سلطة القاضي الإداري في تقدير التّعويض في دعاوى المسؤولية الإدارية

The authority of administrative judge to estimate compensation in administrative responsibility lawsuit.

د. سماح فارة

جامعة 8 ماي 1945 – قالمة (الجزائر)

تاريخ الإرسال: 2020/04/29 **تاريخ القبول:** 2020/05/22

ملخص:

لقد كان للقضاء الإداري بعد الإصلاحات التي حملتها الثورة الفرنسية الفضل في تقرير مبدأ مسؤولية الدولة، حيث كانت قبلا فكرة لصيقة بشخص الملك والذي يعتبر منزها عن الخطأ وبالتالي لا يسأل، وقد سار القضاء الإداري في تكريس المسؤولية الإدارية بخطوات متتالية بداية بتقرير مسؤولية الدّولة عن نشاطاتها الخاطئة، وصولا إلى تقرير مسؤوليتها حتى عن نشاطاتها غير الخطئية متى كان نشاطها ينضوي على خطورة، ولم يقف الأمر عند هذا الحدّ بل طال الاجتهاد القضائيّ حتى التّصرفات القانونية المشروعة أي غير الخاطئة متى أضرّت بالأفراد، مؤسّسا إيّاها عن الإخلال بمبدأ دستوريّ وهو المساواة أمام الأعباء العامة ومن هنا نجد أنّ القضاء الإداري يعتبر ضمانة للأفراد بحقّ، وإذا كان تقرير المسؤولية الإدارية يستتبع إصلاح الضّرر عن طريق التّعويض، فإنّ تحصيل هذا الأخير لا يكون إلا وفق قواعد ومبادئ كرّسها القضاء الإداري المقارن وخاصة الفرنسي، وباجتهاد من القاضي الإداري على اعتبار أنّه لا توجد قواعد مكتوبة في القانون الإداري غالبا يعتمد عليها القاضي الإداري، وإنّما يبحث ويستنتج القواعد من المبادئ العامة للقانون، ومبادئ العدالة وفقا لوظيفته الاجتهادية والإنشائية، وعند هذا الحدّ نتساءل عن حدود السّلطات التي يتمتع بها القاضي الإداري في تقديره للتّعويض في قضايا المسؤولية الإدارية أمام غياب النّص القانوني.

الكلمات المفتاحية: دعوى التّعويض، حرية القاضي الإداري، الضّرر، التّعويض، فعل المضرور، فعل الغير، القوّة القاهرة.

المنارة للاستشارات

***Abstract*:**

After the reforms brought about by the French Revolution, the administrative judiciary was credited with deciding the principle of state responsibility, as it was previously an idea close to the person of the king who is considered his home for error and therefore does not ask. Its wrongful activities, up to the determination of its responsibility even for its non-wrong activities whenever its activity was dangerous, and the matter did not stop at this point but rather the legal endeavor extended to the legitimate legal actions i.e. non-wrong when it harmed individuals, establishing it for violating a constitutional principle which is the Equality before the general burden, and here we find that the administrative judiciary is the guarantee of the right of individuals, And if the report of administrative responsibility entails repairing the damage through compensation, then the collection of the latter is only in accordance with the rules and principles enshrined in the comparative administrative judiciary, especially the French, and with the diligence of the administrative judge, given that there are no written rules in the administrative law that are often relied upon by the administrative judge, Rather, it searches and deduces the rules from the general principles of the law and the principles of justice in accordance with its discretionary and structural function, and at this point we ask about the limits of the powers that the administrative judge has in his estimation of compensation in administrative responsibility lawsuit before the absence of the written text.

Keywords: lawsuit compensation, freedom of the administrative judge, harm, compensation, other do, act of the injured , the majeur force.

مقدمة:

لقد كان للقضاء الإداري منذ نشأته الفضل الكبير في الدّفاع عن الحقوق الفردية وحماية الحريات الأساسية، ولا أدلّ على ذلك من تقريره لمبدأ مسؤولية الدّولة، بعد أن كانت هذه الأخيرة فكرة لصيقة بشخصية الملك، وأنّ هذا الأخير منزّه عن الخطأ وبالتّالي لا يسأل.

المنارة للاستشارات

وأمام هذا التّطور المحمود الذي قاده مجلس الدّولة الفرنسي نجد أنّه لم يستقر مكانه، وإنما سار في سبيل الحقّ وتحقيقا للعدل، بداية بتقرير مسؤولية الدّولة عن نشاطاتها الخاطئة، وصولا إلى تقرير مسؤوليتها حتى عن نشاطاتها غير الخطئية متى كان نشاطها ينضوي على خطورة ولم يقف الأمر عندئذٍ، بل طال الاجتهاد القضائي حتى التّصرفات القانونية المشروعة أي غير الخاطئة متى أضرّت بالأفراد، مؤسّسا إياها عن الإخلال بمبدأ دستوريّ وهو المساواة أمام الأعباء العامة، ومن هنا نجد أن القضاء الإداري يعتبر ضمانة للأفراد بحق.

إنّ تقرير المسؤولية الإدارية يستتبع إصلاح الضّرر عن طريق التّعويض، غير أن تحصيل هذا الأخير لا يكون إلّا وفق قواعد ومبادئ كرّسها القضاء الإداري المقارن وخاصة الفرنسي، وباجتهاد من القاضي الإداري باعتبار أنّه لا قواعد مكتوبة في القانون الإداري غالبا يعتمد عليها القاضي الإداري، وإنّما يبحث ويستنتج القواعد من المبادئ العامة للقانون ومبادئ العدالة.

