الدرس السابع: أنواع الدعاوى الإدارية
دعوى التعويض (المسؤولية الإدارية التقصيرية)

بعد استقرار في القضاء الفرنسي والدول التي تسير على نهجه مبدأ مسؤولية الإدارة، أدرجت دعوى المسؤولية الإدارية غير العقدية ضمن قسم هام في القضاء الإداري وهو قسم القضاء الكامل.

وتعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة، وتهدف إلى المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية والقانونية. وللتعرف أكثر على هذه الدعوى سنتطرق إلى مفهوم دعوى التعويض في الفرع الأول ثم أساس التعويض في فرع ثاني.

الفرع الأول: مفهوم دعوى التعويض

نتناول هذا المفهوم من خلال تعرف الدعوى وأهميتها.

أولا: تعريف دعوى الإلغاء

"هي الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتعويض ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة".

تمتاز دعوى التعويض أنها بكونها من دعاوى القضاء الكامل ويختص القضاء الإداري بالنظر فيها.

تختص المحاكم الإدارية في الجزائر بدعوى التعويض أيا كانت إحدى الجهات الإدارية الواردة بالمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية طرفا فيها والمادة 2/801 من نفس القانون حيث لا يختص مجلس الدولة بالتعويض إلا من حيث وجود طلبات مرتبطة بدعوى الإلغاء طبقا لقواعد الارتباط.

ثانيا: أهمية دعوى الإلغاء

لدعوى التعويض أهمية تتمثل في:

_ قضاء التعويض يكمل الحماية التي يصبغها قضاء الإلغاء على حقوق الأفراد، فدعوى الإلغاء تقتصر على إلغاء التصرفات القانونية (قرار إداري غير مشروع)، بينما دعوى التعويض تمتد إلى الاعمال المادية التي تصدر عن الإدارة والتي تخرج عن قضاء المشروعية، فيبرز

دور القاضي في هذه الحالة لرقابة هذه الاعمال. فالدعويين يكملان بعضهما من اجل تغطية شاملة لرقابة كل ما يصدر عن الإدارة من تصرفات قانونية ومادية.

_ إذا تحصن القرار الإداري من الإلغاء لفوات الآجال، يبقى امام الأفراد حق استعمال دعوى التعويض من أجل جبر الضرر.

_ كذلك إذا نفذ القرار الإداري ورتب آثاره، لا يصبع لدعوى الإلغاء أي جدوى من رفعها فيمكن إذن لدعوى التعويض أن ترفع من أجل المطالبة بتعويض الضرر الحاصل.

الفرع الثاني: شروط رفع دعوى التعويض

وتقبل دعوى التعويض أمام المحاكم الإدارية بتوافر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية وهي:

أولا: الشروط الشكلية لدعوى التعويض

يشترط لرفع دعوى التعويض نفس الشروط العامة التي تشترط في كل الدعاوى العادية كما تم التعرض إليه في الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء، أما فيما يتعلق بالشروط الخاصة التي نجدها في الدعوى الإدارية فهي تختلف من دعوى الإلغاء إلى دعوى التعويض ذلك أن الإدارة العامة لدى قيامها بنشاطاتها الإدارية تلجأ إلى القيام بالعديد من التصرفات والأعمال الإدارية التي ترد أساسا إلى، أعمال مادية وأخرى قانونية.

1_ فالأعمال المادية: هي تلك الأعمال التي يقوم بها الإدارة إما بصفة إرادية تنفيذا لعمل تشريعي (قانون) أو عمل إداري (قرار أو عقد إداري) أو تلك التي تصدر عنها بصفة غير إرادية.

أ_ أعمال الإدارة المادية الإرادية: هي الأعمال والتصرفات الصادرة عمدا عن الإدارة، لكن دون أن يكون قصدها إحداث مركز قانوني جديد (حقوق والتزامات).

ب_ أعمال الإدارة المادية غير الإرادية: هي الأعمال التي تقع من الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال، مثل حوادث سيارات الإدارة وآلاتها.

كما أن الفقه والقضاء الإداريين اعتبر من قبيل الأعمال المادية تلك الأعمال القانونية الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو ما يسمى باغتصاب السلطة.

