

مفهوم دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة وتمييزها عن دعوى الإلغاء

## The Notion of Compensation Lawsuit for the Legal Acts of the administration and its distinction from the annulment

همدان طاهر محمد علي

عضو هيئة التدريس بجامعة الجند للعلوم والتكنولوجيا

طالب دكتوراه -كلية الحقوق -جامعة تعز- اليمن-

hharby1982@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2022/05/25 تاريخ القبول للنشر: 2022/12/23

\*\*\*\*\*

ملخص:

تُعد دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة التي محلها وموضوعها القرارات الإدارية غير المشروعة، والعقود الإدارية، من الدعاوى الإدارية الأكثر قيمة قانونية، وعملية، فهي الوسيلة القضائية التي يستطيع من خلالها المضرور الحصول على الحماية الكاملة، وذلك بجبر الضرر الذي لحقه منها، بسبب أنها غير مشروعة وضارة، وتمتاز عن دعوى الإلغاء بأنها أشمل موضوعاً، وصلاحيات القاضي فيها أوسع، وأنها دعوى شخصية، ومن دعاوى القضاء الكامل، ومن دعاوى الحقوق.

الكلمات المفتاحية: دعوى التعويض، الأعمال القانونية، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، دعوى الإلغاء.

### Abstract

The lawsuit for compensation of the legal acts of the administration is one of the most valuable legal and practical administrative lawsuits. This type of lawsuit concerns with the matter of the illegal administrative decisions and administrative contracts. It is the judicial means through which the aggrieved person has the right of total protection and reparation because it is illegal and it has a negative effect. It is distinguished from the annulment lawsuit because it is comprehensive and its scope is administrative decrees and administrative contracts where the judge has a wider powers. It is a personal lawsuit, lawsuits of the full judiciary and lawsuits of rights.

**Key words:** Compensation Lawsuit; Legal Acts; Administrative Decisions; Administrative Contracts; Nannulment Lawsuit.

## المقدمة

من المعروف أنّ أعمال الإدارة تنقسم إلى: أعمال مادية وأعمال قانونية، إلا أن محور بحثنا متعلق بالأعمال القانونية للإدارة، والتي يراد بها إفصاح الإدارة ابتداء عن إرادتها المنفردة أو المتلاقية مع إرادة أخرى بالأساليب التي نظمها القانون بقصد ترتيب آثار قانونية معينة (الحلو، 2000م)؛ أي أنها تتمثل بالقرارات الإدارية، والعقود الإدارية.

ولما كان من الممكن، بل والطبيعي أن تُلحق هذه الأعمال أضرارًا بالأفراد؛ فيعني أنّ الإدارة ستُطالب بالتعويض؛ جبرًا لذلك الضرر؛ فكانت دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة هي الوسيلة القانونية؛ التي من خلالها يستطيع المتضرر اللجوء إلى القضاء المختص أيًا كان عاديًا أو إداريًا، والمطالبة بالتعويض، وهذه الدعوى في حقيقتها تتمثل بصورتين: دعوى التعويض عن القرارات الإدارية، ودعوى التعويض عن العقود الإدارية.

وبالرغم من أن الفقه والقضاء المختص يرى التفريق بين كلا الصورتين؛ بحجة أن النظام القانوني للقرارات الإدارية يختلف عن النظام القانوني للعقود الإدارية، إلا أننا رأينا في حقيقة الأمر أن نُسميها بدعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة؛ كون موضوعها ينتمي إلى قسم معلوم من أعمال الإدارة؛ هو الأعمال القانونية، بالإضافة إلى أن خصائص كلا الدعويين متماثلة، وهو ما يميزها عن دعوى الإلغاء.

وقبل أن نتحدث في موضوع بحثنا، فإننا نوضح عناصر المقدمة كالآتي:

### أولاً: أهمية البحث:

تعتبر الأعمال القانونية للإدارة من أهم موضوعات القانون الإداري، ولما كان من الطبيعي وقوع الإدارة في مخالفات قانونية فيها تُلحق الضرر بالمتعامل معها؛ كان للمتضرر من تلك الأعمال حق اللجوء إلى القضاء المختص، الذي له حق الرقابة على أعمال الإدارة، عن طريق رفع دعوى التعويض؛ لذلك تكمن الأهمية من ناحيتين:

1. الناحية النظرية: من خلال الإحاطة بمفهوم دعوى التعويض عن الأعمال القانونية

للإدارة، بصورتها: دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، ودعوى التعويض عن العقود الإدارية، وأهميتها، وخصائصها التي تميزها عن الدعاوى الإدارية، لاسيما دعوى الإلغاء.

