The Role Of The Compensation Lawsuit In Protecting The Right Of Individuals From The Arbitrariness Of Manaement

Dr. Rana Ali Haider*

(Received 26 / 7 / 2023. Accepted 13 / 9 / 2023)

□ ABSTRACT □

The responsibility of the administration raises many problems, especially its responsibility for its activity without error. Many countries have adopted this responsibility in their legislation and included it in their judicial rulings as a form of achieving justice and redress for the oppressed affected by the activity of the administration despite not committing any mistake. Most of the Arab countries did not follow this path and did not adopt the risk theory despite its importance, and this is what makes us ask the following question:

To what extent does the annulment suit achieve adequate protection for individuals in the face of the administration with the complementary full judicial lawsuit that is filed to compensate for the damages resulting from the illegal actions of the administration, in light of not raising its responsibility in the absence of error, especially since there are many cases where the damage is caused to some Individuals seriously harmed, who compensates them?

Keywords: full judicial action, compensation claim, legality principle, management responsibility, damage, administrative decision, State Council.

Copyright **:**Tishreen University journal-Syria, The authors retain the copyright under a CC BY-NC-SA 04

* **Assisstant Professor , Faculty Of Law, Damascus University, Syria.**

دور دعوى التعويض في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة

الدكتورة رنا علي حيدر *

(تاريخ الإيداع 26 / 7 / 2023. قُبِل للنشر في 13 / 9 / 2023)

□ ملخّص □

تثير مسؤولية الإدارة العديد من الإشكاليات ولا سيما مسؤوليتها عن نشاطها وبدون خطأ، فقد تبنت عدة دول هذه المسؤولية في تشريعاتها وضمنتها ضمن أحكامها القضائية كنوع من تحقيق العدالة وإنصاف المظلومين المتضررين من نشاط الإدارة بالرغم من عدم ارتكابها لأي خطأ. لم تسلك معظم الدول العربية هذا المسلك ولم تتبنى نظرية المخاطر بالرغم من أهميتها وهذا ما يجعلنا نطرح التساؤل التالي: إلى أي مدى تحقق دعوى الإلغاء الحماية الكافية للأفراد في مواجهة الإدارة مع دعوى القضاء الكامل المكملة لها و التي ترفع لتعويض الأضرار الناجمة عن أعمال الإدارة غير المشروعة و ذلك في ظل عدم إثارة مسؤوليتها في غياب الخطأ ولا سيما أن هناك حالات كثير يكون الضرر الواقع على بعض الأفراد ضرراً بالغاً فمن يعوض هؤلاء؟

الكلمات المفتاحية : دعوى القضاء الكامل، دعوى التعويض، مبدأ المشروعية، مسؤولية الإدارة، ضرر، قرار إداري، مجلس الدولة.

حقوق النشر : مجلة جامعة تشرين- سورية، يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر بموجب الترخيص CC BY-NC-SA 04

* **مدرسة، كلية الحقوق ، جامعة دمشق، سورية.**

مقدمة:

لما كانت معظم القوانين تعترف للإدارة بسلطة إصدار قرارات قابلة للتنفيذ في مواجهة الأفراد و دون الحاجة للجوء لسلطة أخرى وما يرافق ذلك من إمكانية هدر حقوق الأفراد وحرياتهم، فقد اعترفت هذه القوانين أيضاً بحق الأفراد باللجوء إلى القضاء لوضع حد لتعسف الإدارة كنوع من الحماية لهم بما أنهم الطرف الضعيف هنا.وبالرغم من حرص القضاء العادي على حماية مبدأ المشروعية بصفة عامة،يبقى القضاء الإداري متمتعاً بخصوصية لا يحملها غيره من حيث أن طرفي النزاع ليسوا في مركز متساوٍ.فالفرد الذي يعتبر الطرف الضعيف سيرى في القضاء الإداري ملاذاً له في مواجهة الإدارة وذلك عن طريق دعوى الإلغاء.ولأن دعوى الإلغاء هي دعوى بالمعنى الفني،فواجب القاضي الإداري التأكد من توافر الشروط اللازمة لقبول الدعوى المنظورة أمامه من حيث شخص المدعي ومدى أحقيته في رفع دعوى ضد الإدارة أي توافر مصلحة شخصية له وأن يكون القرار المرفوعة بشأنه الدعوى يقبل المخاصمة القضائية وأنه غير مشروع.عندما يتأكد القاضي من توافر شروط دعوى الإلغاء سيقضي بإلغاء القرار المطعون فيه دون أن يحق له استبداله بغيره وهذا نتيجة طبيعية للأخذ بمبدأ فصل السلطات الذي يقضي باستقلال عمل الإدارة عن عمل القضاء . ويكون للحكم الصادر بالإلغاء حجية مطلقة فيحتج به في مواجهة الكافة وليس في مواجهة طرفي النزاع فقط،لأن إلغاء قرار ما يعني إعدامه،فمن غير المقبول إعدام القرار بالنسبة لبعض الأشخاص وبقائه نافذاً في مواجهة آخرين . وبما أن إلغاء القرار يعني إزالته من التداول وإعدامه أي إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المعيب،فيجب على الإدارة اتخاذ ما يلزم من إجراءات لبلوغ هذا الهدف وأولها امتناعها عن تنفيذ القرار الملغى في حال لم تكن قد نفذته بعد،وغالباً ما تلجأ الإدارة في هذه الحالة لإصدار قرار ساحب للقرار الملغى .

كما ويتوجب على الإدارة إعادة المركز القانوني الذي كان قائماً قبل صدور القرار الملغى إلى ما كان عليه عندئذٍ حتى يكون لحكم الإلغاء فائدة و ليكون تنفيذه قد تم بشكل كامل .ولكن غالباً ما تلجأ الإدارة إلى تنفيذ القرار المعيب مما قد يسبب ضرراً بالأفراد المعنيين به من تاريخ وضعه موضع التنفيذ وحتى يصدر حكم قضائي بإلغائه فتهدر بذلك حقوق الأفراد .وهذا ما استدعى ضرورة ابتكار آلية جديدة لجبر الضرر الحاصل نتيجة القرار غير المشروع ولاسيّما اذا رتّب أضراراً لا يمكن تداركها عن طريق دعوى الإلغاء. وهنا يبرز دور دعوى القضاء الكامل كدعوى مكملة لدعوى الإلغاء وضمانة في سبيل تطبيق مبدأ المشروعية وصيانة الحقوق.

وهناك أيضاً بعض الأضرار التي تصيب الأفراد نتيجة قيام الإدارة ببعض الأنشطة التي يمكن وصفها بأنها خطرة،ولا سبيل أمام الأفراد لطرق باب الإلغاء أو القضاء الكامل بما أن الإدارة لم ترتكب أي خطأ،مما قد يهدر حقوق الأفراد،فكان أن نشأ اتجاه قضائي جديد يحّمل الإدارة مسؤولية ممارسة نشاط خطر يهدد الأفراد في حقوقهم وحرياتهم وهنا تكون المسؤولية قائمة و بدون وجود خطأ منسوب للإدارة،كماوتبقى مسؤولية الإدارة عن أخطائها قائمة اذا توافرت أركانها ويمكن للمتضرر سلوك طريق الطعن بدعوى التعويض لجبر الضرر الحاصل، وهذا هو الأصل العام الذي تقوم عليه مسؤولية الإدارة لأن قيام مسؤوليتها بدون خطأ له طابع استثنائي.

إشكالية البحث:

في حال أن تنفيذ القرار المعيب قد حصل فعلاً وترتب عليه آثاراً لا يمكن إزالتها فلابد من جبر الضرر الحاصل،وهنا يبرز دور دعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض) ،حيث يمكن للمتضرر من قرار إداري غير مشروع رفع دعوى قضاء كامل يطالب من خلالها –ليس فقط إلغاء الآثار المترتبة عن القرار الغير مشروع بحقه –بل وبالتعويض عن

الضرر الحاصل له نتيجة هذا القرار، كما ويستطيع المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة خطأ الإدارة.وفي ظل تنامي دور الإدارة في الوقت الحالي و قيامها بنشاط مشروع ولكنه يوصف بالخطر والذي قد يسبب أضراراً جسيمة تمس الأفراد فهل تكفي دعوى القضاء الكامل لصيانة حقوق المتضررين من الإدارة أم لا زالت حقوق الأفراد على الرغم من ذلك عرضة لتعسف الإدارة ؟وكيف السبيل لجبر هذه الأضرار؟

أهمية البحث و أهدافه:

إن ازدياد النشاط الإداري وامتداده ليشمل كل مناحي الحياة وما رافقه من ازدياد في المرافق العامة التي تشبع الإدارة من خلالها الحاجات العامةأدى لتشابك العلاقات التي تربط الإدارة بالأفراد فظهر شبح تسلط الإدارة وتعسفها .ومع ازدهار التكنولوجيا والديمقراطية وتطورهما ازدادت المطالب الساعية لإيجاد ضمانات في مواجهة تعسف الإدارة ومفرزات التكنولوجيا التي قد تضر بالأفراد نتيجة قيام الإدارة بأنشطة حديثة وخطرة قد ينتج عنها أضرار تصيب بعض الأفراد دون غيرهم يختل معها مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.وهنا تأتي أهمية هذا البحث الذي يسلط الضوء على دعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض) كدعوى مكملة لدعوى الإلغاء و مدى فاعليتها في صيانة الحقوق والحريات العامة ضد تسلط الأدارة،كما ويتناول مسؤولية الإدارة القائمة بدون خطأ.

