عرفت نظرية المسؤولية بدون خطأ توسعاً هاماً، وأصبحت تطبق خصوصاً عندما يولد نشاط الإدارة أضرار أو مخاطر خاصة؛ بسبب اللجوء إلى الآليات أو المواد أو الأساليب الخطرة، وكذلك عندما يكون هناك ضحايا للأشغال والمنشآت العامة من الغير،

فجاءت هذه النظرية لتأسيس مسؤولية الدولة اعتماداً على فكرة مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة[22].

إن تحمل تلك الأضرار التي تصيب فئة دون غيرها تزيد عما يتحمله الأخرون، مما يعد إخلال في مبدأ المساواة ولإعادة هذا التوازن العادل وتحقيقاً لمبدأ المساواة بين جميع المواطنين أمام تحمل تبعة الأعباء العامة، فلا سبيل لذلك إلا بدفع التعويض للمتضرر أو للمتضررين من الخزينة العامة للدولة والتي يشترك في تكوينها جميع الأفراد عن طريق دفع الضرائب والرسوم لجبر ضرر المتضرر وهذا ما يحقق التوازن العادل وإصلاح الخلل الذي مسَّ مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الأعباء العامة[23].

ويبدو أن هذا المبدأ يصلح لأن يكون أساساً قانونياً لإقامة مسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ، خصوصاً عندما تختفي فكرة المخاطر أو صفتها من نشاط الإدارة وأعمالها، وبالتالي فإن أي نشاط للإدارة قد ألحق ضرر بالأفراد ولا ينطوي على خطر يقتضي التعويض عنه على أساس احترام مبدأ المساواة بين المواطنين.

الفرع الأول- الأساس القانوني لنظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ في فرنسا:

حرصاً من **القضاء الإداري الفرنسي** على حماية حقوق الأفراد وحرياتهم وخصوصاً ما بعد الثورة الفرنسية، كان للقضاء الإداري دوراً رائداً وخلَّاقاً في مجال مسؤولية الإدارة، فابتدع واستحدث نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ، متخذاً أساساً قانونياً لها من مبدأ المساواة أمام الأعباء وتحمل التكاليف العامة تحقيقاً للعدالة وإعادة التوازن بين امتيازات الإدارة وحقوق الأفراد وحرياتهم، على الرغم من أن هذه المبادئ لا تعني المشرع أو القضاء الفرنسي بقدر ما يعنيه جبر الضرر الناشئ عن نشاط الإدارة المشروع والذي ألحق الضرر بحقوق الأفراد وحرياتهم[24].

يعتبر القضاء الإداري قضاءً إنشائياً ويسبق المشرع في ابتداع المبادئ والنصوص وخلقها ويتمتع بسلطات واسعة، على عكس القضاء المدني الذي يعتبر أسير للنصوص القانونية، ونظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ لا يمكن أن تكون إلا من ابتداع القضاء الإداري، واعتماداً على خصوصية القانون الإداري في باب المسؤولية التي أكدها قرار بلانكو لعام 1873، عندما اقترح مفوض الدولة روميو تقرير مسؤولية الدولة على أساس أنه يجب عليها ضمان عمالها ضد المخاطر الناجمة عن الأعمال التي يطلب منهم أداؤها في إطار المرافق العامة، وباعتماد هذا التحليل؛ يكون القضاء الإداري قد أقر بوجود مسؤولية من أجل المخاطر لم تكن المحاكم العادية قد قبلت بها بعد، ومن ثم تبعه المشرع الفرنسي في قانون إصابات العمل الفرنسي لعام 1898، والقانون الصادر 1985 حول تحسين حالة المصابين في حوادث المرور فكفل لهم القانون تعويضاً كاملاً عن الأضرار الجسيمة، وأصدر قانون الضمان الاجتماعي الحالي الذي حلَّ محل القانون المتعلق بحوادث الشغل[25].