2. الناحية العملية: من خلال إزالة الالتباس في الجانب العملي بين دعوى التعويض عن

الأعمال القانونية للإدارة ودعوى الإلغاء.

### ثانيًا: مشكلة البحث:

إن الإدارة قد تتعسف في استعمال سلطاتها أثناء تعاملها مع الأفراد في أعمالها القانونية سواء كانت القرارات الإدارية أم العقود الإدارية، فيلحق الضرر بالمتعامل معها، ويحتاج إلى جبر لذلك الضرر تعويضًا عن طريق اللجوء إلى القضاء بتقديم دعوى التعويض، وهو حق كفلته الدساتير، ومنها الدستور اليمني، فتكمن مشكلة البحث في السؤالين التاليين:

- ما يراد بدعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة؟ وما هي أهميتها؟
- بماذا تتميز دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة عن دعوى الإلغاء؟

### ثالثًا: أهداف البحث:

- تحديد مفهوم دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة، وأهميتها.
- بيان خصائص دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة التي تميزها عن دعوى الإلغاء.

### رابعًا: منهجية البحث:

للإجابة على التساؤلات الواردة في مشكلة البحث؛ اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي، والمنهج المقارن لنصوص القانون اليمني وكذلك المصري والفرنسي، ولأقوال الفقه، والقضاء ذات العلاقة بموضوع بحثنا.

### خامسًا: خطة البحث:

المبحث الأول: تعريف دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة وأهميتها.  
المبحث الثاني: خصائص دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة التي تميزها عن دعوى الإلغاء.

الخاتمة: وتتضمن أهم النتائج والتوصيات والمقترحات التي توصل إليها الباحث.

### المبحث الأول: تعريف دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة وأهميتها

من المسلم به لدى الفقه والقضاء الإداري أن دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة هي دعوى إدارية، وتُعرف الدعوى الإدارية بأنها: الوسيلة أو المكنة التي يخولها القانون للشخص في اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بحقوق مستها تصرفات وأعمال الإدارة، وأضرت بها (بعلي، 2005م)، كما أن دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة من دعاوى القضاء الكامل الذي يُعرف بأنه: قضاء شخصي موجه إلى الإدارة لمطالبتها بحق للمدعي قبلها، ولا يقتصر هذا القضاء على بحث مشروعية العمل الإداري، وإنما يتضمن تعديله، والحكم

بالتعويض عن الأضرار الناتجة عنه؛ وذلك لتصحيح المركز القانوني للطاعن (الحلو، القضاء الإداري، 2000م)، والتي يتمتع فيها القاضي بسلطات كبيرة؛ وذلك لضمانها تعويض الضرر الناتج عنها سواء كانت قرارات إدارية أو عقود إدارية، فإن كانت دعوى التعويض كما يُقال أنها مكملة لدعوى الإلغاء (في القرارات الإدارية)، ومجال قضاء التعويض هو الأعمال المادية للإدارة (الطماوي، 1986م)، إلا أنه لا يعني ألا مجال لقضاء التعويض في العقود الإدارية، بل إن مجال دعوى التعويض فيها كبير؛ لكثرة تلك العقود من قبل الإدارة، والتي تساهم الإدارة من خلالها في عملية التنمية، لا سيما في اليمن والوطن العربي، وبالتالي فإن المخالفات فيها تكثر، ومن هذا المنطلق سنساهم في تحديد تعريف هذه الدعوى، وأهميتها لاسيما العملية، وذلك من خلال المطالبين التاليين:

**المطلب الأول: تعريف دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة.**

**المطلب الثاني: أهمية دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة.**

**المطلب الأول: تعريف دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة:**

تعتبر دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة أهم وأبرز صور دعاوى القضاء الكامل، بل إنها الوسيلة العملية الوحيدة للحصول على التعويض عن طريق القضاء المختص؛ لذلك لا بد لنا أن نوجد لها تعريفاً مناسباً.

ومن خلال تتبع الصوص في القانون اليمني لم نعثر على تعريف لدعوى التعويض، موضوع بحثنا، وهو حال القوانين في الدول؛ حيث يترك للفقه، فكان لا بد علينا أن نرجع إلى كتب الفقه؛ لنعرف دوره في تعريف دعوى التعويض في القانون الإداري، والذي وجدناه قد تعددت تعريفاته لها، فنذكر جانباً منها؛ لنصل إلى التعريف المناسب والصحيح:

**التعريف الأول:** "هي الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة" (التواب).

**التعريف الثاني:** "هي الدعوى التي يحركها المدعي بنية الحصول على حكم بإلزام الإدارة بأن تؤدي إليه تعويضاً عما أصابه من أضرار مادية وأدبية جراء تصرف الإدارة تصرفاً غير مشروع" (رأس، 2010م).