أهداف البحث:

الهدف من هذا البحث هو التحري عن دعوى التعويض لتبيان مدى كفاية هذه الضمانة التي يتمتع بها الأفراد في مواجهة الإدارة وتصرفاتها التعسفية .وهل يكفي تأسيس مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ ليغطي كافة جوانب تعديها على الأفراد؟ وفي حال عدم كفايتها ستقترح حلول في محاولة لتدعيم هذه الضمانات وبالتالي توفير حماية أكبر لمبدأ المشروعية و إرساءاً لدولة القانون.

منهجية البحث:

للإحاطة بموضوع البحث سيتم إتباع المنهج المقارن و التحليلي و ذلك بغرض الإحاطة الكاملة بدعوى القضاء الكامل،لذلك سيتم التطرق في هذا البحث لماهية هذه الدعوى وتسليط الضوء على جوانبها المختلفة، ومن ثم الانتقال للتعريف بمسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية القائمة على أساس الخطأ وحتى في حالة انتفاء الخطأ وذلك عندما تقوم مسؤولية الإدارة بلا خطأ.

لذلك تم تقسيم البحث وفق التالي:

المبحث الأول :دعوى القضاء الكامل كضمانة لتطبيق مبدأ المشروعية

المطلب الأول :ماهية دعوى القضاء الكامل

المطلب الثاني :الفرق بين دعوى القضاء الكامل ودعوى الإلغاء

المبحث الثاني :مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية(دعوى التعويض)

المطلب الأول :مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ

المطلب الثاني :مسؤولية الإدارة بدون خطأ

المبحث الأول :دعوى القضاء الكامل كضمانة لتطبيق مبدأ المشروعية

اعترفت دول عالمنا المعاصر بحقوق الإنسان مما أدى إلى زوال مخاوف المواطن من مخاصمة السلطات العامة،وهذا بدوره أدى لازدياد المنازعات المنظورة أمام القضاء الإداري عن طريق دعوى إلغاء القرارات الإدارية المعيبة .غير أن الأفراد قد لا يستطيعون الحصول على حقوقهم بهذه السهولة ولاسيما أن دعواهم قد ترد شكلاً عندما تصطدم بامتيازات السلطة العامة أو نتيجة إغفال عريضة الدعوى لبعض البيانات الأساسية التي تطلبها القانون .فالمدعي سيتقدم بعريضة الدعوى ليحظى بالحماية القانونية عن طريق حكم قضائي ينصفه إن صدقت مزاعمه و ادعائاته،ففي حال أغفل إحدى البيانات المطلوبة سيؤدي ذلك لرفض دعواه،إلا أن هناك العديد من الشكليات التي أعفيت منها الإدارة وشدد عليها بالمقابل من قبل المدعي مما يبرز تمييز الإدارة عن الأفراد.بالإضافة إلى أن دعوى الإلغاء توجه ضد قرار إداري يزعم رافع الدعوى بعدم مشروعيته،فالقاضي الإداري سيفحص القرار المطعون فيه وستتوقف سلطته عند إلغاء القرار أو تصديقه ولن تمتد لأبعد من ذلك .

كما وإن الإدارة تستطيع تنفيذ القرار المطعون فيه ريثما يصدر حكم قضائي بإلغائه مما قد يلحق أضراراً بالفرد أو الأفراد المخاطبين به قد لا يمكن تداركها لاحقاً .فعلى الرغم من أهمية دعوى الإلغاء إلا أنها لم تحقق الحماية الكافية للأفراد من تعدي الإدارة وتصرفاتها التعسفية .ولما كان يحق للمتضرر أن يحظى بجبر الضرر،قرر القضاء الإداري أحقيته في طرق باب القضاء الكامل لتعويضه عن الخسائر التي لحقت به ولم تُشمل بدعوى الإلغاء .فتكون بذلك دعوى القضاء الكامل أعم وأشمل من دعوى الإلغاء ولكنها على الرغم من ذلك لم تحظ بالعناية التي لاقتها دعوى الإلغاء . سيقّدم **(المطلب الأول)** شرحاً وافياً عن ماهية دعوى القضاء الكامل، ليفرق**(المطلب الثاني)** بين هذه الدعوى وبين دعوى الإلغاء .

المطلب الأول :ماهية دعوى القضاء الكامل

تعتبر دعوى القضاء الكامل دعوى مكملة لدعوى الإلغاء،لأن قضاء الإلغاء لا يمثل حماية كاملة للأفراد من تعسف الإدارة،فوضعت هذه الدعوى كضمانة لصيانة حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة[1]،ولاسيما أن القرار المعيب يبقى نافذاً فترة من الزمن حتى يصدر حكم قضائي بإلغائه،مما قد يسبب أضراراً تلحق بالأفراد ولايمكن جبرها عن طريق دعوى الإلغاء وحدها.

أولاً :مفهوم دعوى القضاء الكامل

دعوى القضاء الكامل هي الدعوى التي تُرفع من قبل شخص ما أمام القضاء الإداري ليطالب بتضمين الأضرار التي لحقت به جراء تصرف الإدارة[2]،بالإضافة إلى إلغاء القرار الإداري المعيب والذي سبب الضرر .أي أن المتضرر عند رفعه لهذه الدعوى سيتمكن من إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة التي مست به، ولن تتوقف صلاحية القاضي الإداري الناظر في الدعوى عند هذا الحد –كما هو الحال في دعوى الإلغاء –بل ستمتد لتشمل الحكم بتعويض رافع الدعوى عن الضرر الناشئ عن تصرف الإدارة .ومن السلطات الاستثنائية التي يتمتع بها القاضي في دعوى القضاء الكامل هي إمكانية تعديل القرار الصادر عن الإدارة وهذه السلطة تستخدم في حدود ضيقة جداً وذلك نتيجة الآخذ بمبدأ فصل السلطات وما يقتضيه من عدم تدخل السلطة القضائية بعمل الإدارة ومنعها من توجيه أوامر ملزمة للإدارة.

[1] **الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 428.**

[2] **الطباخ، شريف أحمد، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، ط1، دار الفكر الجامعي، 2006، ص 5.**

في الحقيقة إن عملية التقاضي أمام الجهات القضائية يحكمها مبدأ أساسي هو مبدأ المساواة أمام القضاء وهو مبدأ أساسي ضمنته معظم الدول ضمن دساتيرها،مما يقضي معاملة جميع المتقاضين بنفس السوية .إلا أن هذا المبدأ يكون غائباً في المنازعات الإدارية لأن أطراف المنازعة ليسوا في مراكز قانونية متساوية فتكون الإدارة في مركز قانوني متفوق بالنسبة للأفراد بصفتها سلطة عامة وذلك حتى تتمكن من قيامها بعملها وهو تحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجات الأفراد في المجتمع ولذلك منحت امتيازات عامة .أما الأفراد فيبغون تحقيق مصالحهم الشخصية واختلاف المصلحة العامة عن المصلحة الشخصية يؤدي لاختلاف المراكز القانونية بين الإدارة والأفراد فيكون دور القاضي الإداري تحقيق التوازن بين المصلحتين .ونتيجة لازدياد نشاط الإدارة وامتداده ليشمل معظم النشاطات في المجتمع وما رافقه من ازدياد المرافق العامة في الدول بات احتكاك الأفراد مع الإدارة أمر حتمي نجم عنه الكثير من المنازعات الإدارية .