وقد لعبت هذه النظرية دوراً هاماً في تعويض المتضرر أو المتضررين جراء نشاط الإدارة المشروع دون أن يكون هناك أي خطأ نهائياً يمكن أن ينسب لجهة الإدارة، فمتى تحققت الشروط والمقومات الخاصة للضرر وجب التعويض، وقد كانت الأضرار التي تلحق بالأفراد والناتجة عن الأشغال العامة، وكذلك الأضرار الناجمة في مجال المهنة وإصابات العمل وحق الملكية من أقدم المجالات التي طبقت فيها نظرية مسؤولية الإدارة بدون خطأ وتوسعت هذه المسؤولية لتشمل العديد من المجالات التي أخذ بها المشرع[26].

أما في **سورية**، فعلى الرغم من أن القضاء الإداري فيها قد أخذ بأغلب المبادئ والنظريات لقواعد القانون الإداري من القضاء الإداري الفرنسي ويسير على خطاه، إلا أنه في الأساس القانوني لنظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ اتجه اتجاهاً مغايراً لما اتجه إليه القضاء الفرنسي.

إن القضاء الإداري في **سورية** لم يأخذ بنظرية المخاطر في تقرير مسؤولية الإدارة عن أعمالها المشروعة والتي ينجم عنها أضرار تصيب أفراد محددين، ويبدو ذلك جلياً من موقف المحكمة الإدارية العليا في قرارها المتعلق بطلب إلغاء قرار لمنع عرض شريط سينمائي والتعويض عنه. وقد أعلنت المحكمة المذكورة ما يلي:

1- إن مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدر عنها، منوطة بأن تكون تلك القرارات معيبة وأن يترتب عليها ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعيتها وبين الضرر الذي يصيب الأفراد.

2- إن المشرع قد جعل مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تسبب أضرار للأفراد هو وقوع عيب في هذه القرارات من العيوب المنصوص عليها قانوناً، فإذا انتفى هذا العيب فلا مسؤولية على الإدارة مهما ترتب على القرار من ضرر بالأفراد.

3- إن اسناد ركن الخطأ إلى القرار المطعون فيه إذ رجع في موافقته على عرض الشريط السينمائي بعد أن سمح به، ليس من شأنه أن ينال مما سبق بيانه من عدم توافر أحد عيوب اللامشروعية[27].

ومن خلال استقراء بعض الآراء الصادرة عن اللجنة المختصة للقسم الاستشاري في مجلس الدولة السوري، نجد أن القضاء الإداري لم يأخذ بمسؤولية الإدارة عن أعمالها المشروعة على أساس المخاطر، بل كانت هذه الآراء الصادرة عنها تنصب على التعويض عن خطأ الإدارة وتعويض المضرور عن الأعمال غير المشروعة للإدارة وبالتالي مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ وليس على أساس المخاطر(بدون خطأ)[28].

وهكذا فإن مسؤولية الإدارة عن أعمالها في سورية تقوم إما على أساس الخطأ الناشئ عن عمل قانوني (قرار إداري غير مشروع)، أو على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه وفقاً لقواعد القانون المدني وذلك فيما يتعلق بأعمال الإدارة المادية المشروعة وأعمالها غير المشروعة.

وقد صدر عن المشرع السوري عدة قوانين في مجال التعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد بدون خطأ من الإدارة، فقد صدر قانون التأمينات الاجتماعية المتضمن تعويض الأضرار الناجمة عن إصابات العمل، وجدول الأمراض المهنية رقم /1/ الملحق بقانون التأمينات الاجتماعية، والمرسوم التشريعي القاضي بإحداث صندوق التخفيف من آثار الجفاف والمتضمن التعويض على المتضررين عن الخسائر المادية والأضرار التي تصيب إنتاجهم بسبب الجفاف والكوارث الطبيعية أو الأحوال المناخية، والقرار المصدق من السيد رئيس مجلس الوزراء والذي يقضي بتشكيل لجنة إعادة الإعمار المتضمن صرف التعويضات المستحقة عن الأضرار التي لحقت بالممتلكات الخاصة للمواطنين غير المؤمن عليها في المحافظات نتيجة الأعمال الإرهابية[29].