وعلى هذا الأساس نتساءل **عن مدى سلطات القاضي الإداري وما وصل إليه اجتهاده في إرساء قواعد ومبادئ جزاء للمسؤولية الإدارية؟**

للإجابة عن التّساؤل سنعتمد المنهج الوصفي التحليلي، وفق الخطّة التالية:

المبحث الأول: أحكام عامة في قضاء التّعويض

المطلب الأول: مدى ارتباط قضاء التّعويض بقضاء الإلغاء وطبيعته

المطلب الثاني: مسائل متعلقة بدعوى التّعويض

المطلب الثالث: مدى حرية القاضي في دعوى التّعويض

المبحث الثاني: الضّرر أساس التعويض

المطلب الأول: شروط الضّرر المرتّب للمسؤولية الإدارية

المطلب الثاني: أنواع الضّرر

المطلب الثالث: تعدّد الأسباب وتعدّد الأضرار

المبحث الثالث: قواعد التّعويض جزاء الضّرر

المطلب الأول: طبيعة التّعويض

المطلب الثاني: كيفية التّعويض

المطلب الثالث: مدى تأثير بعض العوامل على التّعويض

خاتمة

المنارة للاستشارات

المبحث الأول: أحكام عامة في قضاء التّعويض

إذا كان قضاء الإلغاء يهدف إلى هدم الآثار المترتبة عن القرار الإداري غير المشروع فإنّ هذه الوسيلة "دعوى الإلغاء" لا تكون كافية إذا تسبّب هذا القرار الإداري غير المشروع بأضرار لمن صدر في حقه، ضف إلى ذلك فإنّ هذا القضاء لا يطال أبدا الأعمال المادية التي تتسبّب فيها الإدارة بأضرار للغير.

وبالتّالي نصل إلى محدودية قضاء الإلغاء في حماية كاملة لحقوق وحريات الأفراد، لولا أن تمّ الاعتراف بطريق التّعويض مكملا للإلغاء بل فتح أفقا ما كان ليفتح في قضاء الإلغاء ويتعلّق الأمر بالمسؤولية عن المخاطر، وعن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة زيادة عن المسؤولية عن الخطأ، ونتيجة لذلك نجد بأنّ نطاق كلّ من القضاءين يختلف باختلاف دور كل منهما.

وسنقتصر في هذا المبحث على تبيان بعض الأحكام العامة في قضاء التّعويض بداية بمدى ارتباطه بقضاء الإلغاء وتحديد طبيعته، ثم تسليط الضّوء على بعض المسائل الإجرائية المتعلقة بدعوى التّعويض، وأخيرا في مدى حرية القاضي في قضاء التّعويض.

المطلب الأول: مدى ارتباط قضاء التّعويض بقضاء الإلغاء وطبيعته

سنتناول أولا مدى ارتباط قضاء التّعويض بقضاء الإلغاء ثم نبحث في طبيعة قضاء التّعويض ثانيا.

الفرع الأول: مدى ارتباط قضاء التعويض بقضاء الإلغاء

من خلال إسقاطنا للقواعد العامة في القضاء الإداري يمكننا الوصول إلى أنّ لمن صدر القرار الإداري في حقه، الحق في رفع دعوى قضائية واحدة إلغاء وتعويضا للقرار الإداري أو رفع دعويين مستقلتين[1]، ويمكننا الوصول إلى النتائج التالية:

- في حالة رفع دعويين مستقلتين فإنّ فوات ميعاد الطّعن في دعوى الإلغاء أو عدم قبول الدّعوى شكلا يبقي الباب مفتوحا للمطالبة بالتّعويض عن القرار الإداري، ويقتضي ذلك التّعرض لمدى مشروعية القرار للوقوف على توافر أو عدم توافر ركن الخطأ الموجب للمسؤولية، في هذه الحالة ليس هناك تلازم بين قضاء التّعويض وقضاء الإلغاء[2].

المنارة للاستشارات

- في حالة رفع دعوى واحدة أو دعويين مستقلتين وتم النّظر في الموضوع فإنّ الوضع يكون كالآتي:

- إنّ إلغاء القرار الإداري لا يترتب عليه حتما الحصول على تعويض ذلك أنّ إلغاء القرار الإداري لعيب من العيوب الخارجية كالاختصاص والشّكل لا يؤدّي إلى التّعويض على أساس أنّ العيب ليس مؤثرا في موضوع القرار فالقرار سليم في مضمونه محمولا على أسبابه، والعيب هنا بسيط لا يرتقي لحدّ الخطأ الموجب للمسؤولية[3]. أما القرار الإداري الملغي لعيب من العيوب الموضوعية كالسّبب والمحل والغاية يؤدي إلى التعويض لأنّ العيب مؤثر في موضوع القرار، والعيب هنا جسيم يعتبر خطأ موجبا للمسؤولية[4].
- إنّ عدم إلغاء القرار الإداري هو تقرير بصحته، وسلامته وبالتالي لا تعويض طالما لا يوجد خطأ[5].

الفرع الثاني: طبيعة قضاء التّعويض

يطلق الفقه الفرنسي على قضاء التّعويض وصف القضاء الكامل، وهو قضاء شخصيّ يطالب فيه المدّعي الإدارة بحقّ شخصيّ، ويكون للقاضي الإداري في شأن النّزاع كامل السّلطة على خلاف قضاء الإلغاء الذي يقف عند حدّ إلغاء القرار المطعون فيه دون أن يأمر الإدارة بفعل شيء أو الامتناع عن عمل شيء، إذ سلطة قاضي الإلغاء تنصبّ فقط على بحث مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، ولا يعني وصف قضاء التّعويض بالقضاء الكامل أنه مكمّل لقضاء الإلغاء، وإنما يعني أنّ للقاضي سلطة كاملة في النزاع المتعلق به ودون التّقيد بميعاد دعوى الإلغاء، ويتبين من ذلك أن دعوى التّعويض بوصفها من دعاوى القضاء الكامل تستقلّ في كلّ جوانبها عن دعوى الإلغاء كما يلي:

أولا: من حيث المحلّ فبينما محلّ دعوى الإلغاء هو اختصام القرار الإداري فإنّ محل دعوى التّعويض هو المطالبة بحق من الحقوق الشّخصية في صورة تعويض نقديّ غالبا نتيجة الاعتداء على حقّ شخصي ذاتي، أو مركز قانوني مكتسب وسواء كان هذا التّعدي يتمثل في مساس القرار الإداري بذلك الحقّ أو المركز القانوني المكتسب أو في العمل المادّي الصّادر عن الإدارة.