وعند السؤال عن الفائدة الحقيقية التي سيجنيها صاحب الشأن في حال أصدر مجلس الدولة حكمه بإلغاء قرار إداري كانت الإدارة قد قامت بتنفيذه فعلاً –ولا سيما اذا تعذر تدارك آثار تنفيذ هذا القرار –يبرز أهمية قضاء التعويض كقضاء مكمل لقضاء الإلغاء يمكّن الأفراد من الحصول على التعويض بغاية جبر الضرر الذي أصابهم نتيجة القرار غير المشروع الصادر عن الإدارة، والذي لا يمكن تجاوز آثاره وإعادة الأمور إلى نصابها . فيمكن لصاحب المصلحة رفع دعوى إلغاء ضد قرار إداري يمس بمصلحته،أو أن يطالب بإلغاء القرار غير المشروع والتعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء هذا القرار في وقت واحد وذلك عن طريق دعوى القضاء الكامل،أو مجرد رفع دعوى لجبر الضرر وهي دعوى تعويض ترفع أمام القضاء العادي، وذلك بخلاف دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل واللتان يمكن رفعهما أمام القضاء الإداري في دول القضاء المزدوج . هناك أمر آخر لابد من التنويه إليه عند الحديث عن أهمية قضاء التعويض وهو أن مدة الطعن بإلغاء قرار إداري تعتبر قصيرة نسبياً –وهي محددة بستون يوماً بالقانون السوري[3]–وانقضاء هذه المدة دون رفع دعوى من صاحب الشان يؤدي لتحصين القرار الإداري من الإلغاء رغم عدم مشروعيته .[4]وهنا تبرز أهمية قضاء التعويض مرة أخرى – ولكن ليس من حيث جبر الضرر فقط– بل من حيث إمكانية رفع الدعوى بعد انقضاء مدة الطعن بالقرار غير المشروع فيستطيع المتضرر رفع دعواه في أي وقت طالما أن الحق المدعى به لم يسقط بالتقادم .وقد تبنى هذا الموقف المشرع في سوريا ومصر,كما وأيدته المحكمة العليا في الأردن.

ثانياً :شروط قبول دعوى القضاء الكامل

تتميز دعوى القضاء الكامل بخصائص ذاتية تميزها عن غيرها من الدعاوى، فسلطة القاضي الإداري لن تتوقف عند فحص القرار الإداري و تقرير مشروعيته بل ستمتد إلى أبعد من ذلك فهو يتمتع هنا بسلطات كاملة لأنه يملك تقرير مشروعية التصرف الإداري وكما و يراقب مدى ملاءمته، أما الدافع الرئيسي لرفع هذه الدعوى فهو تعويض المتضرر عن الأضرار التي أصابته نتيجة اعتداء الإدارة على حقوقه الشخصية. وعلى الرغم من أهمية هذه الدعوى إلا أن المشرع الفرنسي لم يحطها بنفس الرعاية التي منحها لدعوى الإلغاء، فهناك مجموعة من الشروط لابد من توافرها لقبول هذه الدعوى ويمكن أن نميز هذه الشروط من عدة نواحي:

[3]المادة 21من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019.

[4]عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة المصلحة –المحل– التظلم– الميعاد، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005، ص 274.

• **من حيث شخص المدعي** :من الشروط التي يجب توافرها في رافع أي دعوى وبالتالي دعوى القضاء الكامل أن يكون المدعي أهلاً للتقاضي، ويتمتع بأهلية التقاضي الشخص الطبيعي والشخص الاعتباري معاً، ويجب أن يكون المدعي صاحب حق تم الاعتداء عليه من قبل الإدارة العامة وليس صاحب مصلحة فقط فيرفع الدعوى كما هو عليه الحال في دعوىالإلغاء.

• **من حيث المواعيد و الإجراءات** :لرفع دعوى قضاء كامل لا بد أن يكون هناك حقاً للمدعي تم المساس به من قبل الإدارة–كما أشرنا سابقاً –فلا بد له من تقديم شرح وافي عن حالته مع الأدلة الوافية حيث يقوم بتقديمهم عن طريق محامٍ مقبول أمام مجلس الدولة، وليس هناك ما يمنع من لجوء المتضرر – قبل رفع الدعوى – إلى التظلم أمام الإدارة ولاسيما أن التظلم قد يحقق منافع للمدعي قد لا تحققها الدعاوى المنظورة أمام القضاء. وكما وإن ميعاد رفع الدعوى لا يقتصر على ال 60 يوماً المقررة لدعوى الإلغاء، لإن الحق برفعها سيستمر طالما أن الحق لم يسقط أو يتقادم[5]. وهنا للقضاء الإداري الفرنسي اتجاه مختلف حيث ميز بين القرار الصريح والقرار الضمني، فقدحدد ميعاداً لرفع دعوى القضاء الإداري الموجهة ضد قرار إداري صريح بنفس المدة المقررة لدعوى الإلغاء وهي مدة شهرين. أما بالنسبة لقرارات الإدارة الضمنية فقد ترك الباب أمام المتضرر مفتوحاً مادام حقه برفع دعواه لم يسقط أو يتقادم .

• **من حيث الحكم الصادر في دعوى القضاء الكامل** :إن صلاحيات القاضي الإداري في مجال القضاء الكامل هي صلاحيات واسعة، فلا تقتصر على إلغاء القرار الإداري إذا كان مشوباً بعيب من عيوب المشروعية، بل تمتد لتعديله في حدود ضيقة وكذلك استبداله بغيره والتعويض عن الأضرار التي لحقت بالمدعي جراء تصرفات الإدارة غير المشروعة[6] .أما بالنسبة لحجية الحكم الصادر في الدعوى فتكون نسبية على خلاف حجية أحكام الإلغاء التي تكون مطلقة.

المطلب الثاني :الفرق بين دعوى القضاء الكامل ودعوى الإلغاء

قبل التفريق بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل،لا بد لنا من الوقوف على موقف القضاء الإداري فيما يخص السماح لرافع الدعوى بأن يجمع بين الدعويين في عريضة واحدة.بالنسبة لموقف مجلس الدولة الفرنسي من هاتين الدعويين فقد ارتبط بتطور اجتهاده القضائي.ففي بداية الأمر كان يتوجب على صاحب المصلحة إقامة دعوى إلغاء قرار إداري غير مشروع ودعوى أخرى مستقلة عن الأولى للمطالبة بالتعويض عنه،حيث يمكنه رفعها بعد صدور الحكم الخاص بالقرار الإداري غير المشروع والذي سبب له ضرراً يستوجب التعويض،مما يؤدي إلى هدر الوقت، ولا سيما أن الفصل في دعوى الإلغاء يستغرق وقتاً طويلاً. والتجربة أظهرت عدم جدوى فصل الدعويين عن بعضهما البعض وذلك بعد (حكم تركو) الذي رفع دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر بإحالته إلى المعاش، ودعوى للتعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء هذا القرار غير المشروع، فكان أن فصل مجلس الدولة في الدعوى الأولى بعد مرور سنتين ونصف على موعد رفع الدعوى،وفصل بدعوى التعويض بعد مرور خمس سنوات ونصف من وقوع الضرر .بعد ذلك غيّر مجلس الدولة الفرنسي موقفه السابق ونهج نهجاً جديداً أباح من خلاله لصاحب المصلحة الجمع بين عريضة دعوى الإلغاء وعريضة دعوى التعويض ليفصل في الدعويين في نفس الوقت وذلك في صيغة دعوى قضاء كامل ،ثم عدل عن موقفه إلى موقف جديد إذ بات لا يجيز الجمع ولكنه لا يقضي بعدم قبول الدعوى إذا تضمنت عريضة الدعوى طلب إلغاء و تعويض معاً، حيث اكتفى بهذه الحالة بإهمال طلب التعويض ليعود في أحكام صادرة بعد ذلك

[5]زريق،برهان، نظرية دعوى القضاء الكامل في القانون الإداري، ط1، 2017، ص. 18.

[6]حكم المحكمة الإدارية العليا في سوريا رقم 27 لعام 1972، ص. 29.

بالنظر في الدعويين معاً،مما يوضح عدم استقرار اجتهاده بهذا الصدد بعد. وقد أباح مجلس الدولة في سوريا وفي مصر الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في عريضة واحدة وعندئذٍ سيكون طلب الإلغاء أصلياً وطلب التعويض تبعياً[7]،ولكن اذا كانت دعوى التعويض أصلية فلا يمكن أن يتضمن الطلب إلغاء القرار بالتبعية أي لايجوز الجمع بين الطلبين في هذه الحالة .كما وأيد ذلك مجلس الشورى اللبناني[8]. و في الأردن صدر قانون يجيز الجمع بين الدعويين بعد أن استقر الاجتهاد لفترة طويلة على عدم جواز الجمع بين الدعويين في عريضة واحدة، فلا ينظر القاضي بدعوى التعويض إلا بعد أن يصدر حكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع المستوجب التعويضوجاء القانون الجديد لينص على أن *"تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها...سواء رفعت إليها بصفة أصلية أو تبعية "*[9].