ويتضح من ذلك بأن الأساس القانوني الذي يأخذ به القضاء في سورية في مجال مسؤولية الإدارة بدون خطأ هو وجود النص القانوني الخاص، إضافة إلى أن كل من المشرعين المصري والسوري قد أخذا بقواعد المسؤولية عن الأشياء التي تتطلب عناية خاصة في الحراسة، وهذه المسؤولية تقوم على فكرة الخطأ المفترض إلا أنها تقوم في الحقيقة على أساس المخاطر، وبناءً عليه فإن مسؤولية الإدارة التي تقوم على أساس المخاطر في فرنسا تقابلها مسؤولية الإدارة عن الأشياء في سورية[30].

الفرع الثالث: التطبيقات القضائية لنظرية المسؤولية بدون خطأ:

إن المسؤولية دون خطأ في **فرنسا** تأخذ صوراً متعددة، وقد طّبقها القضاء الإداري الفرنسي في حالات مختلفة تتلخص في حوادث العمل، والأضرار الناشئة عن الأشياء أو الأنشطة الخطرة، أو عدم تنفيذ حكم قضائي، فهي المخاطر الناجمة عن ممارسة النشاط الإداري وهي مخاطر تقع دون أي خطأ يرتكبه أي من موظفي الإدارة.

أولاً– حوادث العمل:

يعد من أشهر القضايا التي قررت مسؤولية الإدارة عن مخاطر المهنة في فرنسا، قضية "CAMES" فبهذا الحكم بدأ مجلس الدولة الفرنسي تطبيق نظرية المخاطر دون أن يذكر

اسمها، وبذلك اعتمد الفكرة قبل أن يصدر القانون المؤرخ في 9 نيسان 1898 المتعلق بإصابات العمال، وتتلخص هذه القضية في إصابة العامل أثناء قيامه بالعمل في قطع الحديد بآلة بخارية، فأصيب بشظية معدنية أدت إلى إصابته بعاهة في يديه مما أعجزه عن العمل، فقام برفع دعوى مطالباً بالتعويض، وقد استجاب المجلس لطلبه وأقر خضوع مسؤولية المرافق العامة لقواعد موضوعية مستقلة عن قواعد القانون الخاص، ونادى المفوض "روميو" بأن يحكم في الدعوى وفقاً لمقتضيات العدالة دون التزام بقواعد المسؤولية على أساس الخطأ المقررة في القانون المدني[31].

ثانياً– الأضرار الناشئة عن الأشياء الخطرة:

استمر القضاء الإداري في إقراره لمبدأ المسؤولية عن المخاطر وأعلن عن اتجاهه في عام 1919حين قضى بالتعويض للمتضررين من حادث انفجار قلعة دون حاجة لإثبات خطأ الإدارة، ولكنه يشترط لدفع التعويض أن يكون الضرر استثنائياً، وقد جاء في هذا الحكم : ...."وحيث أن العمليات الجارية بشروط تنظيمية مختصرة تحت تأثير الضرورات العسكرية وكانت تحمل مخاطر تجاوز حدود المخاطر التي تنشأ عادة عن الجوار، وحيث أن مثل هذه المخاطر في حال وقوع حادث خارج عن وقائع الحرب من طبيعتها أن توجب مسؤولية الدولة بصرف النظر عن وجود أي خطأ من جانب الإدارة[32].

كما حكم مجلس الدولة بالتعويض أيضاً في قضية LE CONTE ET DARMY وهي تتعلق باستعمال الأسلحة الخطرة من قبل رجال البوليس حيث أصيب المدعون أثناء مطاردة رجال البوليس للمجرمين بطلقات المدافع الرشاشة، وفي هذا الحكم أقّر مجلس الدولة فيما يتعلق بمرفق البوليس اشتراط الخطأ الجسيم لانعقاد مسؤوليته فيما عدا استخدام الأسلحة النارية[33].