المنارة للاستشارات

ثانيا: إنّ ولاية القضاء الإداري بالنّسبة لدعوى الإلغاء هي ولاية رقابة مشروعية للقرار الإداري المطعون فيه في الأصل دون التّصدي لبحث مدى ملاءمة إصداره إلا في حدود معينة، في حين أنّ سلطة القاضي بالنّسبة لدعوى التّعويض تتناول بحث مشروعية القرار للوصول إلى التقرير بتوافر ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة التصدي لجانب الملاءمة في إصدار القرار بمعنى أنه إذا كان من حقّ الإدارة إصدار القرار إلا أنّه يتعين عليها مثلا أن تصدره في وقت معقول حتى لا يضارّ صاحب الشأن من التّراخي في لإصداره بحجة أنّ للإدارة سلطة تقدير ملاءمة إصداره.

ثالثا: إنّ دعوى الإلغاء تخضع في رفعها للميعاد المقرّر لرفعها، في حين أنّ دعوى التّعويض لا تتقيد إلا بمدة التّقادم المقررة للحقّ المطالب به.

رابعا: إنّ للحكم الصادر في دعوى الإلغاء حجية مطلقة بمعنى أنه يتعدّى طرفي الدّعوى، فهو ينفّذ في مواجهة الكافة أطراف الدّعوى والغير، في حين أن الحكم الصّادر في دعوى التعويض له حجية نسبية تقتصر على أطراف النّزاع ولا تتعدى الغير غير أنّ ذلك لا يحول دون قيام هذا الغير برفع دعوى تعويض عن الأضرار التي تكون قد أصابته هو الآخر[6].

المطلب الثاني: مسائل إجرائية متعلقة بدعوى التّعويض

بالنّظر إلى خصوصية دعوى التّعويض كما سبقت الدراسة، ارتأينا التّطرق لبعض المسائل الإجرائية المتعلقة بها، والتي تطرح عادة ويتعلّق الأمر بمسألة ميعاد رفع دعوى التّعويض وتقادمها، ومسألة ذكر مبلغ التّعويض في الطلب القضائي كما سيأتي بيانه.

الفرع الأول: ميعاد رفع دعوى التّعويض

إن ميعاد الأربعة أشهر المنصوص عليها في المادتين 829 و907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المتعلقة بالطّلب القضائي لإلغاء القرارات الإدارية لا يسري على طلبات التّعويض التي يجوز رفعها، مادام الحق لم يسقط في إقامتها طبقا للقواعد العامة، ويعود ذلك إلى أن طلب التّعويض منوط بوقوع الضّرر والذي لا يترتب حتما على نشر القرار الإداري أو تبليغه، بل إن الضّرر يترتب على تنفيذ القرار، ضف إلى ذلك انعدام الحكمة التّشريعية

المنارة للاستشارات

من تحديد رفع دعوى الإلغاء بأربعه أشهر وهي استقرار المراكز القانونية المنظّمة بموجب القرارات الإدارية بالنّسبة لدعاوى التعويض.

كانت الفرصة لمجلس الدّولة الجزائري أن تعرض لمسألة ميعاد رفع دعوى التّعويض حين جعل ميعاد الطّعن القضائي في دعوى التعّويض المعروضة أمامه قائمة بقيام مدة حياة الحق[7].

الفرع الثاني: تقادم دعوى التعويض

إن بعض الحقوق لا تتقادم إلا بمرور مدة يحددها القانون، وبالنتيجة تبقى دعوى التعويض المتعلقة بها قائمة مع قيام الحقّ، غير أن المشرّع الجزائري في المادة 133 من القانون المدني في الفصل المتعلق بالمسؤولية التّقصيرية أشار إلى أن دعوى التعويض تسقط بانقضاء خمسة عشر سنة من يوم وقوع العمل الضارّ، غير أن القضاء الإداري وتحديدا قي قرار مجلس الدّولة السّابق الذكر طبق الميعاد المذكور في المادة أعلاه من تاريخ اكتشاف الضّرر.

وقد ارتأى الأستاذ بن شيخ آث ملويا استبعاد نصوص القانون المدنيّ من التطبيق فيما يتعلق بتقادم الدّعاوى في المادة الإدارية[8].

ونؤيده في هذا الطرح لأنّ القضاء الإداري منذ نشأته استبعد قواعد القانون المدني من التطبيق، وهذا مكرس في قرار (Blanco) الذي يعتبر حجر الزاوية في بناء صرح القانون الإداري خاصة في مجال المسؤولية التّقصيرية، ولأجل ذلك نتمنى أن يؤسّس القضاء الإداري في الجزائر لقضاء مسؤولية إدارية تقصيرية متميزة ومستقلة عن قواعد القانون المدني تجد أصلها في القانون الإداري.

الفرع الثالث: شرط ذكر مبلغ التّعويض في الطلب القضائي

يشترط من جانب الضحية أو ذوي الحقوق القيام بتقدير التّعويض المطلوب، ويستطيع المدّعي في دعوى التعويض أن يحدّد المبلغ المطالب به أثناء الدّعوى القضائية وقبل الفصل في الموضوع من طرف القاضي، ويترتّب على عدم تقدير المبلغ رفض الدّعوى القضائية، وقد أشارت إلى ذلك الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقا بقولها "حيث إنه وقبل تعويض الضّرر يشترط تقديره ويشمل هذا التّقدير تحديد مجال الضّرر وكذلك تقييمه المالي"[9]. ومن خلال

المنارة للاستشارات

استقراء بعض القضايا التي عرضت على مجلس الدّولة نجد أنها متضمّنة لمبلغ التّعويض والأمثلة في هذا الباب كثيرة[10].