وبناءاً على ما تقدم نرى بأن دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل تتفقان بأن كلاً منهما يعتبر دعوى قضائية بالمعنى الفني و تُنظر من قبل القاضي المختص،وكلا الدعويين تبتان في منازعة إدارية تكون الإدارة طرفاً فيها .ولكن بالرغم من ذلك يمكننا التفريق بينهما من خلال النقاط التالية :

أولاً :من حيث موضوع الدعوى:

موضوع دعوى الإلغاء هو القرار الإداري غير المشروع الذي يخاصمه المدعي رافع الدعوى ويطالب بإزالته، فالدعوى هنا دعوى عينية [10]وليست شخصية كما هو الحال بالنسبة إلى دعوى القضاء الكامل حيث يخاصم المدعي الإدارة للمطالبة بحق شخصي[11] فالدعوى تنتمي للقضاء الشخصيوتهدف للمطالبة بتبيان المركز القانوني للطاعن والخصومة تكون حقيقية بينه وبين الإدارة .وهذا ماعبرت عنه المحكمة الإدارية العليا في مصر بحكم صدر عام 1991، حيث قالت" : اختصاص محاكم مجلس الدولة ...ينطوى على نوعين من الولاية القضائية، الأول هو ولاية الإلغاء ومحلها دعاوى الإلغاء المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية للسلطات الإدارية ...فموضوعها هو شرعية القرار الإدارى ...والنوع الثانى هو ما يعرف بولاية القضاء الكامل ومحلها دعاوى القضاء الكامل ....فموضوع دعاوى القضاء الكامل مركز قانونى فردي حيث يدعى رافعها أنه صاحب مركز قانونى معين ينشىء له حقاً قبل الإدارة وأنها تنازعه فى أصل هذا الحق أو فى مداه"[12].

ثانياً :من حيث سلطة القاضي:

في دعوى الإلغاء يتحقق القاضي من مدى توافق القرار المطعون فيه مع القانون فيصدر حكمه بالإلغاء عند مخالفة القرار الإداري أو التصرف الإداري لمبدأ المشروعية.فهدف الدعوى هنا إقرار مبدأ المشروعية فتكون سلطات القاضي ضيقة وهي الحكم بإلغاء القرار المخالف لمبدأ المشروعية دون أن يتعدى ذلك إلى بيان حقوق الطاعن في المنازعة. بينما تكون سلطات القاضي كاملة في دعوى القضاء الكامل حيث يحق له تقويم القرارات غير المشروعة والحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن القرار غير المشروع الذي اتخذته الإدارة وشكّل اعتداء على حق شخصي

[7]البند العاشر من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972.

[8]قرار مجلس الشورى اللبناني رقم 48 تاريخ 6 تموز عام 1944.

[9]قانون محكمة العدل العليا الأردنية، قانون رقم (12) لسنة 1992 والمعدل بالقانون رقم (2) لسنة 2000، المادة9، الفقرة ب.

[10]زريق، برهان، مبادئ وقواعد إجراءات القضاء الإداري، المكتبة القانونية، ط1، 2011، دمشق، ص 63.

[11]عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت، 2005، ص 356.

[12]رمضان محمد بطيخ، مفهوم دعوى التعويض والعلاقة بينهما، السعودية، 2008،شوهد بتاريخ 2023/6/2 على الموقع https://faculty.ksu.edu.sa/ar/hidaithy/page/20159

للطاعن،فيحسم القاضي بذلك جميع عناصر المنازعة ويحدد المركز القانوني للطاعن ومقدار التعويض الذي يستحقه. فالقاضي في المنازعات المتعلقة بموضوع المرتب المستحق للموظف مثلاً،لن يكتفي بإبطال القرار المعيب،أي تحديد ما إذا كان تصرف الإدارة مشروعاً أم لا، بل سيتسع اختصاصه لتحديد ما كان على الإدارة القيام به،وبالتالي تصحيح المركز القانوني للطاعن و ذلك بوضع حل نهائي للنزاع المعروض أمامه[13]. وفي بعض الدول التي تبنّى قضائها نظرية المخاطر ،يستطيع القاضي إلزام الإدارة بتعويض المدعي برغم عدم إرتكابها للخطأ فستتحمل المسؤولية هنا بسبب نشاطها الخطر الذي سبب الضرر للمدعي وهذا ماسنراه في المبحث الثاني.

ثالثاً :من حيث المصلحة في الدعوى:

دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية –كما رأينا– فيكفي لرفعها توافر مصلحة شخصية لدى الطاعن تبرر طلبه بإلغاء القرار المطعون فيه ولو لم ترق تلك المصلحة إلى مرتبة الحق[14].فيكفي أن يكون الطاعن في وضع قانوني خاص بالنسبة للقرار الإداري غير المشروع،وهذا الوضع يؤثر تأثيرا مباشراً في مصلحة ذاتية له .فالمصلحة تتحقق هنا بمجرد احتمال إلحاق الضرر بالمدعي وليس الاعتداء على حق معين، وبالتالي فإن دعوى الإلغاء تحمي المشروعية ،أي أنها تحمي المصلحة العامة ومصلحة الأفراد ومدى احترام مبدأ سيادة القانون .أما دعوى القضاء الكامل يجب أن تستند إلى حق شخصي فلا يكفي توافر المصلحة الشخصية لرفعها بل لابد من أن يستند الطاعن في دعواه إلى الحق الذي ترتب له نتيجة الاعتداء الذي قامت به الإدارة ويريد التعويض بشأنه تعويضاً عادلاً يتناسب مع حجم الخطأ الذي ارتكبته الإدارة وينص عليه الحكم الصادر في الدعوى[15]،وبذلك تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض من حيث الأركان والموضوع.

رابعاً :من حيث حجية الحكم الصادر في الدعوى :

في دعوى الإلغاء يكون للحكم الصادر بإلغاء قرار إداري غير مشروع حجية مطلقةمما يعني سريانه في مواجهة الكافة .أي يستطيع كل ذي مصلحة التمسك به ولو لم يكن طرفاً في الدعوى،لأن القرار الإداري غير المشروع الملغى من قاضي الإلغاء يصبح في حكم العدم ويعتبر كأن لم يكن .في حين أن الحكم الصادر في دعوى القضاء الكامل له حجية نسبية،أي أنه يسري في مواجهة أطراف الدعوى دون غيرهم[16].ويحدد الحكم المركز القانوني للمدعي ،كما وتلتزم الإدارة غالباً بموجب هذا الحكم بدفع تعويض للمدعي دون غيره وذلك عن الضرر الذي أصابه نتيجة قرار الإدارة غير المشروع .ففي حال ألغى القاضي الإداري قراراً يتعلق بمنح التراخيص الإدارية لأصحاب المطاعم فسيستفيد من هذا الحكم كل صاحب مطعم في الحاضر وفي المستقبل،أما اذا كان الحكم صادر بحق أحد أصحاب المطاعم وفيما يخص مطعمه بالذات لن يستفيد من هذا الحكم سوى المدعي في الدعوى دوناً عن بقية أصحاب المطاعم .

إن اختلاف دعوى الإلغاء عن دعوى القضاء الكامل –ولاسيما في طبيعة النزاع المعروض على القضاء –لا ينفي وجود نتائج متقاربة تترتتب عليهما بالنسبة للأفراد .فصحيح أن دعوى الإلغاء من النظام العام، ولا يجوز للأفراد التنازل عنها، وعند حدوث تنازل سيكون باطلاً ولا يمكن الاحتجاج به –وذلك أن النزاع يثار حول مشروعية قرار إداري –

[13]القيسي، إعاد علي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، ط 1، عمان، دار وائل للنشر، 1999، ص154.

[14]عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة المصلحة –المحل– التظلم– الميعاد، مرجع سابق، ص 105.

[15]عدل عليا (الأردنية) رقم (1994/193)، مجلة نقابة المحامين لسنة 1995 العدد 4، ص 56.

[16] نحيلي، سعيد، القانون الإداري/3/، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، للعام الدراسي2020 /2021، ص. 281.

بالإضافة إلى أن طرفي النزاع غير متساويين. فالخصومة في دعوى الإلغاء ليست خصومة بين طرفين متكافئين كما في بقية الدعاوى،ومع ذلك فعندما يقوم المدعي برفع دعواه لإلغاء قرار ما وحتى ولو كان لا يقصد من ذلك الحفاظ على مبدأ المشروعية وتحقيق مصلحة عامة، فإن فعلهسيؤدي بالرغم من ذلك لتحقيق مصالح خاصة لرافع الدعوى وذلك عن طريق ترتيب حقوقاً شخصية للمدعي.وهذا التقارب بين الدعويين دفع بعض الفقهاء للقول بأن قضاء الإلغاء ينتمي للقضاء الشخصي.بينما يرى جانب آخر من الفقه بأن دعوى الإلغاء تعد من الدعاوى المختلطة لأنها تهدف لحماية مبدأ المشروعية ولحماية حقوق المدعي في نفس الوقت.