ثالثاً– المسؤولية في حالة عدم تنفيذ الأحكام القضائية:

يعد من أشهر القضايا في هذا الصدد حكم "COUITEAS" وحكم "BRAUT" وهما يتعلقان بامتناع السلطة عن المساعدة في تنفيذ أحكام قضائية وذلك رغم أن تصرف

الحكومة بالامتناع عن التنفيذ لم ينطو على خطأ، حيث قدرت الحكومة الفرنسية أن تدخلها لتنفيذ الحكم الصادر لصالح المدعي والذي يقر بملكية مساحة الأرض في تونس سوف يؤدي إلى إحداث الاضطرابات الخطيرة من جانب التونسيين، فامتنعت عن استخدام قوات الاحتلال لأسباب سياسية، وهكذا أقر مجلس الدولة الفرنسي امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي أو تؤجل تنفيذه للمحافظة على النظام العام في الظروف الاستثنائية مع أحقية المضرور في التعويض لأن ما يلحقه من أضرار لا يعد عبئاً عادياً يجب أن يتحمله في سبيل استتباب الأمن[34].

فالإدارة العامة في مثل هذه الحالات تلتزم بمسؤولية التعويض عن الأضرار التي يسببها للأفراد سوء سير المرافق العامة بصرف النظر عن وجود أي خطأ من جانب الإدارة. حيث كانت البداية مع صدور حكم بلانكو(BLANCO) بتاريخ 1873/2/8 من محكمة التنازع الفرنسية حيث تتلخص وقائع قضية بلانكو بأن عربة تابعة للإدارة صدمت طفلة صغيرة، فأقام والد الطفلة الدعوى ضد الإدارة أمام القضاء المدني مطالباً بالتعويض، ولما دفعت الإدارة بعدم الاختصاص، أحيل الأمر على محكمة التنازع الفرنسية التي قضت بأن المسؤولية التي تقع على الدولة بسبب الأضرار التي تصيب الأفراد بفعل الأشخاص الذين تستخدمهم في المرافق العامة، لا يمكن أن تحكمها المبادئ المقررة في القانون المدني، والتي تحكم العلاقة بين الأفراد وطبقاً لذلك يكون القضاء الإداري وحده مختصاً [35] وبناء عليه قّرر حكم بلانكو بمسؤولية الدولة عن الأضرار التي أصابت الأفراد من جراء المرافق العامة، وأن هذه المسؤولية ليست خاضعة حتماً لقواعد الحقوق الخاصة التي تجعل الخطأ أساساً للمسؤولية، ففي مجال المسؤولية الإدارية يجوز للقضاء الإداري أن يوفق ما بين حقوق الإدارة العامة وحقوق الأفراد حسبما يوحي إليه ضميره وطبقاً لمبادئ العدالة.

ومن خلال الأحكام السابقة لمجلس الدولة الفرنسي يمكن إجمال عدد من القواعد يتعلق بعضها بالمجالات التي تطبق فيها المسؤولية دون خطأ، وبعضها الآخر بطبيعة الضرر الذي يوجب هذه المسؤولية:

1- الأنشطة التي تطبق فيها قواعد المسؤولية بدون خطأ:

تطّبق هذه المسؤولية على الأنشطة الآتية: الأشغال العامة بسبب الأضرار الدائمة التي تلحقها بالأملاك الخاصة بسبب جوارها من المنشآت العامة، والأنشطة الخطرة بسبب الجوار كأن يصاب بناء بأذى أثناء حرق إحدى الدور الملوثة بمرض خطير للحيلولة دون انتشار الوباء، واستعمال الأسلحة الخطرة من قبل البوليس كأن يطلق أحد الحراس الليليين عياراً نارياً لإيقاف سيارة تنقل أشخاصاً مشبوهين فقتل أحد المارة، واستعمال الآلات الخطرة من قبل سلطات الدولة، كاستعمال السيارات الحكومية[36].

2- طبيعة الضرر الذي يوجب المسؤولية بدون خطأ:

يشترط في الضرر الذي يوجب المسؤولية دون خطأ عدة شروط نجملها في الآتي:

أ- أن يكون الضرر خاصاً أي أن يكون قد أصاب فرداً معيناً أو أفراد معينين دون سواهم.

ب- أن يكون ضرراً غير عادي أي أن يكون على درجة عالية من الجسامة، ولا تعفى الإدارة من هذه المسؤولية إلا بالقوة القاهرة عند إثباتها أو خطأ المتضرر، ويشترط أن يكون الضرر غير عادي بحيث يتجاوز مخاطر الجوار العادية.

