

عنوان الدرس: دعوى التعويض



مقدمة

تخضع الإدارة العامة في ممارستها لنشاطاتها المختلفة لمبدأ المشروعية، حيث يتعين عليها احترام القوانين والأنظمة لتحقيق المصلحة العامة. ومع ذلك، قد تترتب عن أعمال الإدارة—سواء كانت قرارات إدارية أو أعمالاً مادية—أضرار تلحق بالأفراد في حقوقهم أو أموالهم. وأمام هذا الواقع، تبرز دعوى التعويض (والتي تندرج في الفقه الإداري ضمن دعاوى القضاء الكامل) كواحدة من أهم الآليات القانونية التي تضمن للأفراد حماية حقوقهم المكتسبة.

وأمام هذا الوضع، تبرز دعوى التعويض كأهم ضمانات قانونية لحماية الأفراد، حيث تهدف إلى جبر الضرر. وتكمن الصعوبة في هذه الدعوى في كيفية التوفيق بين مصلحتين متعارضتين: مصلحة الإدارة في ممارسة نشاطها بحرية ودون قيود تعرقل سير المرفق العام، ومصلحة الأفراد في صيانة حقوقهم وحمايتهم من تعسف الإدارة أو أخطائها، بل وحتى حمايتهم من الأضرار الناجمة عن نشاطها المشروع (استناداً لنظرية المخاطر أو المساواة أمام الأعباء العامة).

إشكالية الدرس:

إلى أي مدى استطاع المشرع والقضاء الإداري، من خلال دعوى التعويض، إرساء توازن عادل وفعال بين حتمية حماية حقوق الأفراد المضطربين وجبر الأضرار التي لحقت بهم، وبين ضرورة الحفاظ على امتيازات السلطة العامة وضمان استمرارية سير المرافق العامة؟

أهداف الدرس:

1. يهدف هذا الدرس في مجمله إلى تمكين الطالب من الفهم الشامل للآليات القانونية التي تضمن للأفراد حقهم في الحصول على تعويض مالي جراء الأضرار التي تسببها نشاطات الإدارة العامة، مع إبراز دور القاضي الإداري في هذا المجال.
2. تعريف دعوى التعويض الإدارية وتحديد خصائصها الجوهرية.
3. التمييز بدقة بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء (من حيث الهدف، سلطات القاضي، وطبيعة الحكم).
4. تحديد أركان المسؤولية الإدارية التي تؤسس لحق التعويض (الخطأ الإداري أو المرفقي، الضرر القابل للتعويض، وعلاقة السببية).
5. شرح النظريات والأسس القانونية التي تقوم عليها دعوى التعويض، خاصة التطور من المسؤولية على أساس الخطأ إلى المسؤولية بدون خطأ (نظرية المخاطر والمساواة أمام الأعباء العامة).
6. إدراك أهمية دعوى التعويض كضمانة أساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة امتيازات السلطة العامة.
7. تقدير الدور الفعال والمحوري الذي يلعبه القضاء الإداري في خلق توازن عادل بين المصلحة العامة التي تسعى الإدارة لتحقيقها والمصلحة الخاصة للمواطن المضرور.

الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض

أولا-تعريف دعوى التعويض:

لقد حاول جانب من الفقه وضع تعريف جامع مانع لدعوى التعويض ، وهم بذلك اختلفوا في نظرة كل منهم ومنطلقه في التعريف، فهناك من يرى أنها : " دعوى من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة تهدف إلى المطالبة بالتعويض و جبر الأضرار المترتبة على الأعمال الإدارية والمادية والقانونية"، بينما يرى رأي آخر بأنها : " دعوى قضائية ذاتية، يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة طبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا، للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار".

يمكن تعريف دعوى التعويض بأنها دعوى قضائية يرفعها شخص (طبيعي أو معنوي) أصابه ضرر، أمام الجهات القضائية الإدارية، يطالب فيها بإلزام الإدارة العامة (الدولة، الولاية، البلدية، أو المؤسسات العمومية الإدارية ذات الصبغة الإدارية) بدفع مبلغ مالي لجبر الضرر المادي أو المعنوي الذي لحق به، وذلك نتيجة نشاط الإدارة المشروع أو غير المشروع، أو نتيجة امتناعها عن أداء التزاماتها.

ثانيا- الخصائص المميزة لدعوى التعويض: تتميز هذه الدعوى بعدة خصائص قانونية تحدد طبيعتها وتميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية وذلك على النحو الآتي:

1- الهدف (جبر الضرر): غايتها الأساسية ليست إعدام أو إلغاء تصرف الإدارة، بل إصلاح الضرر وإعادة الشخص المضرور إلى الحالة التي كان عليها قبل وقوع الضرر قدر الإمكان، وذلك من خلال منحه مقابلاً نقدياً.