بعد التفريق بين دعوى الإلغاء و دعوى القضاء الكامل وتحديد الهدف من الدعويين لا بد لنا من الحديث عن الاتجاهات القضائية الجديدة نسبياً فيما يخص المسؤولية الإدارية عن أعمالها المشروعة التي تسبب ضرراً للأفراد.

تثير الدول المتقدمة اليوم مسؤولية الإدارة عن الأضرار الجسيمة التي تلحق الأفراد مباشرة نتيجة نشاطها الخطر وهذا ما يمسمى بمسؤولية الإدارة بدون خطأ أو يسمى اصطلاحاً نظرية المخاطر، بالإضافة إلى مسؤولية الإدارة المثارة استناداً لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وهذا ما سوف نعرف عليه من خلال المبحث الثاني.

المبحث الثاني : الضمانات التي تقدمها دعوى التعويض

لقد رأينا في المبحث الأول أن العمل الإداري الخاطئ قد يكون قرار غير مشروع نجم عن تنفيذه ضرراً خاصاً بالفرد الذي مسه القرار،مما يعطيه الحق برفع دعوى قضاء كامل لإزالة القرار غير المشروع من التداول و استيفاء حقه بالتعويض عمّا لحق به من أضرار.وكذلك الأمر بالنسبة للعقود الإدارية فسبيل الفرد المتضرر هو سلوك القضاء الكامل للتعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء مخالفة الإدارة لبنود العقد.أما المتضرر من أعمال الإدارة المادية لا يمكنه سلوك دعوى الإلغاء أو القضاء الكامل ليتم تعويضه عن الضرر الذي لحق به نتيجة عمل الإدارة وذلك لعدم وجود قرار إداري غير مشروع في هذه الحالة. ولما كانت مقتضيات العدالة تكمن في إنصاف المتضرر لذلك أعطي هذا الأخير الحق برفع دعوى التعويض وهي إحدى فروع دعوى القضاء الكامل، حيث سيحظى الطاعن بالتعويض المناسب عن الخسارة التي لحقت به ويكون أساس مسؤولية الإدارة هنا الخطأ الناجم عنالإدارةوالذي سبب له الضرر مما يثير مسؤولية الإدارة ويعطيه الحق باللجوء إلى القضاء الإداري والمطالبة بالتعويض(**المطلب الأول**). وقد رتّبت بعض الدول مسؤولية الإدارة استناداً إلى الضرر الناجم عن نشاط الإدارة الخطر، فتقوم بذلك مسؤوليتها بالرغم من عدم قيامها بأي خطأ (**المطلب الثاني**)

المطلب الأول :مسؤولية الإدارة القائمة على أساس الخطأ

تختلف مسؤولية الإدارة التقصيرية القائمة على أساس الخطأ من حيث أركانها عن المسؤولية التقصيرية في القانون المدني لتراعي دور الإدارة في إشباع الحاجات العامة عن طريق مرافقها المتنوعة مستخدمة في ذلك مالها من امتيازات السلطة العامة .فالإدارة بوصفها سلطة عامة لا يمكن أن تؤسس مسؤوليتها على نفس الأساس الذي يخضع له الأفراد . سنبدأ بالحديث عن تطور مسؤولية الدولة لننتقل بعد ذلك إلى الحديث عن أركان هذه المسؤولية.

أولاً :تطور مفهوم مسؤولية الدولة

إن قضاء التعويض أو ما يسمى نظرية المسؤولية الإدارية عن الأعمال الإدارية التي تلحق ضرراً بالأفراد والمؤسسة على فكرة الخطأ الإداري قد شهدت تطوراً ملحوظاً .ففي بداية الأمر لم تكن الدولة مسؤولة عن أخطاء الإدارة من حيث المبدأ لأن ذلك يتنافى مع فكرة السيادة .ولكن مفهوم السيادة اليوم قد تطور ولم يعد يتنافى مع مبدأ مسؤولية الإدارة في ظل تنامي مبدأ المشروعية السائد حالياً وذلك بهدف إرساء دولة القانون .فالجهات الإدارية تشكل جزءاً من سلطة الدولة

وتقوم بنشاطها عن طريق عمالها و موظفيها من الأشخاص الطبيعيين الذين ليسوا بمعزل عن الأخطاء كغيرهم من البشر. ففي حال ارتكب الموظف ضرراً بحق أحد الأفراد فلا بد من تعويض هذا الفرد تأسيساً على مبادئ العدالة والمساواة أمام الأعباء العامة. فمن غير المنصف أن يتحمل الأَضرار الناجمة عن عمل الإدارة فرداً معيناً دون غيره، بل يجب على الإدارة أن تخضع للقوانين وتلتزم بدفع تعويض عادل للمتضررين من أعمالها، وهذا ماساهم بإرساء مبدأ مسؤولية الدولة عن أخطائها وتعزيزه على الشكل الحالي فأصبح من المبادئ المسلم بها فقهاً وقضاءً. فالدولة اليوم مسؤولة عن أعمالها الإدارية الخاطئة ولكن تم استثناء أعمال السيادة من رقابة القضاء لاعتبارات خاصة.

ثانياً :أركان المسؤولية الإدارية

إن المسؤولية التقصيرية في القانون المدني تقوم على أساس توافر ثلاثة أركان هي الخطأ والضرر وعلاقة السببية التي تربط الخطأ والضرر.وكذلك المسؤولية الإدارية يجب أن تقوم على الخطأ،ولما كانت الإدارة شخص اعتباري فمن سيرتكب الخطأ هم موظفيها وعمالها الذين يقومون بأعمالها المختلفة مما يستوجب هنا تمييز نوعين من الأخطاء : الأخطاء الشخصية للموظفين والخطأ الذي يمكن نسبته إلى المرفق العام.حتى يمكن تعويض المتضرر من عمل الإدارة الخاطئ وترتيب مسؤوليتها، فقد استند القضاء الإداري إلى وجود ثلاثة أركان هي :وجود خطأ منسوب للإدارة، وجود ضرر لحق بالأفراد،بالإضافة إلى علاقة السببية بين خطأ الإدارة والضرر الحاصل.فقد قضت محكمة العدل العليا في الأردن بأن " *مناط مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية التي تصدرها في تسييرها للمرفق العام تقوم على توافر ثلاثة أركان : هو قيام الخطأ من جانبها، وأن يلحق صاحب الشأن ضرر نتيجة هذا الخطأ، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر ، فإذا انتفى أحد هذه الأركان فلا مسؤولية ولا تعويض*"[17]. وهذا ما سار عليه القضاء السوري والمصري. وهكذا يكون القضاء الإداري قد أنشأ نظرية خاصة بمسؤولية الإدارة التقصيرية مراعياً دورها كسلطة عامة وسنتعرف على أركانها بمزيد من التفصيل.

1-توافر عنصر الخطأ :

كان لقضية بلانكو التي نظر بها مجلس الدولة الفرنسي بالغ الأثر في نشوء نظرية المسؤولية الإدارية التقصيرية والتي تختلف عن المسؤولية التقصيرية المعروفة في القانون المدني. تقوم مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ مع مراعاة أهمية المرفق العام ودوره في نشاط الإدارة. فعند قيام المرفق بعمله قد تحدث بعض الأخطاء التي تسبب ضرراً للغير مما يستوجب تعويض المتضررين عن هذه الأخطاء، ولكن من سيقوم بالتعويض؟ هل ستعوض الإدارة أم الموظف لديها والذي ارتكب الخطأ؟

في الحقيقة يجب أن نفرق هنا بين نوعين من الأخطاء : الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي. ففي حالة الخطأ المرفقي يجب على الإدارة أن تقوم بتعويض المتضررين عن خطأ المرفق. أما في حالة الخطأ الشخصي فيلزم الموظف الذي ارتكب الخطأ بدفع التعويض لجبر الضرر الحاصل من ماله الخاص. والحكمة من قيام الإدارة بدفع التعويض في حالة الخطأ المرفقي هي حماية الموظف العام من تبعة الوقوع في الخطأ الذي قد يؤدي إلى عزوف الموظف عن القيام بالعمل خوفاً من الوقوع بالخطأ وتحمل التبعات جراء ذلك، مما يؤدي بدوره لتثبيط همته والقضاء على روح المبادرة لديه. والسؤال المثار هنا كيف يمكن تمييز الخطأ الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي؟ في الحقيقة وضعت عدة معايير في سبيل الإجابة على هذا السؤال لعل أهمها المعايير التالية[18]:

[17]عدل عليا (الأردنية) رقم (1994/182)، مجلة نقابة المحامين لسنة 1995 العدد 4، ص 3230.

[18]عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت، 2005، ص 239 وما بعدها.