ج- أن يكون الضرر مادياً ويدخل ضمن هذا المفهوم النقص في القيمة الاقتصادية للعقار، كما لو أدت الأشغال العامة إلى جعل مدخل العقار متعذراً أو مستحيلاً، أو نتج عنها حجب النور من المسكن، أو أدى إلى انتشار رائحة كريهة في المنطقة.

د- أن يكون الضرر دائماً ويدخل في هذا المفهوم استمرار الضرر مدة طويلة بحيث تخرج عن نطاق الأضرار العادية، كأن تؤدي الأشغال العامة إلى إغلاق مدخل أحد المطاعم لمدة شهر كامل، أو أن تؤدي إلى إغلاق أحد المتاجر لمدة ستة أشهر[37].

وهكذا فإن مسؤولية الإدارة بدون خطأ بدأت في فرنسا بعد صدور حكم بلانكو وبذلك يكون القضاء الإداري قد أقر بوجود مسؤولية من أجل المخاطر لم تكن المحاكم العادية

قد قبلت بها بعد، ومن ثم تبعه المشرع الفرنسي في قانون إصابات العمل الفرنسي لعام 1898، والقانون الصادر 1985 حول تحسين حالة المصابين في حوادث المرور فكفل لهم القانون تعويضاً كاملاً عن الأضرار الجسيمة، وأصدر قانون الضمان الاجتماعي الحالي الذي حلَّ محل القانون المتعلق بحوادث الشغل[38].

أما في **سورية**، فعلى الرغم من أن القضاء الإداري فيه قد أخذ بأغلب المبادئ والنظريات لقواعد القانون الإداري من القضاء الإداري الفرنسي ويسير على خطاه، إلا أنه في الأساس القانوني لنظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ اتجه اتجاهاً مغايراً لما اتجه إليه القضاء الفرنسي.

إن القضاء الإداري السوري لم يأخذ بنظرية المخاطر في تقرير مسؤولية الإدارة عن أعمالها المشروعة والتي ينجم عنها أضرار تصيب أفراد محددين، ويبدو ذلك جلياً من موقف المحكمة الإدارية العليا في قرارها المتعلق بطلب إلغاء قرار لمنع عرض شريط سينمائي والتعويض عنه. وقد أعلنت المحكمة المذكورة الآتي:

1- إن مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدر عنها، منوطة بأن تكون تلك القرارات معيبة وأن يترتب عليها ضرر، وأن تقوم علاقة سببية بين عدم مشروعيتها وبين الضرر الذي يصيب الأفراد.

2- إن المشرع قد جعل مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تسبب أضرار للأفراد هو وقوع عيب في هذه القرارات من العيوب المنصوص عليها قانوناً، فإذا انتفى هذا العيب فلا مسؤولية على الإدارة مهما ترتب على القرار من ضرر بالأفراد[39].

بالإضافة إلى ذلك ومن خلال استقراء بعض الآراء الصادرة عن اللجنة المختصة للقسم الاستشاري في مجلس الدولة السوري، نجد أن القضاء الإداري لم يأخذ بمسؤولية الإدارة عن أعمالها المشروعة على أساس المخاطر، بل كانت هذه الآراء الصادرة عنها تنصب على التعويض عن خطأ الإدارة وتعويض المضرور عن الأعمال غير المشروعة للإدارة

وبالتالي فإن المسؤولية التي يأخذ بها القضاء الإداري السوري هي مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ وليس على بدون خطأ[40].

وقد صدر عن المشرع السوري عدة قوانين في مجال التعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد بدون خطأ من الإدارة، فقد صدر قانون التأمينات الاجتماعية المتضمن تعويض الأضرار الناجمة عن إصابات العمل، وجدول الأمراض المهنية رقم /1/ الملحق بقانون التأمينات الاجتماعية، ، والقرار المصدق من السيد رئيس مجلس الوزراء والذي يقضي بتشكيل لجنة إعادة الإعمار المتضمن صرف التعويضات المستحقة عن الأضرار التي لحقت بالممتلكات الخاصة للمواطنين غير المؤمن عليها في المحافظات نتيجة الأعمال الإرهابية[41].