المطلب الثالث: مدى حرية القاضي في قضاء التّعويض

عرفنا فيما سبق أنّ القاضي في دعوى التّعويض يتمتع بسلطات أوسع عن قاضي الإلغاء لذلك سمّي هذا المجال بالقضاء الكامل، وعلى هذا الأساس سنتناول مدى حرية قاضي التّعويض أولا ثم حدود هذه الحرية ثانيا كما يلي:

الفرع الأول: الدّور الإيجابي للقاضي في قضاء التّعويض

يتمتع القاضي الإداري بحرية واسعة في مجال قضاء التّعويض أمام غياب النّصوص التي تقيده وتحدّ من سلطاته بصفة عامة وكما سنرى لاحقا، وفي هذا الصّدد لا يتقيّد القاضي إلا بالنّصوص إن وجدت أو بالتعويض المقدّر من طرف جهات قضائية أخرى كما في حالة الحكم على موظّف من طرف القاضي الجزائي بدفع تعويض لضحية ما، وبعد دعوى رجوع مرفوعة من طرف الموظّف على إدارته، تبيّن فيها أن الخطأ الذي كلّف الموظّف دفع تعويض للضّحية يعود وينسب للإدارة، ولو في جزء منه يستطيع القاضي الإداري أن يقيم من جديد التّعويض الذي يدفع للموظف، شريطة ألا يفوق التّعويض المحدّد من القاضي الجزائي.

كما تمتد حرية القاضي إلى الأمر بإجراءات تحقيق جديدة كالأمر بخبرة تسمح له بتقدير صحيح للضّرر محل التّعويض[11].

الفرع الثاني: حدود حرية القاضي في قضاء التّعويض

إذا كان للقاضي الإداري الحرية الواسعة في تقييم الضّرر القابل للتّعويض، فإن إرادة المشرع وإرادة الأطراف الضّحية تستطيع أن تضع لها حدودا، إذ لا يمكن للقاضي الإداري أن يمنح تعويضا يفوق التّعويض المحدّد من قبل المشرّع في قضايا معينة، كما تشكّل إرادة الضّحية حدّا لحرية القاضي بتحديدها الحدّ الأقصى للتعويض ذلك أنّ القاضي لا يحكم بأكثر مما يطلبه الخصوم[12].

المنارة للاستشارات

خلاصة:

الأصل أنّ قضاء التّعويض مستقلّ ومتميز عن قضاء الإلغاء، إلا أنّه فيما يتعلق بالتّعويض عن القرارات الإدارية فإنه إذا لم يصدر حكم قضائيّ بشأنها، فإنّ لقاضي التّعويض بحث مدى مشروعية وملاءمة القرار لإيجاد الخطأ أساس للمسؤولية، أما إذا صدر حكم قضائي بالإلغاء فيراعي قاضي التّعويض طبيعة الخطأ في القرار فإذا كان بسيطا لم يستحق التّعويض أما الجسيم فيعوّض عليه، كما رأينا أن ميعاد رفع دعوى التّعويض لا يقاس على ميعاد دعوى الإلغاء، وإنما يقاس على حقّ المضرور فيما إذا وجد نصّا يتعلق بتقادمه وإلا فإنه تطبّق القاعدة العامة فيما يتعلق بتقادم دعوى التّعويض، والتي منصوص عليها في مجال المسؤولية التّقصيرية، كما رأينا أن قاضي التّعويض قاضي مشروعية وقاضي ملاءمة عند البحث في الخطأ المؤدّي المسؤولية، فإن له حرية واسعة في البحث والتّحرّي عن الضرر وتقييمه ولا يحدّه في ذلك إلا النّص، وإرادة الضّحية بتحديدها مبلغ التّعويض المطالب به.

المبحث الثاني: الضرر أساس التّعويض

يعتبر الضّرر مناط المسؤولية الإدارية، فلا تعويض بدون ضرر، ولأجل ذلك كرّس القضاء الإداري مجموعة مبادئ وقواعد متعلقة بالضّرر محلّ التعويض، من حيث شروطه وأنواعه وكذا العوامل التي تتدخّل على الضّرر وتؤثر فيه، كتعدّد الأسباب المؤدية لضرر واحد وتعدّد الأضرار الناتجة عن خطأ واحد. على التّفصيل الآتي:

المطلب الأول: شروط الضّرر المرتّب للمسؤولية الإدارية

لقد استقرّ القضاء الإداري على شروط في الضّرر المعتد به في التعويض، ويتعلق الأمر بـ:

الفرع الأول: الضّرر المباشر

Le droit à réparation n'ouvert que s'il existe un lien de causalité assez **directe** entre le dommage et le fait dommageable.

فالحق في التّعويض ألا يقوم إلا بوجود علاقة سببية مباشرة بين الضّرر والنشاط الإداري الضارّ، ويقوم القاضي الإداري بالتّأكد من أن الضّرر هو النّتيجة العادية بالنّظر للقرب بين الوقت والخطأ أو الواقعة المعنية [13].

المنارة للاستشارات

الفرع الثاني: الضّرر الأكيد أو اليقين (le préjudice doit certain)

إذْ يتمتع القاضي الإداري بسلطة واسعة في التّأكد من ثبوت الضرر، ويستنتج ذلك من الوقائع وقد استقر القضاء الإداري في هذا الصّدد، على ألا يكون الضّرر مفترضا وألا يكون الضّرر مستقبليا وألا يكون الضّرر احتماليا أو ممكنا، في حين يعتبر الضّرر محققا وأكيدا إذا كان حالا أو ثابتا في المستقبل كأن أدّى إلى خسارة في كسب أو تفويت فرصة مؤكدة لا مجرّد أمل.

الفرع الثالث: الضّرر الخاص وغير العادي

(Le préjudice doit en plus être spécial et anormal)

أجمع الفقه على وجوب الشّرطين السّابقين حسب ما استقر عليه الاجتهاد القضائي في المسؤولية الخطئية، وقد زاد بعضهم شرط الضّرر الخاص وغير العادي في المسؤولية غير الخطئية[14]. في حين قال البعض الآخر بلزومه في المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وتنشأ خصوصية الضّرر بأن تتحمّل مجموعة قليلة من الأفراد أضرار نشاط عام في حين ينتفع منه المجتمع ككلّ، وتطبيقا لذلك فإن الأضرار الصّادرة عن القرار التّنظيمي لا تشكل ضررا خاصا وغير عاديّ، عكس القرار الفردي أو القرار الفرديّ الصّادر تنفيذا لقرار تنظيمي[15].