-معيار النزوات الشخصية :

يكون الخطأ شخصياً- حسب هذا المعيار- عندما يعبر العمل الإداري الذي قام به الموظف عن ضعف وانسياق خلف نزواته الشخصية. وعندما لا يكون الخطأ كذلك سيكون مرفقياً .

-معيار الغاية :

يعتمد هذا المعيار على الغاية من التصرف الذي قام به الموظف، فإذا كانت الغاية منه القيام بواجبات الوظيفة وتلبية متطلبات المرفق وقام الموظف بهذا التصرف عن حسن نية سيكون خطأه مرفقياً مما يثير مسؤولية الإدارة عن الخطأ . أما اذا هدف الموظف من خلال عمله الإداري إلى غايات شخصية فسوف يسائل عن الخطأ أي أن الخطأ سيكون شخصي ولا يمكن نسبه للمرفق، مما يعني أن الموظف سيتحمل عبء التعويض من ماله الخاص[19].

-معيار الانفصال عن الوظيفة :

اذا كان من الممكن الفصل بين العمل الذي قام به الموظف والذي يشكل خطأ وبين واجبات الوظيفة سيكون الخطأ شخصياً[20]ويعوض الموظف عنه من ماله الخاص، ولكن اذا كان من غير الممكن الفصل بين العمل الخاطئ الصادر عن الموظف وواجبات الوطيفة سنكون أمام حالة الخطأ المرفقي الذي يثير مسؤولية الإدارة.

-معيار جسامة الخطأ :

بحسب هذا المعيار يوجد نوعين من الأخطاء : الخطأ العادي والخطأ الجسيم. ويكون الخطأ عادياً عندما يقع من الموظف أثناء قيامه بواجبات وظيفته- وقد يقع هذا الخطأ من أي موظف- ولكن في حال تعدى العمل الذي قام به الموظف حدود الخطأ العادي من حيث جسامته [21]سنكون أمام النوع الثاني وهو الخطأ الجسيم الذي يرتب مسؤولية الموظف الذي قام به وليس المرفق العام.

نلاحظ مما سبق ذكره تعدد المعايير التي ميزت بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي والتي يكمل بعضها البعض، مما يجعل عسيراً الاستناد لمعيار واحد دون غيره عند تحديد ماهية الخطأ، وهذا ماجعل القضاء الإداري يقوم بدراسة كل حالة على حدى عند توصيف خطأ ما بحيث لم يتقيد بمعيار دون الآخر. فكان يأخذ بعين الاعتبار عند دراسته لكل حالة: طبيعة المرفق وظروف الزمان والمكان التي وقع خلالها التصرف وحجم أعباء الموظف ومدى تأثيرها في وقوع الخطأ، بالإضافة إلى دوافع الموظف عند قيامه بالعمل الخاطئ. فقد اعتبر القضاء الإداري الخطأ شخصياً عندما يرتكبه الموظف بهدف تحقيق غايات شخصية أو اذا كان من الجسامة بحيث يمكن استبعاده من دائرة الخطأ المرفقي وفي هذه الحالات سينظر القضاء العادي بالمنازعة مقرراً التعويض المناسب لجبر الضرر. أما في حالة الخطأ المرفقي الناجم عن عدم قيام المرفق بعمله أو قيامه به على نحو سيء أو عند تأخره بالقيام به، فسيختص القضاء الإداري بنظر المنازعة وتطبق بالتالي قواعد وأحكام القانون العام.

---

[19]حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Zimmermann الصادر في 27 شباط عام 1903.

[20]حكم محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية الصادر في 4 كانون الأول عام 1897 في قضية Lalandeوذلك عندما قام أح العمد بشطب اسم تاجر من جدول الناخبين بعد إعلان إفلاسه- وهذا يدخل ضمن واجباته- ثم نشر إعلان بذلك وقام بإطلاق مناد في القرية لإعلام الناس مما أساء لسمعة التاجر- وهذا العمل يخرج عن نطاق واجبات وظيفته.

[21]الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 45.

- **توافر عنصر الضرر:**

إن توافر عنصر الخطأ المرفقي لا يكفي بحد ذاته لترتيب مسؤولية الإدارة ومطالبتها بالتعويض، وإنما يجب وقوع ضرر يصيب الأفراد. وليس كل ضرر يستوجب التعويض فلابد من توافر شروط معينة في الضرر حتى يمكن التعويض عنه وهذه الشروط هي:

-**أن يكون الضرر محققاً**[22]: حتى يكون هناك تعويض عن الضرر لابد أن يكون الضرر الحاصل فعلي ومؤكد، فعندما يحكم القاضي بالتعويض سيكون حكمه مبني على واقعة حصلت بالفعل وسببت ضرر أكيد للغير وليس محتمل وبناءاً على حجم الضرر الحاصل فعلياً يقدر التعويض.

-**أن يكون الضرر خاصاً**[23]: حتى يمكن الحكم بالتعويض لا بد من وقوع الضرر على فرد أو أفراد محددين، فليس من دواعي العدالة أن يتحمل بعض الأفراد دون غيرهم الأضرار الناجمة عن خطأ الإدارة، وإنما يجب تعويضهم استناداً إلى قاعدة الغرم بالغنم. ولكن عندما يكون الضرر عاماً أصاب كل أفراد المجتمع أو عدد غير محدود منهم فلا يصار إلى تعويضهم في هذه الحالة استناداً إلى قاعدة مساواة الجميع أمام التكاليف العامة. يجب التنويه هنا إلى أن المقصود بالضرر الناجم عن تصرف الإدارة والذي يستوجب التعويض هو الضرر غير العادي وناجم عن تصرفات الإدارة التي سعت من خلالها لتحقيق المصلحة العامة.

-**أن يكون الضرر ناجماً عن نشاط الإدارة الخاطئ:** لا فرق هنا في كون الخطأ ناجماً عن نشاط عمال الإدارة العامة أو عن الأشياء التي تملكها أو التي تعمل تحت إشرافها.

- **أن يكون الضرر واقعاً على أحد الحقوق المشروعة للأفراد**[24]: وضع هذا الشرط حتى يمكن استبعاد الممارسات غير القانونية للأفراد من نطاق التعويض، واقتصاره فقط على الضرر الحاصل على الحقوق المشروعة التي مسها نشاط الإدارة الخاطئ بحسب أن القانون يحمي الحقوق المشروعة دون غيرها.

-**أن يكون الضرر قابلاً للتعويض نقداً**[25]: في الحقيقة يوجد نوعين من الأضرار والنوع الأول مادي ويمكن التعويض عنه بسهولة، أما النوع الثاني من الأضرار فهو معنوي ويصعب التعويض عنه لعدم القدرة على تقديره وتحديده بشكل دقيق ولاسيما الأضرار التي تصيب الكرامة وغيرها مما يسبب آلام نفسية لا تقدر بثمن. ولكن على الرغم من صعوبة تقدير هذا النوع من الأضرار إلا أنه من غير العدالة تجاهلها والامتناع عن التعويض عنها. فلذلك نجد أن معظم الدول المتمدنة اليوم تلجأ للتعويض عن الضرر المعنوي حتى يستطيع المضرور منها المضي قدماً. أما بخصوص بقية الدول كالدول العربية فلازالت تترد في التعويض عن الأضرار المعنوية وتقصرها على الحالات التي تنتج اضطرابات مادية للمضرور[26] كما في حالة الإصابات الجسيمة والتي تكبد المضرور نفقات إضافية لعلاجه. أما أضرار المشاعر وغيرها فلا يتم التعويض عنها لأنها برأيهم غير قابلة للتحديد والتقدير.

- **وجودعلاقة سببية بين الخطأ والضرر:**

---

[22] **عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 276-277.**

[23] **نفس المرجع، ص 277.**

[24] **الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 476.**

[25] **نفس المرجع، ص 477.**

[26] **المادة 223 من القانون المدني السوري.**

رأينا أنه لابد من توافر ركن الخطأ الذي ينسب للإدارة، كما ويجب أن يقع ضرر على الأفراد حتى يمكن تعويضهم عن هذا الضرر. ولكن توافر هذين الشرطين لا يغني عن الشرط الثالث الذي يربط بينهما وهو وجود علاقة سببية بين خطأ الإدارة والضرر الحاصل للفرد. أي أنه حتى يتم تعويض الفرد عن الضرر الذي أصابه لابد وأن يكون ناجماً عن النشاط الإداري الخاطئ. وفي حال عدم وجود علاقة سببية بين الخطأ والضرر فلا تعويض. فتستطيع الإدارة التحلل من مسؤوليتها اذا أثبتت أن الضرر الحاصل لم يكن نيجة فعلها الخاطئ وإنما هو نتيجة لفعل أجنبي لاعلاقة للإدارة به كما في حالات القوة القاهرة أو فعل الغير أو حتى فعل المضرور نفسه. وهنا يجب ألا نغفل الحالة التي تشترك بها الإدارة مع السبب الأجنبي في حدوث الضرر للفرد فهنا تسأل الإدارة بحدود خطئها وتعوض عنه فقط[27].