ويتضح من ذلك بأن الأساس القانوني الذي يأخذ به القضاء في سورية في مجال مسؤولية الإدارة بدون خطأ هو وجود النص القانوني الخاص، إضافة إلى أن المشرع السوري قد أخذ بقواعد المسؤولية عن الأشياء التي تتطلب عناية خاصة في الحراسة، وهذه المسؤولية تقوم على فكرة الخطأ المفترض إلا أنها تقوم في الحقيقة على أساس المخاطر، وبناءً عليه فإن مسؤولية الإدارة التي تقوم على أساس المخاطر في فرنسا تقابلها مسؤولية الإدارة عن الأشياء في سورية[42].

الاستنتاجات والتوصيات:

إن نظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ والتي ابتدعها وأنشأها مجلس الدولة الفرنسي صاحب الولاية العامة، جاءت لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم وتعويضهم من جراء نشاط الإدارة المشروع الذي ألحق بهم الضرر، حيث وجد أساسها القانوني في مبدأ المساواة وتحمل أعباء التكاليف العامة تحقيقاً للتوازن والعدالة بين امتيازات الإدارة وحقوق الافراد، بينما لم يأخذ بها المشرع السوري واقتصر على نظرية مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، وفي سبيل تطوير قواعد القانون الإداري ومبادئه والمسؤولية الإدارية، نأمل ألا يكون القضاء الإداري حبيساً للقاعدة القانونية في هذا المجال، وخصوصاً بعد صدور

قانون مجلس الدولة رقم /32/ لعام 2019 والذي جعله مختصاً بالنظر في سائر المنازعات الإدارية، وقد توصلت الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات تتمثل في الآتي:

أولاً- النتائج:

1- إن مسؤولية الإدارة عن أعمالها في سورية تقوم إما على أساس الخطأ الناشئ عن عمل قانوني (قرار إداري غير مشروع)، أو على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه وفقاً لقواعد القانون المدني وذلك فيما يتعلق بأعمال الإدارة المادية المشروعة وأعمالها غير المشروعة.

2- أن نظرية المسؤولية بدون خطأ أو على أساس المخاطر قد وجدت لتكمّل المسؤولية على أساس الخطأ، لتشمل الحالات التي لا تدخل في نطاقها وبالتالي فإنها وسَّعت من نطاق المسؤولية الإدارية، والفكرة الأبرز في تبرير وجودها هي فكرة مبدأ المساواة أمام الأعباء وتحمل التكاليف العامة تحقيقاً للعدالة وإعادة التوازن بين امتيازات الإدارة وحقوق الأفراد وحرياتهم.

3- إن نطاق تطبيق هذه المسؤولية وفقاً لأحكام القضاء الفرنسي بقي محدوداً، وتم حصره في محال ضيق لا يلغي المبدأ العام لمسؤولية الإدارة القائمة على الخطأ، لأنه بقي متمسكاً بالصفة الاستثنائية والتكميلية للمسؤولية مما جعله يتشدد في شروط تحققها وخاصة عنصر الضرر الخاص والجسامة الاستثنائية.

4- إن القضاء الإداري السوري لم يأخذ بهذه النظرية، وقصر التطبيق بشأنها على تلك الحالات التي ورد فيها نص تشريعي خاص فقط، بالرغم من أنه ذو ولاية عامة بنظر المنازعات الإدارية، وعلى الرغم من عدم إقراره بهذه النظرية إلا أن المادتين /19-24/ من الدستور النافذ تصلح أساساً دستورياً واضحاً للمسؤولية بدون خطأ وهو المساواة أمام الأعباء العامة، ولكنه بالمقابل أخذ بمسؤولية الإدارة عن الأشياء الواردة بالقانون المدني.