الفرع الرابع: الضّرر القابل للتّقدير بالمال

يجب أن يكون الضرر قابلا للتّقدير بالمال، ذلك أنّ المسؤولية تقتضي التّعويض والتّعويض لا يكون إلا عن الأضرار القابلة للتّعويض بالمال، أي عن الأضرار المادية الواقعة عن الأموال المنقولة والعقارية، ضياع العائد، الاعتداء الماديّ على الأشخاص، والضرر الجمالي والآلام المادية، كما أمكن التّعويض عن الأضرار والآلام والاضطرابات في ظروف الأحياء المعنوية[16].

الفرع الخامس: الاعتداء على مصلحة مشروعة

يشترط بعض الفقه في الضّرر المؤدي للتعويض أن يكون قد وقع على مصلحة مشروعة كالاعتداء على مركز قانوني مشروع أو مصلحة مالية مشروعة فالضّرر الذي يمكن

المنارة للاستشارات

التّعويض عنه هو الضّرر الذي يخل بمركز قانوني يحميه القانون[17]. وهذا شرط بديهي إذ إن القانون لا يحمي إلا الحقوق والمصالح المشروعة.

المطلب الثاني: أنواع الضرر المرتب للمسؤولية

ينقسم الضّرر إلى ضرر ماديّ وضرر معنوي

الفرع الأول: الضّرر المادي

يقصد بالضّرر المادي الضّرر الذي يصيب الشّخص في حقّ أو مصلحة مالية ويقوم الاعتداء على المال سواء كان عقارا أو منقولا، وفي شكل اعتداء ماديّ على الشّخص أي ضرر بدني، وهذه الاعتداءات يمكن تقييمها بالمال ولو اتّخذت أشكالا مختلفة كإتلاف مال، الحرمان من كسب، عدم القدرة على العمل، مصاريف الاستشفاء...، ويقوم التّعويض بإصلاح الخسارة التي تحملتها الذّمة المالية للمضرور، وذلك بتحديد الخسارة والمبلغ المطالب للتّعويض[18].

الفرع الثاني: الضّرر المعنوي

الضرر المعنوي فهو كل ضرر يمس مصلحة غير مالية مشروعة، غير أنه في أغلب الأحيان يستتبع الضرر المعنوي ضررا ماديا، وقد يكون دونه كالاعتداء على العاطفة والشعور والوجدان، وقد ظل مجلس الدّولة الفرنسي أمدا طويلا يرفض التعويض عن الضرر المعنوي إلى غاية حكمه الصادر في 24 نوفمبر 1961 وقد كان الفضل لمفوّض الحكومة (Heunmann) الذي حشد أ مام الجمعية العمومية للقسم القضائي جميع الحجج بشأن نقد قضاء مجلس الدّولة وختم حججه بنداء صارخ" إنّكم حين تلقون وراء ظهوركم بهذه النظرية البالية – نظرية عدم التعويض عن الضرر المعنوي– تستجيبون وبعد طول انتظار لتطلعات الضّمير القانوني، وتؤدون بكلّ دقّة مهمة القاضي التي تقوم على استخلاص القواعد القانونية التي هي التّعبير القانوني عن حاجة اجتماعية يتعين إشباعها"، وهنا تخلى مجلس الدّولة عن تزمته[19].

المطلب الثالث: تعدّد الأسباب وتعدّد الأضرار

لقيام المسؤولية الإدارية لابدّ من وجود علاقة مباشرة بين نشاط الإدارة الخاطئ أو الصّحيح الذي يمثل ركن السّبب في المسؤولية والضّرر الذي أصاب طالب التّعويض، غير

المنارة للاستشارات

أن الضّرر الواحد قد يقع نتيجة عدة أسباب (نشاطات)، فكيف سيتصرّف القاضي الإداري أمام هذا الوضع؟

الفرع الأول: تعدّد الأسباب المؤدّية لضرر واحد

إذا تداخلت في إحداث الضّرر عدة أسباب تصعب هنا مهام القاضي وقد انقسم الفقه في إيجاد الحلّ إلى نظريتين:

أولا– نظرية تعادل الأسباب: وفقا لهذه النّظرية أن الضّرر الذي أحدثته مجموعة من الأسباب، بحيث لو تخلّف أحدها لما وقع الضّرر وأنّ كلّ هذه الأسباب متعادلة في إحداثه، تؤخذ كلها مع اعتماد القاضي هنا لتقنية محاسبة كل مسبّب للضّرر بنسبة اشتراكه فيه كما سنرى لاحقا.

ثانيا– نظرية السبب المنتج: لا تعير هذه النّظرية المقدمات التي ساهمت في إحداث الضّرر اهتماما، حيث تركز على السبب المنتج أي المؤدي للضرر وفقا للمجرى العادي للأمور[20].

وقد أخذ القضاء الإداري المقارن بالنظريتين غير أنه قد تحوّل إلى نظرية السبب المنتج[21]. وإن كان في رأيي مجال تطبيق كلّ نظرية يتحدّد بما تقدّمه الوقائع.

الفرع الثاني: تعدد الأضرار عن السبب الواحد

وقد ناقشت هذه الجزئية المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصّادر في 19 مارس 1991 وجاء فيه "... متى بيّنت محكمة أول درجة في حكمها المطعون فيه عناصر الضّرر المستوجب للتّعويض، فإنّه لا تثريب عليها إن هي قضت بتعويض إجماليّ عن أضرار متعدّدة، ما دامت قد ناقشت كلّ عنصر على حدة وبينت وجه أحقية طالب التّعويض فيه أو عدم أحقيته".