2_ أما الأعمال القانونية هي تلك الأعمال التي تتجه وتفصح فيها الإدارة عن إرادتها في ترتيب أثر قانوني سواء بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قائم، أو إلغاء مركز قانوني قائم، وتكون أعمال الإدارة القانونية في شكل قرارات إدارية أو في شكل عقود إدارية

إذن عند قيام الإدارة بهذه التصرفات القانونية أو المادية قد يترتب عليها أضرار تصيب الغير، ومن ثم يجب على الشخص المتضرر أن يلجأ إلى مطالبة تلك الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء تصرفاتها.

وبما أن الأعمال المادية لا تستند إلى قرار إداري فلا يشترط توفر شرط القرار الإداري لرفع دعوى تعويض إذا كان الضرر ناتج عن تلك الأعمال المادية كما لا يشترط ميعاد محدد لرفع الدعوى نظرا لأنها مرتبطة بمصلحة خاصة وليس كما هو عليه الحال في دعوى الإلغاء التي لا ترفع إلا في أجل أربعة أشهر ينطلق حسابها منذ تاريخ تبليغ أو نشر القرار المطعون فيه.

وهناك من يرى أن دعوى التعويض مقيدة بأجل أربعة أشهر إذا كان الضرر ناتج عن قرار إداري فدعوى التعويض هنا مرتبطة بدعوى الإلغاء وترفع خلال نفس الأجل، وإلا سقط حق المتضرر في المطالبة بالتعويض، من الأحسن عدم الربط بين الدعويين لأن المصلحة المحمية تختلف في الدعويين لذلك فتح الآجال في دعوى التعويض حتى وإن كانت مرتبطة بدعوى الإلغاء تخدم مصلحة المتضرر بان يطلب بالتعويض على الأقل حالة ما فاته أجل رفع دعوى الإلغاء.

ثانيا: الشروط الموضوعية لدعوى التعويض (أساس المسؤولية الإدارية)

"يقصد بأساس المسؤولية عن التعويض السبب الذي من اجله يضع القانون عبئ تعويض الضرر على عاتق شخص معين أي أنها الأسباب التي تجعل التشريعات تقيم الالتزام بتعويض الضرر الذي يصيب الغير."

إن الإدارة العمومية تستعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة وسائل وهي الموارد المادية والموارد البشرية، فالموارد البشرية تتمثل الموظفين والعاملين بها).

فإذا ترتب عن أعمال وتصرفات الإدارة العمومية أضرارا للغير، فمن يتحمل مسؤولية التعويض وعلى أي أساس تقوم المسؤولية الإدارية؟

تقوم المسؤولية الإدارية إما على أساس الخطأ وإما على بدون خطأ، فالأصل في مسؤولية الإدارة أنها تقوم على أساس الخطأ، لأنه لا يمكن إجبار الإدارة على تعويض ضرر لم يترتب على خطئها، غير أنه في بعض الحالات نكون بصدد مسؤولية بدون خطأ وتتحمل الإدارة جبر الضرر وهذا ما سنبينه فيما يلي:

1_ المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ:

في هذا النوع من المسؤولية يقيم القضاء الإداري مسؤولية الدولة على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الشخصي.

يتضح من هذه المسؤولية أن الشخص العام قد ارتكب خطأ أو ارتكبه من في حكمه(ممثله) حتى تقوم مسؤوليته.

فهنا مسؤولية الشخص العمومي تشبه مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه المعروفة في قواعد القانون المدني.

يرى الأستاذ أث ملويا أنه لا يجب أن ننخدع باستعمال عبارة "خطأ المرفق العام" هذا المصطلح الذي استعمله الفقه والقضاء إذ فالمرفق لا يمكنه ارتكاب خطأ وإنما يرتكبه الأعوان، وقال أن تلك العبارة لا يجب أن تكون إلا اختصارا لقاعدة " الخطأ المرتكب في تسيير مرفق العام".

أ _ معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفق

الخطأ الشخصي: يقصد به أن ينسب الخطأ الذي نتج عنه الضرر إلى الموظف نفسه وتقع المسؤولية على عاتقه شخصيا فيدفع التعويض من ماله الخاص وتكون المحاكم العادية عادة هي صاحبة الاختصاص.

الخطأ المرفقي أو المصلحي: ينسب فيه الخطأ أو التقصير إلى المرفق العام وتتحمل الإدارة المسؤولية وحدها فتدفع التعويض من أموالها وتكون المحاكم الإدارية هي المختصة.