ثانياً- التوصيات:

1- عدم النظر إلى مسؤولية الإدارة من جانبها السلبي باعتبارها التزاماً بالتعويض عن الأضرار للأفراد، وإنما النظر من جانبها الإيجابي باعتبارها تأميناً اجتماعياً ضد الأخطار التي يتعرض لها الفئات الاجتماعية الفقيرة بفعل نشاط الإدارة، لذلك لا بدَّ من وضع نظريتي الخطأ وبدون خطأ على درجة واحدة في إقامة مسؤولية الإدارة.

2- أن يأخذ القضاء الإداري في سورية بهذه النظرية، وخاصة بعد أن أصبح المجلس وفق تعديله الأخير مختص بالنظر في سائر المنازعات الإدارية. وأن يطبقها فعلاً أسوة بالقضاء الإداري في فرنسا، وذلك باعتبار أن دور القضاء الإداري لا يقتصر على مجرد تطبيق النصوص القانونية، وإنما عليه أن يستنبط ويُنشئ القاعدة القانونية في ضوء الحالات المعروضة عليه وبما يتلاءم مع طبيعة أعمال الإدارة مع مراعاة حماية حقوق وحريات الأفراد في ذات الوقت.

المصادر والمراجع:

[1] طلبه، عبد الله، بدون تاريخ نشر، *الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري*. ط2، منشورات جامعة حلب، حلب، ص369.

[2] د. محمد عبد الوهاب، أصول القضاء الإداري: قضاء الإلغاء- قضاء التعويض- إجراءات القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، 1993، ص523.

[3] الطماوي، سليمان، 1977، *القضاء الإداري _ قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام*. دار الفكر العربي، القاهرة، ص104-106.

[4] السنهوري، عبد الرزاق، بدون تاريخ نشر، *الوسيط في شرح القانون المدني- حق الملكية*. ج8، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 869.

[5] ساري، جورجي، 2002، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها- قضاء التعويض. ط6، دار النهضة العربية، القاهرة، 273.

[6] بعلي، محمد، 2005، *الوجيز في المنازعات الإدارية*. دار العلوم للنشر، عنابة، ص206.

[7] شادي، فوزي، 2009، *تطور أساس مسؤولية الدولة- دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والقانون الإسلامي/رسالة دكتوراه/*. جامعة عين شمس، القاهرة، ص4-9.

[8] ملف الكتروني لدى منشورات منتديات ستار تايمز، تاريخ 2020/1/10، 18:30ص. http://www.startimes.com.

[9] عوابدي، عمار، 2007، نظرية *المسؤولية الإدارية*، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص71.

[10] الطماوي، سليمان، 1977، *القضاء الإداري _ قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام*. دار الفكر العربي، القاهرة، ص211.

[11] ساري، جورجي، 2002، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها- قضاء التعويض. ط6، دار النهضة العربية، القاهرة، ص301-302.

[12] HAURIOU, A, 1976, *Précis de droit constitutionnel*, 2 édition, montchrestien, Paris, P331.

[13] الطماوي، سليمان، 1961، *القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة*، ط3، دار الفكر العربي، القاهرة، ص952.

[14] ساري، جورجي، 2002، مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها- قضاء التعويض. ط6، دار النهضة العربية، القاهرة، ص207-208.

[15] راجع نص المادتين /19-24/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.

[16] طلبه، عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص369.

[17] شطناوي، علي، 2008، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، ط1، دار وائل للنشر، عمان، ص247.

[18] راجع نص المادة /19/ من دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.

[19] بيان، رائد، 2016، الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية دون خطأ /دراسة مقارنة/، مجلة علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد /43/، العدد /1/، (289-304)، ص295.

[20] بيان، رائد، مرجع سبق ذكره، ص295.

[21] شطناوي، علي، مرجع سبق ذكره، ص247.

[22] ساري، جورجي، مرجع سبق ذكره، ص276.

[23] شطناوي، علي، المرجع السابق، ص246.

[24] بيان، رائد، مرجع سبق ذكره، ص297.

[25] مرقس، سليمان، الوافي في شرح القانون المدني، ط5، المجلد الثاني، مطبعة السلام، القاهرة، 1987، ص195-196.