وتجدر الإشارة إلى الخلاف الجوهري بين القضاء الإداري الفرنسي الذي يبتدع الحلول القانونية من المبادئ العامة للقانون فيما لم يوجد به النّص، إيمانا منه باستقلالية قواعد القانون الإداري كما سلف الذّكر في قرار (Blanco)، على عكس القضاء الإداري المصري الذي يعتمد في مواطن عدة على قواعد القانون المدني كما في مسألة تعدّد الأضرار الناتجة

المنارة للاستشارات

عن سبب واحد بأن اعتمد على نصّ المادة 221 من القانون المدني بقولها "إذا لم يكن التّعويض مقدرا في العقد أو بنص في القانون فالقاضي هو الذي يقدره، ويشمل التعويض ما لحق الدّائن من خسارة وما فاته من كسب، بشرط أن يكون نتيجة طبيعية لعدم الوفاء بالالتزام أو للتأخّر في الوفاء به، ويعتبر الضّرر نتيجة طبيعية إذا لم يكن في استطاعة الدّائن أن يتوقاه ببذل جهد معقول" وفي هذا الصّدد نجده اعتدّ بالضرر المباشر دون الضّرر غير المباشر ووضع معيارا للضرر المباشر بأنه ما كان نتيجة طبيعية للخطأ الذي أحدث الضّرر[22].

في حين استقر القضاء الإداري في فرنسا على أن الضّرر المعتد به قضاء يشترط فيه أن يكون مباشرا وأصبح مبدأ عاما كما سلفت الإشارة إليه.

خلاصة:

رأينا فيما سبق بأنّ الضّرر أساس التّعويض في دعاوى المسؤولية الإدارية، وتنتفي المسؤولية بانعدامه غير أن للضرر المعتد به قضاء شروط بأن يشكل اعتداء على مصلحة مشروعة، وأن يكون مباشرا وأكيدا وفي أحوال أخرى أن يكون ضررا خاصّا وغير عادي وأن يكون قابلا للتقدير بالمال، كما أن تطوّر القضاء الإداري المقارن سار نحو توسيع نطاق التّعويض بأن عوض عن الأضرار المعنوية إلى جانب التّعويض عن الأضرار المادية، ووضع قواعد قضائية في حال تعدّد الأسباب المؤدية لضرر واحد، وكذا في حال تعدّد الأضرار عن السّبب الواحد.

المبحث الثالث: التّعويض جزاء الضّرر

بعد الإقرار بوقوع الضرر القابل للتعويض تطرح مسألة طبيعة التعويض وهذا ما سنتناوله أولا، ثم تطرح مسألة كيفية التعويض ثانيا، وأخيرا يثور التساؤل حول مدى تأثير عوامل أخرى على التعويض ثالثا، كما يلي:

المطلب الأول: طبيعة التعويض

يتخذ التعويض عدة أشكال سنتناولها كما يلي:

المنارة للاستشارات

الفرع الأول: التعويض النقدي

ولئن كانت الإدارة ملزمة على تحمل تبعات نشاطاتها التي أضرت بالغير، وحتى وإن كانت تسعى في ذلك إلى تحقيق المصلحة العامة، فإنّه من باب العدل ألا يتحمّل تبعاتها الضّارة فرد أو عدة في حين يتمتّع المجتمع بما يقدّمه المرفق العام من خدمات، وإذا كان دفع التّعويض يتم عادة **نقدا وبالعملة الوطنية**[23].

لسبب عملي يتمثّل في أن التّعويض سيتم على حساب المصلحة العامة مما يعني تحقيق مصلحة خاصة للأفراد على حساب هدم تصرفات إدارية تمت ومن المصلحة العامة الإبقاء عليها من ناحية[24].

ومن ناحية أخرى فإن التّعويض العيني يتنافى مع قاعدة عامة مقررة في الدستور وهي استقلال الإدارة عن القضاء بحيث لا يستطيع القاضي توجيه أوامر للإدارة.

الفرع الثاني: التعويض العيني

غير أنه يستثنى من التّعويض النّقدي في النّظام الفرنسي في حالة الاعتداء الماديّ حيث تفقد الإدارة كل شرعية لها يتمتّع القاضي الإداري بسلطات واسعة في مواجهة الإدارة وله أن يوجه لها أوامر، فبالرّجوع إلى القانون 125/95 الصّادر في 08 فيفري 1995 الفقرة الأولى من المادة L 8-2 من قانون المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية أعطى للقاضي الإداري سلطة توجيه أوامر للإدارة تسمح بأمر الإدارة المحكوم عليها باتخاذ تدابير تنفيذ تأخذ مفهوم التّعويض إذا كان القرار القضائي يتطلّبها بالضّرورة[25].

كما درج القضاء الإداري المصريّ على سلك سبيل التّعويض العيني متى كان ممكنا مع اعترافه بعدم أحقيته في إصدار أوامر للإدارة على سبيل التّعويض ذلك أنه للإدارة أن تلجأ للتعويض العيني كلما كان ذلك ممكنا، وأنّ هذا متروك لتقديرها متى رأت أنه يحقق المصلحة العامة بطريقة أفضل، واعتبر في قرار للمحكمة الإدارية العليا أنّ الحكم بالتّعويض النقدي خاطئ متى أبدى المدعى عليه استعداده للتّعويض العيني[26].

المنارة للاستشارات

المطلب الثاني: كيفية التّعويض

تثور في هذا الصّدد مسألة المبدأ الذي يعتمد عليه القاضي الإداري في تقدير التّعويض، والتاريخ الذي يبدأ احتسابه منه، وهما المسألتان اللّتان سنناقشهما.

الفرع الأول: تقدير التّعويض

الأصل أنّ القاضي هو الذي يحدّد مقدار التّعويض مراعيا في ذلك "قاعدة تعويض المضرور عما فاته من كسب وما لحقه من خسارة" في حالة عدم وجود النّص، إلا أن القاضي يلتزم بما يقدره المشرّع إذا تدخل وحدّد قيمة التّعويض مثل تحديد المشرّع لمقدار التّعويض في حالة حوادث العمل للعمال والموظّفين.