2- سلطة القاضي (القضاء الكامل): يتمتع القاضي الإداري في هذه الدعوى بسلطات واسعة جداً؛ فهو لا يقتصر على فحص مشروعية عمل الإدارة فحسب، بل يتعدى ذلك إلى التحقيق في أركان المسؤولية، تقدير حجم الضرر، وتحديد مبلغ التعويض المستحق، بل وإصدار أوامر إلزامية للإدارة بالدفع.

3- الطبيعة الشخصية: هي دعوى شخصية تنصب على حماية حق شخصي يتمثل في الذمة المالية للمدعي، على عكس دعوى الإلغاء التي تعتبر دعوى عينية تنصب على القرار الإداري ذاته بهدف حماية مبدأ المشروعية.

4- من حيث الأساس: ترتكز بشكل أساسي على قواعد ونظريات المسؤولية الإدارية بأركانها الثلاثة (الخطأ، الضرر، وعلاقة السببية)، سواء كانت مسؤولية مبنية على أساس الخطأ (كالخطأ المرفقي)، أو مسؤولية بدون خطأ (كالمسؤولية على أساس المخاطر أو المساواة أمام الأعباء العامة).

ثالثاً- تمييز دعوى التعويض عن دعوى الإلغاء:

يُعد التمييز بين دعوى التعويض ودعوى الإلغاء حجر الزاوية في فهم النظام القضائي الإداري. فبينما تتكامل الدعويان لحماية الأفراد من تعسف الإدارة، تختلفان اختلافاً جوهرياً في الطبيعة، والأهداف، وسلطات القاضي.

1- من حيث سلطة القاضي الإداري:

✓ في دعوى الإلغاء: القاضي هنا هو قاض مشروعية، دوره سلبي نسبياً. يضع القرار المطعون فيه في كفة، والقانون في كفة أخرى؛ فإن خالف القرار القانون، أصدر حكماً بإلغائه، وتنتهي مهمته عند هذا الحد.

✓ في دعوى التعويض: القاضي هنا هو قاض قضاء كامل، دوره إيجابي وفعال. فهو يبحث في أركان المسؤولية (الخطأ، الضرر، العلاقة السببية)، ويستعين بالخبراء لتقدير قيمة الضرر، ثم يحكم بمبلغ التعويض المناسب، ويلزم الإدارة بدفعه من خزنتها.

2- من حيث الطبيعة القانونية:

✓ دعوى الإلغاء هي دعوى عينية وموضوعية موجهة ضد القرار الإداري ذاته.

✓ دعوى التعويض دعوى شخصية موجهة ضد ذمة الإدارة للمطالبة بحق شخصي (التعويض).

3- من حيث الهدف والغاية:

✓ دعوى الإلغاء تهدف إلى إعدام القرار الإداري غير المشروع وإخراجه من النظام القانوني بأثر رجعي.

✓ دعوى التعويض تهدف إلى جبر الضرر (المالي أو المعنوي) وإصلاح الخلل الذي أصاب ذمة المضرور.

4- من حيث موضوع الطعن:

✓ دعوى الإلغاء تنصب حصراً على القرارات الإدارية (لا ترفع ضد الأعمال المادية).

✓ دعوى التعويض تنصب على تصرفات الإدارة سواء كانت قرارات إدارية، أعمالاً مادية، أو عقوداً.

5- من حيث الاختصاص القضائي:

دعوى الإلغاء - كما سبق شرحه - ترجع للاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية إذا كان القرار صادر عن هيئة إدارية محلية:

- الولاية والمصالح غير المتمركزة للدولة على مستوى الولاية،

- البلدية،

– المنظمات المهنية الجهوية،

– المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

أما إذا تعلق الأمر بقرار صادر على المستوى المركزي فهي طبقا للمادة 900 مكرر فقرة 03 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ترجع للاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة.

المادة 900 مكرر /03 "وتختص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

أما دعوى التعويض ففي كلا الحالتين سواء كانت ترتبط بقرار أو عقد إداري أو أعمال مادية صادرة عن جهة محلية أو مركزية فإن الاختصاص يؤول الى جهة القضاء الابتدائي أي المحكمة الإدارية، وذلك حسب ما ورد بنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المادة 801 تنص على: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

1- دعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الصادرة عن....

2- دعاوى القضاء الكامل".