وقد حاول الفقه والقضاء خاصة في فرنسا وضع معايير للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفق ومن أهمها:

_النزوات الشخصية على يد الفقيه لافريير: ومفاده أن الخطأ يعتبر شخصيا إذا كان العمل الضار مطبوعا بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه وأهوائه وعدم تبصره أو إذا كان الخطأ يقوم على سوء النية أو البحث عن الفائدة الشخصية ويعتبر الخطأ مرفقي إذا لم يكن مطبوعا بطابع شخصي.

_معيار الغاية أو الهدف وجاء به الفقيه ديجي: ويقوم على أساس الغاية التي يتوخاها الموظف بتصرفه الذي نتج عنه الضرر فإذا تصرف بحسن نية بتحقيق أغراض الوظيفة فإن الخطأ يعد مرفقيا أما إذا كان الهدف من التصرف تحقيق أهداف شخصية لا علاقة لها بالوظيفة عن طريق استغلال سلطتها فإن الخطأ يكون شخصيا.

_ معيار الانفصال عن الوظيفة (معيار قضائي): قال بهذا المعيار الفقيه هوريو مفاده أن الخطأ يكون مرفقيا إذا دخل ضمن أعمال الوظيفة فلا يمكن فصله عنها ويكون شخصيا إذا أمكن فصله عنها ماديا ومعنويا.

_ معيار جسامة الخطأ: وهو معيار قضائي مفاده ان الخطأ يكون شخصيا إذا بلغ من الجسامة حدا لا يمكن معه اعتباره من الأخطاء العادية التي يتعرض لها الموظف اثناء قيامه بوجباته الوظيفية ومن التطبيقات القضائية مثلا يشترط ارتكاب الطبيب خطا جسيم يؤدي إلى وفاة المريض حتى يعتبر أه خطأ شخصي.

ب _ صور المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

الصورة الأولى: أن يتحمل الموظف شخصيا المسؤولية عن جبر الضرر تأسيسا على الخطأ الشخصي. ويختص القضاء العادي بنظر الدعوى

الصورة الثانية: أن تتحمل الإدارة العامة المسؤولية تأسيسا على فكرة الخطأ المرفقي أو المصلحي. ويختص القضاء الإداري.

الصورة الثالثة: أن تتوزع المسؤولية بين الموظف العام والإدارة العامة (المرفق العام) تبعا لدرجة الخطأ الشخصي أو المرفقي. وهذه يطلق عليها قاعدة الجمع بين الخطأين والمسؤوليتين. وهنا ترفع الدعوى امام القضاء الإداري وتتحمل الإدارة مسؤولية التعويض للمتضرر وبدفع له كل قيمة التعويض ولها حق الرجوع على موظفيها. ومن أمثلة ذلك ما جاء في قانون البلدية11-10 في المادة 144:" البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها.

وتلزم البلدية برفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء، في حالة ارتكابهم خطأ شخصيا."

2_ المسؤولية الإدارية دون خطأ

الأصل أن المسؤولية الإدارية تقوم على أساس الخطأ، فدائما كانت هي المسيطرة في القانون الإداري إلا أنه ظهر نوع آخر من المسؤولية منذ 1895 لا يستند إلى الخطأ بل إلى أسس أخرى ومنه نشأت المسؤولية بدون خطأ، وكانت الدعوة إليها من طرف فقهاء القانون المدني منهم "جوسران وسالي" وهذا بهدف إعفاء العمال، ضحايا حوادث العمل من إثبات خطأ صاحب العمل والذي يعتبر مستحيلا في أغلب الأحيان.

وبعدها تبنى القضاء الإداري هذه المسؤولية، وأقامها على أساس فرضين وهما المخاطر ومبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

ومن أهم ما يميز هذا النوع من المسؤولية هو أن الضحية معفاة من إقامة الإثبات على خطأ الإدارة، وحتى الإدارة (في مركز المدعى عليه) معفاة من إثبات أنها لم ترتكب أي خطأ، لأن مسؤولية الإدارة تقوم حتى في غياب الخطأ، فهي مسؤولية بقوة القانون بسبب الضرر الحاصل دون إثبات عن الفعل الضار.