كما أنه من المستقرّ عليه في القضاء الإداري المقارن **مبدأ التعويض الكلي** (Principe de la réparation intégrale)، ويشمل التّعويض **التعويض الرئيسي** المقدر استنادا إلى عناصر موضوعية، ويكون في شكل ريع دائم مدى الحياة في حالة الاستقرار النقدي أو عندما يكون المضرور طفلا أو عاجز، ويعطي التّعويض في شكل رأسمال في الغالب لإنهاء دين الإدارة نهائيا، ولتمكين المضرور منه، وإضافة للتّعويض الرّئيسي بإمكان القاضي **منح تعويضات ملحقة** كتأخير الدّفع أو عن سوء نية واضحة من طرف الإدارة[27] والتّعويض يكون كما أشرنا سابقا عن الضّرر المادي والضّرر المعنوي ،وإن كان التّعويض عن هذا الأخير يبقى رمزيا مهمّا بلغ ذلك أن المعنويات والأدبيات لا تقوم بمال، غير أن القاضي في تقديره **يتقيد بما يطلبه المضرور** طبقا للقاعدة العامة التي تقضي بأنّ القاضي لا يحكم بأكثر مما يطلبه الخصوم[28]. والقاضي في تقديره **يراعي بعض الظروف والملابسات** التي صاحبت الفعل الضارّ كحالة المضرور الصحية أو جنسه أو حالة الأموال ...

الفرع الثاني: تاريخ تقدير التّعويض

أما بالنسبة للتاريخ الذي يقدر على أساسه الضّرر فكان مسلك مجلس الدّولة الفرنسي في البداية من تاريخ وقوع الضرر، غير أنه عدل عنه وأصبح يفرّق بين **الأضرار الواقعة على الأشخاص** واعتدّ بتقدير الأضرار من تاريخ القرار الإداري بعد التّظلم أو الحكم القضائي إن لم يكن هناك تظلّم، أما بالنّسبة **للأضرار الواقعة على الأموال** فيقدّر الضّرر

المنارة للاستشارات

من تاريخ وقوع الضّرر والعلم به وهذا ما أخذ به القضاء الإداري الجزائري في قرار سابق الذّكر، فإذا كانت أشياء ضاعت فمن تاريخ ضياعها[29].

المطلب الثالث: مدى تأثير بعض العوامل على التّعويض

قد تتدخل بعض العوامل لتؤثر في التّعويض المقرر للمضرور كما يلي:

الفرع الأول: فعل المضرور ذاته

فهو كقاعدة عامة سبب من أسباب التّخفيف من المسؤولية أو الإعفاء منها وتتجسد هذه الأخيرة إذا كان المضرور هو وحده المتسبب في الفعل الضارّ ولا علاقة للإدارة هنا أو كانت سببا، لكنه غير منتج كما سبق الإشارة إليه هنا لا تتحمّل الإدارة أية مسؤولية وتكون معفاة من التعويض، غير أنه إذا كان نشاط الإدارة قد زاد في الضرر فتتحمل هذه الأخيرة جزءا من المسؤولية بقدر الضّرر الواقع على المضرور ويقدر التّعويض الذي يكون جزئيا على أساسه.

الفرع الثاني: فعل الغير

والأمر كذلك إذا سبب عمله ضررا للغير دون أن يكون للإدارة إسهام فيه فيتحمل هذا الغير التّعويض الكلي تبعا لقواعد المسؤولية المدنية، غير أنه إذا اشترك مع الإدارة فهنا أيضا التّعويض الكلي مضمون للمضرور ويتحمله الطّرفان الغير والإدارة كل بنسبة أضراره التي يحدّدها القاضي، غير أن هذا الوضع يطرح إشكالات من حيث توزيع الاختصاص القضائي وتشتيت المضرور بين قضائين مختلفين، فقد أوجد القانون والقضاء الإداري حلا يتمثل في تحميل الإدارة العامة التعويض الكلي ثم الرجوع على المشترك معها في الضّرر بنسبة خطئه، ولا فرق هنا إن كان الغير من أعوان الإدارة أو لا وهذا الحلّ تيسير على المتقاضي المضرور.

الفرع الثالث: القوة القاهرة

ويشترط حتى تعتبر الحادثة قوة قاهرة أن تكون الواقعة غريبة عن الإدارة وغير متوقعة ولا يمكن تجنب آثارها، ويترتّب على القوة القاهرة الإعفاء الكلي إذا كانت وحدها مسبّبة

المنارة للاستشارات

للضّرر، ولكن إن ساعد فعل الإدارة وزاده فعل الغير فيكون التّعويض جزئيا للإدارة عما سببته وللغير كذلك وفقا للقواعد السّبق ذكرها.

الفرع الرّابع: الحالة الطارئة

ويشير الأستاذ أحمد محيو إلى الحالة الطارئة ويعتبرها خاصة بالقانون الإداري، ذلك أن القانون المدني لا يفرّق بينهما ويوضح الفرق في أن الحالة الطارئة ناتجة عن حدث مجهول داخل النّشاط الإداري، في حين أن القوة القاهرة ناتجة عن حدث معلوم وخارجة عن النّشاط الإداري، ويعتبر الحالة الطارئة حدثا معفيا من المسؤولية القائمة على أساس الخطأ في حين أنها لا تعفو في الأنشطة التي تقوم مسؤولية الإدارة فيها عن المخاطر[30].

خلاصة:

من خلال ما سبق لاحظنا اختلاف قواعد التّعويض في المسؤولية الإدارية عنها في القواعد العامة المعروفة في القانون المدني بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي، مع بقاء اعتماد القضاء الإداري المصري والجزائري في أحوال عدّة على أحكام القانون المدني، والملاحظ أيضا الدّور الواضح والإيجابي للقاضي الإداري وكيف أن مسلكه متطور، فرأينا أنه أقرّ التّعويض النّقدي لنجده يقرّ بالتعويض العينيّ في حالات معينة، كما أنه وضع قواعد مستقرة في كيفيات تقدير التعويض وتاريخه ،وأخيرا خلصنا للحديث عن بعض العوامل إن وقعت أثّرت في مسؤولية الإدارة العامة بالتخفيف والإعفاء.