من التطبيقات القضائية حول الاختصاص في دعوى التعويض، قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا رقم 006005 الصادر في 2002/10/15، والذي أكد على أن: "دعوى التعويض المرفوعة على الدولة لا يؤول فيها الاختصاص لمجلس الدولة كون النزاع لا يتعلق بإلغاء قرار إداري صادر عن الإدارة المركزية، بل يعود إلى الغرفة الإدارية المحلية".

6- من ناحية حجية الحكم القضائي:

✓ حجية الحكم أو القرار القضائي الصادر في دعوى الإلغاء مطلقة تسري في مواجهة كافة، فالقرار الملغى يُعدم بالنسبة للجميع.

✓ حجية الحكم الصادر في دعوى التعويض نسبية تقتصر على أطراف النزاع فقط ولا تسري على غيرهم.

7- من حيث القابلية لإجراء الصلح:

✓ دعوى الإلغاء لا يجوز فيها الصلح لأنها تتعلق بالنظام العام (مبدأ المشروعية).

✓ دعوى التعويض يجوز فيها الصلح لأنها تتعلق بحقوق مالية خاصة للمدعي.

المادة 970 من ق.إ.م.إ تنص على: "يجوز للجهات القضائية الإدارية إجراء الصلح في مادة القضاء الكامل"

الفرع الثاني: شروط رفع دعوى التعويض

تنقسم هذه الشروط إلى شروط إجرائية (شكلية) وشروط موضوعية:

أولاً- الشروط الإجرائية والشكلية: تشترك دعوى التعويض مع دعوى الإلغاء من حيث بعض شروطها الشكلية، في حين تختلف في البعض الآخر.

1- الشروط المتعلقة بالطاعن: هي نفس الشروط المطلوبة في بقية الدعاوى الأخرى، إذ يجب أن يتوافر على الصفة والمصلحة حسب نص المادة 13 من ق.إ.م.إ.

2- عدم اشتراط وجود قرار إداري: نص المشرع الجزائري في المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على وجوب إرفاق العريضة بالقرار المطعون فيه ولكن ذلك محصور في دعوى إلغاء أو تفسير أو تقدير المشروعية. وعليه يمكن القول بأن دعوى التعويض لا يشترط فيها وجود قرار إداري، فهي كما سبق ذكره تنصب سواء على قرار أو عقد إداري أو مجرد فعل مادي للإدارة ترتب عليه ضرر.

هذا ما أكدت عليه الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا في القرار الصادر بتاريخ 1996/05/05 قضية فريق (ق.م) ضد مديرية الشؤون الدينية لولاية مستغانم والذي جاء فيه: "وأنه لا يشترط وجود قرار إداري مكتوب حتى تكون الجهة القضائية في أول درجة مختصة وأن كل قرار أو تصرف معيب صادر عن هيئة إدارية يمكن أن يكون محل دعوى أمام القضاء الإداري".

3- شرط الميعاد:

إن ميعاد رفع دعوى التعويض أمام المحكمة الإدارية المختصة يختلف حسب الحالة:

✓ **الحالة الأولى:** وهي عندما يكون محل دعوى التعويض قرار إداري صادر من الإدارة:

يكون ميعاد رفع الدعوى خلال أربعة أشهر من تاريخ التبليغ أو النشر، بشرط عدم سقوط الحق موضوع الحماية القضائية، أي لم يسقط بالتقادم بسبب من أسباب السقوط والتقادم المقررة قانونا، لأن دعوى التعويض باعتبارها دعوى من دعاوى الحقوق، ودعوى شخصية وذاتية، تتقادم وتسقط بمدد سقوط وتقادم الحقوق التي تتصل بها وتحميها، ومن ثم كانت مدد سقوط وتقادم الحقوق، هي مدد سقوط وتقادم دعوى التعويض التي تحمي قضائيا هذه الحقوق.

✓ الحالة الثانية وهي التي لا يكون سبب الضرر متعلقاً بقرار إداري كما سبق بل يكون فيها محل دعوى التعويض عمل مادي صادر عن الإدارة وألحق ضرر بالطاعن:

ففي هذه الحالة لا نلتزم بشرط الأجل الوارد في المادة 829 أعلاه، بل تتقدم دعوى التعويض بمرور 15 سنة من وقوع الفعل الضار، طبقاً للقواعد العامة للتقدم في القانون المدني حيث لا أثر لتحديد هذا الأجل في القانون الإداري.

4- الشروط المتعلقة بالعريضة:

تخضع عريضة افتتاح دعوى التعويض للأحكام نفسها التي تطبق على عريضة افتتاح دعوى الإلغاء.

ثانياً- الشروط الموضوعية :

بعد قبول الدعوى شكلاً، ينتقل القاضي للبحث في الشروط الموضوعية، والمتمثلة في إثبات أركان المسؤولية الإدارية الثلاثة.