إن هذا النوع من المسؤولية يعد أكثر ملائمة للضحايا من لائمتها للإدارة ومقاولي الأشغال العمومية العامة.

وكما أشرنا سابقا أن هذا النوع من المسؤولية يقوم على فرضين:

أ: المسؤولية على أساس المخاطر

ب: المسؤولية على أساس المساواة أمام الأعباء العام.

أ: المسؤولية على أساس المخاطر

ومن أهم تطبيقات نظرية المخاطر هي الحالات التي كرسها القضاء الفرنسي قبل أن يتدخل المشرع لاحقا ويسن قواعد قانونية للعديد من تلك الحالات، حيث يمكن ذكر اهمها:

_ الأشغال العامة: وهي تلك الأعمال المتعلقة بالأملاك العامة العقارية من حيث إنشائها أو ترميمها أو صيانتها.

ونظرا للمخاطر الناجمة عن تلك الاشغال العامة، فإن مسؤولية الإدارة تقوم خاصة بالنسبة للغير بدون حاجة لإثباته لخطأ الإدارة.

_ المشاركون بالمرفق العام: قبل أن يتدخل المشرع كان قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد أقر حق الأشخاص المشاركين والعاملين بالمشروعات والمرافق العامة في التعويض عن الأضرار التي تلحق بهم أثناء العمل أو بمناسبته دون أي خطأ من طرف الإدارة، سواء كانوا من العاملين الدائمين أو المؤقتين أو حتى المتطوعين.

_ الأنشطة والأشياء الخطيرة: تقوم مسؤولية الإدارة دون خطئها بسبب الإنشاءات الخطيرة التي من شأنها أن ينجم عنها أضرار للجوار كمصانع كميائية..

كما تقوم أيضا بفعل الأنشطة الخطيرة التي تتولاها الإدارة في العديد من المجالات، مثل أنشطة العمليات العسكرية أو في مجال الضبط الإداري.

ب: المسؤولية على أساس المساواة أمام الأعباء العام.

يعد مبدأ " المساواة أمام الأعباء العامة" من أهم مبادئ القانون الإداري يطبقه القاضي الإداري ولو في غياب النص القانوني، ولكنه منصوص عليه في الدستور فهو يندرج ضمن المبدأ العام للمساواة أمام القانون.

ويعود الفضل في تأصيل هذه المسؤولية إلى عنصرين:

- " إن الأضرار التي تستوجب التعويض في المسؤولية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة تختلف عن تلك القائمة في المسؤولية على أساس المخاطر بحيث الأضرار ليس لها طابعا عرضيا فلا يتعلق الأمر بأضرار ناتجة عن تظافر للظروف والتي قد تحدث أو لا تحدث، وإنما يتعلق الأمر هنا بأضرار هي النتيجة الطبيعية وحتى الحتمية والمتوقعة بصفة مؤكدة لبعض الوضعيات أو بعض التدابير، والتي بفعلها تتم التضحية ببعض أعضاء الجماعة لصالح متطلبات المصلحة العامة.

ويتضح كذلك أن التعويض لا يكون إلا إذا تحققت شروط خاصة في الضرر وهي أن يكون الضرر في آن واحد خصوصيا وغير مألوف، أي أنه لا يمس إلا بعض أعضاء الجماعة وإلا لا نكون أمام قطع لمساواة أمام الأعباء العامة."

وتتجسد فكرة المسؤولية على أساس قطع المساواة أمام الأعباء العامة في الحالات التالية:

_ لقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة الناجمة عن تصرفاتها المشروعة بموجب ما تصدره من تنظيمات ولوائح عامة، والتي من شأنها أن تلحق ضررا بالغا وجسيما بشخص معين أو أشخاص محددين عددا، ضمانا لاحترام مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، أي عدم تحمل المضرور لوحده آثار النشاط الإداري ما دامت عامة الجمهور والمواطنين تستفيد منه.

_الأنظمة التشريعية الخاصة: يمكن المشرع أن ينص بموجب ما يصدره من قوانين، على مسؤولية الإدارة بتعويض المضرورين من أنشطة بعض أعضاء الهيئات والمؤسسات الإدارية العامة، ومنهم على سبيل المثال: مسؤولية البلدية عن الاخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي والمنتخبون البلديون وموظفو البلدية أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبتها ارجع إلى المادة 144.من قانون البلدية رقم 11-10.