المطلب الثاني :مسؤولية الإدارة بدون خطأ

تقوم مسؤولية الإدارة التقصيرية على أساس الخطأ وتعتبر هذه المسؤولية هي الأساس في التطبيق، ولكن عندما تكون هذه المسؤولية غير كافية يتم اللجوء إلى جبر الضرر الحاصل للأفراد على أساس المسؤولية الإدارية القائمة بدون خطأ من جانب الإدارة. فعند عدم كفاية المسؤولية الأصلية لا بد من وجود حل للحالة المعروضة أمام القضاء كنوع من التأمين أو المعونة حتى بغياب الخطأ[28].

انطلاقاً من ذلك فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي وكذلك محكمة التنازع الفرنسية حالات أخرى للمسؤولية الإدارية لا تقوم فيها على أساس الخطأ وهي مسؤولية الإدارة بدون خطأ وذلك ليس بالإستناد إلى فكرة المخاطر فقط وإنما استناداً لمبدأ المساواة بين الأفراد أمام التكاليف العامة. سنتعرف بدايةً على ماهية مسؤولية الإدارة بدون خطأ والأسس التي تستند إليها ثم ننتقل للتعرف على حالات تطبيقها.

أولاً: ماهية مسؤولية الإدارة بدون خطأ وأساسها القانوني

مع ازدياد نشاط الإدارة الحديثة وتنوعه ازدادت المخاطر التي يتعرض لها الأفراد واذداد احتمال هدر حقوقهم فيما لو تم الاستناد إلى خطأ الإدارة فقط عند تعويضهم عن الأضرار التي قد تصيبهم نتيجة نشاط الإدارة الخطر، أو عندما تمارس الإدارة نشاطها المشروع ويسبب ضرراً لعدد محدد من الأفراد دون غيرهم. هذا ماجعل القضاء الفرنسي يبتدع نظرية جديدة لتدارك الحالات التي يتعرض فيها الأفراد للضرر من نشاط الإدارة الخطر ودون ارتكابها لأي خطأ، تسمى هذه النظرية المسؤولية الإدارية بلا خطأ. فعند قيام هذه المسؤولية يكفي أن يتوافر ركنان هما الضرر والصلة السببية ليصار إلى تعويض المتضررين بدون وقوع أي خطأ من جانب الإدارة التي تمارس نشاطاً مشروعاً ويهدف لتحقيق المصلحة العامة.

حتى يتم تقرير مسؤولية الإدارة بدون خطأ والحكم بالتعويض، يشترط أن يكون الضرر على قدر من الجسامة[29]، و قد أصاب فرداًبذاته أو أفراداً محددين بذواتهم وناجم عن نشاط الدولة الخطر ولكن يجب أن يكون مشروعاً[30]. فمن دواعي العدالة تعويض المضرورين ضرراً خاصاً و استثنائياً وعلى قدر من الجسامة. أما اذا كان الضرر عاماً فهنا سيتحمله الجميع في سبيل المصلحة العامة[31].

---

[27]الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 482.

[28]عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 279.

[29]ميا، سجيع أحمد، المسؤولية الإدارية بدون خطأ، جامعة دمشق، 1998، ص 99.

[30]نحيلي، سعيد، القانون الإداري/3/، مرجع سابق، ص.323.

[31]الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 484.

أما بالنسبة للأساس القانوني الذي يبنى عليه التعويض فقد انقسم الفقهاء في هذا الشان إلى عدة آراء : فالفريق الأول جعل الأساس هو فكرة المخاطر، واعتبر أن الإدارة يجب أن تتحمل تبعة نشاطها الخطر من خلال تعويض الأفراد المتضررين من هذه المخاطر سواء أصاب الضرر شخصهم أم مالهم و ذلك استناداً إلى مبدأ الغرم بالغنم.

بينما الفريق الثاني جعل الأساس القانوني للتعويض هو مبدأ مساواة الجميع أمام الأعباء العامة فعندما يتضرر فرداً أو أفراداً محددون من عمل الإدارة المشروع يجب تعويضهم عن الضرر الذي لحق بهم، فإن لم يتم تعويض هؤلاء المتضررين سيكون هناك إخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، ولكن عندما يتم تعويض هؤلاء من الخزينة العامة سيعاد للمبدأ اعتباره. أما الفريق الثالث فقد جمع بين الفكرتين السابقتين كأساساً قانونياً للتعويض.

في الحقيقة لا تستطيع الإدارة أن تدفع بعدم مسؤوليتها عن التعويض إلا اذا كان الضرر الحاصل قد حدث نتيجة قوة قاهرة لا يد للإدارة بها أو أن الضرر قد حصل نتيجة خطأ المضرور نفسه. فالحدث الطارئ بحد ذاته غير كافَ لإعفاء الإدارة باعتبار أن مصدره نشاطها أو أداةً من أدواتها التي تستخدمها حتى لو جهلت الإدارة سبب وقوع هذه الحادث المفاجئ وذلك بعكس القوة القاهرة التي تكون خارجة عن إرادة الإدارة وأدواتها كذلك[32]. أما التعويض هنا فستتحمله الإدارة بالرغم من عدم ارتكابها لأي خطأ على اعتبار أن الضرر لم يكن نتيجة خطأ يمكن نسبه لأحد.

يبقى أن نقول أنه بالرغم من تأسس فكرة المسؤولية الإدارية بدون خطأ، فإنها تبقى مسؤولية ذات تطبيق استثنائي ومحدود سواء أقيمت على أساس المخاطر أم على أساس المساواة أمام الأعباء العامة أم الاثنين معاً، فهي ذات طابع تكميلي ولا تمثل أصلاً عاماً للتعويض وتهدف لتغطية حالات معينة حيث يتم التعويض فيها مراعاة للعدالة ومنعاً لهدر حقوق الأفراد وليس بهدف إرهاق الإدارة وتكبيلها بدعاوى المسؤولية بدون حدود لا سيما اذا كان نشاطها مشروعاً.

لقد تبنى المشرع الفرنسي هذه النظرية مؤيداً بذلك مجلس الدولة. ولكن وبالرغم من أهمية هذه النظرية ودورها التكميلي إلا أنها لم تلق قبولاً لدى معظم القضاء العربي، فقد لاقت الرفض لدى القضاء المصري الذي اعتبر أنه لا بد من وجود نص تشريعي[33] يسمح بالتعويض وفي الحالات المنصوص عنها فقط دون أن يصار إلى القياس عليها. وقد سار القضاء الإداري في سوريا على نفس النهج[34]. بينما نجد أن القضاء الإداري اللبناني نحا منحى المشرع الفرنسي وقضاؤه[35].

ثانياً: حالات تطبيق مسؤولية الإدارة بدون خطأ

بالعودة لقرارات مجلس الدولة الفرنسي نجد أنه حدد عدة حالات للمسؤولية بدون خطأ وهذه الحالات يمكن تصنيفها كالتالي:

1-الأضرار الناجمة عن الأشياء الخطرة التابعة للإدارة: عندما يصاب أحد الأفراد أو بعضهم بضرر نتيجة أحد الأشياء الخطرة التابعة للإدارة أو أحد الأدوات التي تستخدمها سيحكم مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض للمتضررين دون الحاجة لإثبات وقوع خطأ من جانب الإدارة، فوجود علاقة السببية بين الأداة الخطرة التابعة للإدارة والضرر الحاصل كافٍ بحد ذاته لتتحمل الإدارة تبعة التعويض[36].

[32]ميا، سجيع أحمد، المسؤولية الإدارية بدون خطأ، مرجع سابق، ص 38-39.

[33]حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1519، تاريخ 1956/12/15، لسنة 2 ق ، مجموعة السنة الثانية، ص 215.

[34]موقف المحكمة الإدارية العليا في قرارها رقم 15 لعام 1971 المتعلق بطلب إلغاء قرار منع عرض شريط سينمائي والتعويض عنه.

[35]قرار مجلس الشورى اللبناني رقم 596 تاريخ20/ 1997/5، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد 12 ، ص . 501.

[36]حكم مجلس الدول الفرنسي في قضية Regnault Desroziers الصادر في 28 أذار عام 1919.

2-الأضرار الناجمة عن الأشغال العامة والتي تصيب الأفراد في أموالهم: في هذه الحالات أيضاً عندما تقوم الإدارة بإنجاز أشغال عامة تبتغي من ورائها تحقيق مصلحة عامة ويحدث أن يتضرر بعض الأفراد نتيجة هذه الأشغال فسيحكم مجلس الدولة بتعويض المتضررين بشرط أن يكون الضرر الذي أصابهم ضرراً غير عادي ومحققاً وجسيماً ومستمراً لفترة طويلة من الزمن[37].