تُمثل المسؤولية الإدارية الأساس الموضوعي الذي تُبنى عليه دعوى التعويض، وهي الالتزام القانوني الذي يقع على عاتق الدولة أو الإدارة بجبر الأضرار التي تسببها للغير.

تأسس القضاء الإداري في تحديد هذه المسؤولية على نظامين رئيسيين لتوفير التوازن بين امتيازات السلطة العامة وحقوق الأفراد: المسؤولية على أساس الخطأ (وهي القاعدة العامة)، والمسؤولية على أساس المخاطر (وهي الاستثناء).

1. المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ (القاعدة العامة):

هي الأصل في المسؤولية الإدارية، وتعني أن الإدارة لا تلتزم بالتعويض إلا إذا أثبت المتضرر أنها ارتكبت خطأ أدى إلى الإضرار به.

1.1. أركان المسؤولية على أساس الخطأ:

لقيام هذه المسؤولية وقبول دعوى التعويض موضوعياً، يجب إثبات ثلاثة أركان مجتمعة:

✚ الخطأ (الخطأ المرفقي): لا يُقصد به الخطأ الشخصي للموظف، بل هو خلل في سير

المرفق العام . ويأخذ إحدى الصور الآتية :

✓ سوء سير المرفق: كأن يقدم المستشفى علاجاً خاطئاً.

✓ عدم سير المرفق: امتناع الإدارة عن تقديم خدمة واجبة عليها (مثل امتناع الشرطة عن

التدخل لحماية شخص).

- ✓ البطء في سير المرفق: تأخر الإدارة بشكل غير مبرر في أداء مهامها مما يسبب ضرراً.
- ✚ الضرر: يجب أن يكون محققاً (وقع فعلاً أو سيقع حتماً)، ومباشراً، وشخصياً (يمس مصلحة مشروعة للمدعي).
- ✚ العلاقة السببية: يجب أن يثبت المتضرر أن الخطأ المرفقي هو السبب المباشر والحصري في حدوث الضرر، وتنتفي هذه العلاقة إذا أثبتت الإدارة القوة القاهرة أو خطأ المضرور نفسه.

2. المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر (دون خطأ):

نظراً لصعوبة إثبات خطأ الإدارة في بعض الحالات المعقدة، وابتغاءً لتحقيق العدالة التامة، ابتكر القضاء الإداري نظاماً تُسأل فيه الإدارة عن تعويض الضرر حتى لو كانت أعمالها مشروعة ولم ترتكب أي خطأ.

1. أركان المسؤولية على أساس المخاطر:

- تتميز بأنها تخفف عبء الإثبات عن كاهل المتضرر، إذ تقتصر على ركنين فقط:
- ✓ الضرر: (يُشترط هنا غالباً أن يكون ضرراً جسيماً واستثنائياً).
- ✓ العلاقة السببية: مجرد إثبات أن نشاط الإدارة هو الذي أحدث الضرر، يكفي للحكم بالتعويض. (لا حاجة لإثبات الخطأ).

2. أسس وتطبيقات المسؤولية بدون خطأ:

تُبنى هذه المسؤولية على نظريتين أساسيتين:

أ. نظرية المخاطر (الأنشطة والأشياء الخطرة):

عندما تستخدم الإدارة وسائل أو تدير أنشطة تتسم بخطورة استثنائية لصالح المصلحة العامة، فإنها تتحمل تبعه المخاطر الناجمة عنها.

أمثلة: الأضرار الناتجة عن المتفجرات العسكرية، استخدام الشرطة للأسلحة النارية، أو الأضرار التي تصيب العمال وموظفي الإدارة أثناء تأدية مهامهم (مخاطر المهنة).

ب. نظرية الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة:

تقوم على فكرة التضامن الاجتماعي؛ فإذا اتخذت الإدارة قراراً أو إجراءً مشروعاً يحقق نفعاً عاماً، ولكن ترتب عليه ضرر خاص وغير مألوف لفرد أو فئة قليلة، وجب على المجتمع ممثلاً في الإدارة تعويضهم لتعود كفة المساواة إلى طبيعتها.

أمثلة: إغلاق شارع تجاري لفترة طويلة جداً لإنجاز أشغال عامة مما يفلس أصحاب المحلات، أو امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي لصالح فرد بحجة الحفاظ على النظام العام. مسؤولية الإدارة عن عملها التشريعي، بعد تطور قواعد المسؤولية الإدارية دون خطأ - لدى القضاء الإداري الفرنسي- أصبحت الدولة مسؤولة قضائياً عن عملها التشريعي متى ترتب عنه ضرر خاص وغير مألوف.