[26] شطناوي، علي، مرجع سبق ذكره، ص261 وما بعدها.

[27] راجع القرار رقم /15/ لعام 1971 مشار إليه لدى: طلبه، عبد الله، مرجع سبق ذكره، ص377.

[28] راجع الآراء الصادرة عن اللجنة المختصة: الرأي رقم /105/ في القضية رقم /129ف/ لعام 2013، والرأي رقم /162/ في القضية رقم /142/ لعام 2015، والرأي رقم /177/ في القضية رقم /192/ لعام 2015، المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة السوري لعام 2016، ص281-265-373.

[29] راجع قانون التأمينات الاجتماعية رقم /92/ تاريخ 1959/12/5، وجدول الأمراض المهنية رقم /1/ الصادر بالقرار رقم /504/ لعام 1989، والمرسوم التشريعي الخاص بإحداث صندوق التخفيف من آثار الجفاف رقم /114/ تاريخ 2011/9/13، وقرار تشكيل لجنة إعادة الإعمار رقم 51/م.و تاريخ 2014/12/31.

[30] راجع نصوص المواد (176- 177- 178) من القانون المدني المصري رقم /131/ تاريخ 1948/7/16 وتعديلاته، ونصوص المواد (177- 178- 179) من القانون المدني السوري رقم /84/ تاريخ 1948/5/18 وتعديلاته المتعلقة بمسؤولية الإدارة عن الأشياء.

[31] عبد الوهاب، محمد، 1993، *أصول القضاء الإداري: قضاء الإلغاء- قضاء التعويض- إجراءات القضاء الإداري*. دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ص522.

[32] الشرقاوي، سعاد، 1972، *المسؤولية الإدارية*. ط2، دار المعارف، القاهرة، ص180.

[33] عبد الوهاب، محمد، 1993، *أصول القضاء الإداري: قضاء الإلغاء- قضاء التعويض- إجراءات القضاء الإداري*. دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ص523.

[34] الشمري، أحمد،2013-2014، *مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية- دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي /رسالة ماجستير/*. جامعة الشرق الأوسط، بدون عاصمة نشر، ص91.

[35] جيلالي، لويزة، 2014-2015، المسؤولية الإدارية /الليسانس في الحقوق/، مطبوعات جامعة ابن خلدون، تيارت، ص25 وما بعدها.

[36] عبد المنعم، محمد، 2004، *مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر*. دار النهضة العربية، القاهرة، ص412.

[37] عبد الوهاب، محمد، 1993، *أصول القضاء الإداري: قضاء الإلغاء- قضاء التعويض- إجراءات القضاء الإداري*. دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ص525.

[38] مرقس، سليمان، 1987، *الوافي في شرح القانون المدني*. ط5، المجلد الثاني، مطبعة السلام، القاهرة، ص195-196.

[39] راجع القرار رقم /15/ لعام 1971 مشار إليه لدى: طلبه، عبد الله، بدون تاريخ نشر، *الرقابة القضائية على أعمال الإدارة- القضاء الإداري*. ط2، منشورات جامعة حلب، حلب، ، ص377.

[40] راجع الآراء الصادرة عن اللجنة المختصة: الرأي رقم /105/ في القضية رقم /129ف/ لعام 2013، والرأي رقم /162/ في القضية رقم /142/ لعام 2015، والرأي رقم /177/ في القضية رقم /192/ لعام 2015، المجموعة الذهبية الحديثة للآراء الصادرة عن القسم الاستشاري في مجلس الدولة السوري لعام 2016، ص281-265-373.

[41] راجع قانون التأمينات الاجتماعية رقم /92/ تاريخ 1959/12/5، وجدول الأمراض المهنية رقم /1/ الصادر بالقرار رقم /504/ لعام 1989، وقرار تشكيل لجنة إعادة الإعمار رقم 51/م.و تاريخ 2014/12/31.

[42] راجع نصوص المواد (177- 178- 179) من القانون المدني السوري رقم /84/ تاريخ 1948/5/18 وتعديلاته المتعلقة بمسؤولية الإدارة عن الأشياء.