3-في حالات إصابات العمل: عندا يصاب عمال الإدارة العامة بأضرار نتيجة حوادث ناجمة عن العمل سيصار إلى تعويضهم باعتبار أن هذه الحوادث تعود لأسباب مجهولة وتعتبر من مخاطر المهنة وتكون الدولة مسؤولة عن العامل الذي أصيب أثناء قيامه بعمله الذي يساهم عن طريقه بتسيير المرفق العام، ولا فرق في كون العامل من العمال الدائمين أم كان من العمال المؤقتين أم العرضيين، كما وصدرت عدة أحكام بتعويض أشخاص تطوعوا لخدمة الإدارة دون طلب منها اذا نجم عن عملهم ضرر وذلك في حال كان هناك ضرورة مستعجلة لتدخلهم. فتعويض العامل عن هذه الحوادث سيتم الحكم به دون أن يثبت وقوع خطأ من جانب الإدارة. وقد توالت أحكام مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص[38]، كما وتبنى المشرع الفرنسي هذا المبدأ في العديد من النصوص القانونية التي صدرت بهذا الشأن.

4-حالة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية: عندما يصدر حكم قضائي قطعي لصالح أحد الأفراد ويريد تنفيذه، وقد امتنع المحكوم عليه عن التنفيذ، لا بد أن تقوم سلطات التنفيذ المختصة بمساعدته على تنفيذ الحكم جبراً. ولكن عند امتناع الإدارة عن ذلك فإنها ترتكب خطأ يستوجب التعويض بناءاً على المسؤولية القائمة على أساس الخطأ. ولكن يحدث بعض الأحيان أن يكون تنفيذ الأحكام سيؤدي لإخلا بالنظام العام، فهنا امتناع الإدارة لايعتبر خطأ وإنما عمل مشروع يهدف للحفاظ على أمن المجتمع. أما المتضرر من هذا العمل المشروع فسيصار إلى تعويضه عن الأضرار التي لحقت به استناد إلى المسؤولية القائمة بدون خطأ وعلى أساس مبدأ مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة[39].

5-امتناع الإدارة عن تنفيذ اللوائح لأسباب مشروعة: قد تمتنع الإدارة عن تنفيذ بعض اللوائح بهدف تحقيق المصلحة العامة مما يسبب ضرراً للأفراد. ففي هذه الحالة لابد من تعويض المتضررين عن الأضرار الجسيمة وغير العادية استناداً إلى مبدأ مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة.

6-الأضرا التي تنجم عن القرارت الإدارية المشروعة: عندما تصدر الإدارة قرارات مشروعة وتصيب بعض الأفراد بالضرر دون غيرهم، فمن دواعي العدالة تعويض المتضررين عن هذه القرارات المشروعة استناداً إلى مبدأ مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة[40].

وهنا نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد ابتدع نظريته الخاصة بمسؤولية الإدارة التقصيرية والتي بناها على أسس تختلف عن الأسس التي تبناها القانون المدني مراعاة منه لدور الإدارة كسلطة عامة تقوم بتقديم الخدمات العامة عن طريق مرافقها المختلفة وذلك بهدف تحقيق نوع من التوازن بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة للأفراد.

---

[37] **الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 486.**

[38] **CE.22 nov. 1964, Commune de saint-Priest-la Plaine, Les grands Arrets, P. 295. CE.16 nov. 1960, Commune de Gouloux, Dalloz 1961, J, P. 353.**

[39] **عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 286.**

[40] **CE.29.6. 1960, Lebon, p. 770.**

الخاتمة

بعد القيام بهذا البحث وبعد أن تعرفنا على دعوى القضاء الإداري وبينا الفرق بينها وبين دعوى الإلغاء، وبعد التعرف على مسؤولية الإدارة والأساس الذي تقوم عليه سواء بنيت على أساس الخطأ أم بدون خطأ، تبين لنا **النتائج** التالية:

1- تنفيذ قرار إداري غير مشروع قد يؤدي لأضرار لا يمكن تداركها ولو ألغي القرار بعد ذلك بدعوى الإلغاء.

2- لا تكفي دعوى الإلغاء وحدها لحماية الأفراد من بطش الإدارة.

3- دعوى القضاء الكامل هي دعوى مكملة لدعوى الإلغاء.

4- هناك فروقات جوهرية بين دعوى الإلغاء و دعوى القضاء الكامل.

5- دعوى القضاء الكامل ترفع لإلغاء قرار إداري غير مشروع والتعويض عنه، أما الأضرار الناجمة عن أخطاء الإدارة المادية ترفع بشأنها دعوى تعويض أمام القضاء العادي.

6- لا يكفي تأسيس مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ لحماية الأفراد من الأضرار التي قد تصيبهم نتيجة نشاط الإدارة.

7- بالرغم من تقدير مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر إلا أن عدد كبير من الدول ولا سيما الدول العربية لم تأخذ بهذ النظرية وتتبناها في تشريعاتها.

8- حتى يعوض الأفراد بالاستناد لنظرية المخاطر لا بد من توافر شروط عديدة للضرر الحاصل مما قد يؤدي لهدر حقوق بعض الأفراد.

انطلاقاً من هذه النتائج التي توصلنا إليها نقترح **المقترحات** التالية :

1- إرجاء تنفيذ القرارات الإدارية إلى ما بعد مرور مدة الطعن المقررة لدعوى الإلغاء ولاسيما بالنسبة للقرارات الهامة وذلك تفادياً لحدوث أضرار لا يمكن تداركها فيما بعد.

2- تبني المشرع لنظرية المخاطر وتقرير مسؤولية الإدارة عن الأضرار الناجمة عن عملها استناداً لفكرة المخاطر و المساواة أمام الأعباء العامة.

3- جعل جميع دعاوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن نشاط الإدارة من اختصاص مجلس الدولة السوري وليس القضاء العادي باعتبار أن مجلس الدولة هو الأقرب للإدارة والأدرى بطبيعة عملها من القضاء العادي.

4- إعادة النظر بشروط الضرر الحاصل نتيجة نشاط الإدارة حتى لا تكون هذه الشروط عقبة تمنع الأفراد من الحصول على حقوقهم التي قد تهدر نتيجة هذا النشاط.

References:

-Al-Helou, Maged Ragheb, Administrative Judiciary, Mansha'at Al-Maaref, Alexandria, 2004.

-Al-Tabbakh, Sharif Ahmed, Administrative Compensation in the Light of Jurisprudence, Jurisprudence, and Administrative Court Rulings, 1st edition, Dar Al-Fikr Al-Jami'i, 2006.

-Al-Qaisi, I'ad Ali, Administrative Judiciary and Judiciary of Grievances, 1st edition, Amman, Wael Publishing House, 1999.

-Abdel Aziz, Abdel Moneim Khalifa, Conditions for accepting an appeal to cancel the administrative decision in jurisprudence and the judiciary of the State Council, interest - location - grievance - deadline, Manshaet Al Maaref, Alexandria, 2005.

-Abdul Wahab, Muhammad Rifaat, Administrative Judiciary, Book One, Al-Halabi Legal Publications, 1st edition, Beirut, 2005.

-Abdel Wahab, Muhammad Rifaat, Administrative Judiciary, Book Two, Al-Halabi Legal Publications, 1st edition, Beirut, 2005.

-Ramadan, Muhammad Batikh, The concept of compensation claims and the relationship between them, Saudi Arabia, 2008.

-Zuraiq, Burhan, Theory of the Complete Judicial Case in Administrative Law, 1st edition, 2017.

-Zuraiq, Burhan, Principles and Rules of Administrative Judicial Procedures, The Legal Library, 1st edition, Damascus, 2011.

-Nahili, Saeed, Administrative Law/3/, Syrian Virtual University Publications, for the academic year 2020/2021, p. 323.

PhD dissertations:

-Mia, Saji' Ahmed, Administrative Responsibility Without Fault, Damascus University, 1998, p. 99.

Laws and regulations:

-Syrian State Council Law No. 32 of 2019.

-Jordanian Supreme Court of Justice Law, Law No. (12) of 1992, amended by Law No. (2) of 2000

-Egyptian State Council Law No. 47 of 1972.

-The Syrian Civil Code issued by Legislative Decree No. 84 of May 18, 1949

. Provisions of the French Council of State.

Rulings of the French Court of Conflict of Jurisdiction.

-Decisions of the Lebanese Shura Council.

Internet sites:

https://faculty.ksu.edu.sa/ar/hidaithy/page/20159