خاتمـة:

لقد تطوّر القضاء الإداري في مجال المسؤولية الإدارية إلى درجة أصبح يمكن معها جمع الاجتهاد وتحصيله في خلاصات ونظريات، بدءا من تكييف المسؤولية الإدارية وتأسيسها إلى خطئيه وغير خطئيّه عن عمل ماديّ أو قانوني نتيجة إخلال تعاقديّ أو تقصيريّ.

كرّس القضاء الإداري في اجتهاده لقضاء متميّز، ومختلف لكنه مكمل لقضاء الإلغاء هو قضاء التّعويض، وخصّه بقواعد متميزة عنه من حيث نطاق سلطات القاضي في كل منهما، وكذا من حيث مواعيد رفع الدّعوى وتقادمها.

المنارة للاستشارات

إنّ الملاحظ من خلال ما سبق دراسته أن أركان المسؤولية الإدارية أو أسّسها قد تختلف غير أن العنصر الفاعل فيها، وتنتفي بانعدامه المسؤولية الإدارية وهو الضّرر، قد أصل له الاجتهاد القضائي في قواعد: من حيث الشّروط الواجب توفرها فيه للاعتداد به كما وسع في نطاقه للاعتراف بالضرر المعنوي إلى جانب الضّرر المادي، ووضع قواعد تنير القاضي الإداري في تقديره للتّعويض في حال تعدد الأسباب المؤدية للضرر، وتعدّد الأضرار في دعاوى المسؤولية الإدارية.

وأخيرا وصلنا إلى أن القواعد المقررة من طرف الاجتهاد القضائيّ فيما يتعلق بتقدير التعويض، تختلف عن القواعد العامة المقرّرة في القانون المدني وهذا في فرنسا، مع بقاء اعتماد القضاء الإداري المصريّ وكذا الجزائري في أحوال عدّة على أحكام القانون المدني كما رأينا السّلطات المتطورة للقاضي الإداري بدءا باعتماد التّعويض النّقدي لنجد أنه قد سلك مسلكا جديدا، وغير متوقع وإن كان مقيدا يتمثّل في اعتماده التّعويض العيني، لنصل إلى التأكيد على السّلطات الواسعة للقاضي الإداري في كيفيات تقدير التّعويض المطالب به، وكذا تاريخ استحقاقه طبعا مع مراعاة النّصوص إن وجدت، لننتهي في الأخير إلى القول بأنّ مسؤولية الدّولة ليست مطلقة، وإنما قد تعتريها ظروف إن حدّثت قد تؤدي إلى إعفائها أو التخفيف من مسؤوليتها، ويتعلق الأمر بفعل المضرور ذاته أو فعل الغير، وكذا القوة القاهرة والحالة الطارئة.

المنارة للاستشارات

الهوامش والإحالات

(1)– حيث يتم مراجعة القرار الإداري في عيوبه من حيث الشكل ومن حيث الموضوع، انظر لمزيد من التفصيل انظر مذكرتنا حول المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير شعبة القانون العام تخصص مؤسسات دستورية وإدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة 8ماي 1945، قالمة، 2004–2005، ص 37 وما بعدها.

(2)– الوضع هنا قريب من دعوى فحص المشروعية منه إلى دعوى الإلغاء، فالتثبت من وجود عيب في القرار الإداري ونقصد به العيب المؤثر في أثره ويتعلق الأمر بالعيوب الموضوعية فتشكل قرينة قاطعة على قيام القرار الإداري على خطأ يرتب المسؤولية الإدارية.

(3)– جابر جاد نصار، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية (قضاء التعويض)، القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 239 وما بعدها.

(4)– سماح فارة، مرجع سابق، ص 42 وما بعدها.

(5)– عن الدكتور أحمد محمود جمعة، منازعات التعويض في مجال القانون العام، منشأة المعارف الإسكندرية، 2005، ص248 وما بعدها

(6)– أحمد محمود جمعة، نفس المرجع، ص 248 وما بعدها.

(7)– انظر القرار بمرجع الأستاذ لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 237 وما بعدها.

(8)– نفس المرجع، نفس الصفحة.

(9)– رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1997، ص137.

(10)– للاستزادة ينظر: لحسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص91 وما بعدها، وص 101 وما بعدها، وص237 وما بعدها.

(11)– رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص139.

(12)– المرجع نفسه والصفحة.

(13)- Gunnel FIDENTI et Hélène VOILET. La responsabilité administrative. Www. arpe- paca.org

(14)- www. Fr. wikipedia. Org / la responsabilité de l'administration française.

(15)- Rachid ZOUAIMIA et Marie Christine ROUAULT، Droit administratif, collection droit pratique, BERTI édition, 2009, p288.

المنارة للاستشارات

(16)– سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 405.

(17) - Rachid ZOUAIMIA. Op.cit. p 288.

(18)– أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 242.

(19)– سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 445.

(20)– عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المسؤولية الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007 ص 224.

(21)– سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 450.

(22)– أحمد محمود جمعه، مرجع سابق، ص 209 وص 237.

(23)– أحمد محيو، مرجع سابق، ص 252.

(24)– أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، 2008، ص279وما بعدها.

(25)- Jean-Pierre DUBOIS. La responsabilité administrative. CASBAH édition. Alger. 1998. p111.

(26)– أحمد محمود جمعة، مرجع سابق، ص 196 وص 194.

(27)- Rachid ZOUAIMIA. Op-cit.p293.

– أحمد محيو، مرجع سابق، ص252.

(28)– أنور أحمد رسلان، مرجع سابق، ص 281 وما بعدها.

(29)- Jean-Pierre DUBOIS. Op.cit.p108 et p109.

(30)– جميع المراجع السابق ذكرها أشارت إلى حالات الإعفاء من المسؤولية الإدارية وخاصة مرجع الأستاذ أحمد محيو، مرجع السابق، ص250 وما بعدها.

المنارة للاستشارات