**التعريف الثالث:** "هي وسيلة قانونية هامة يستطيع الأفراد بمقتضاها اللجوء إلى القضاء المختص للمطالبة بإلزام الإدارة بالتعويض عما أصابهم من ضرر نتيجة تصرفها غير المشروع سواء تمثل في قرار إداري أو عمل مادي" (العزي، 2013م).

التعريف الرابع: "هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وطبقاً للشكليات والإجراءات المقررة قانوناً للمطالبة بالتعويض الكامل والعاقل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري والضرار" (بوفلجة، 2017م).

ومن التعريفات السابقة نجد أن الفقه عرف دعوى التعويض من جانب القرارات الإدارية والأعمال المادية، ولم ينظر لدعوى التعويض عن العقود الإدارية؛ إلا أننا بالتفحص والتدقيق نجد أن جميعها يمكن أن تشمل الأعمال القانونية للإدارة سواء قرارات إدارية أم عقود إدارية.

وبالتالي فإننا نستنتج أن عناصر دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة تتمثل في الآتي:

- 1- أنها وسيلة قانونية؛ أي نص عليها القانون بصفه خاصة، أو بصفه عامة.
  - 2- أن المتضرر (المدعي) صاحب الحق هو من يرفعها، ويحركها بنفسه أصالة، أو غيره وكالة عنه، سواء كان فرداً أو شخصاً معنوياً؛ كونه صاحب المصلحة.
  - 3- أنها دعوى قضائية؛ أي أنها ترفع أمام القضاء المختص للنظر فيها سواء كان عادياً أو إدارياً.
  - 4- أنها ترفع طبقاً للشكليات والإجراءات المنصوص عليها قانوناً.
  - 5- أن الغاية منها الحصول على التعويض العادل والكامل اللازم؛ لإصلاح الأضرار سواء كانت مادية أو معنوية (أدبية) بحكم قضائي ملزم.
  - 6- أن يكون الضرر ناتجاً عن تصرف الإدارة، ويراد بهذا التصرف الأعمال القانونية للإدارة (القرارات الإدارية والعقود الإدارية)، سواء كانت غير مشروعة أو مشروعة، إلا أنها تلحق ضرراً بالمضرور، ولا يدخل في ذلك التصرف الأعمال المادية؛ كونها خارج بحثنا، وإن قصدتها بعض من عرف دعوى التعويض بشكل عام.
- ومما سبق يمكن أن نعرف دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة بأنها: الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين ما أصابه من ضرر نتيجة الأعمال القانونية للإدارة سواء كانت قرارات إدارية أم عقود إدارية.

## المطلب الثاني: أهمية دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة:

لما كانت دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة محلها إما قرارًا إداريًا، أو عقدًا إداريًا، كان يلزمنا التعرف على أهميتها بالنظر إلى صورتها كما يرى الفقه ذلك، وذلك من خلال ذكر أهمية دعوى التعويض في القرارات الإدارية، وأهمية دعوى التعويض في العقود الإدارية؛ وذلك لاختلاف محل كل منهما في نظامه القانوني، وهو ما نوضحه من خلال الفرعين التاليين:

- الفرع الأول: أهمية دعوى التعويض عن القرارات الإدارية.

- الفرع الثاني: أهمية دعوى التعويض عن العقود الإدارية.

### الفرع الأول: أهمية دعوى التعويض عن القرارات الإدارية:

إن أهمية هذه الدعوى ظهرت إلى جانب دعوى الإلغاء من خلال المسائل التي يوردها الفقه ونوضحها في الآتي.

1- إن قضاء التعويض يكمل الحماية التي يصبغها قضاء الإلغاء على حقوق الأفراد بإعدام القرارات الإدارية غير المشروعة من خلال جبر الضرر الذي يصيب الأفراد.

2- إن دعوى التعويض يمكن أن تقام تبعاً لدعوى الإلغاء في قضية واحدة، وقد ترفع كل من هاتين الدعويتين على وجه الاستقلال، إلا أنه لا تلازم بين الدعويتين، فكثيراً ما قد يغلق باب الطعن بالإلغاء، ويبقى باب الطعن بالتعويض مفتوحاً، ويظهر ذلك في الحالات التالية:

أ- انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وهو ميعاد قصير مدته ستون يوماً فقط، وبالتالي لا يبقى أمام المتضرر سوى سلوك طريق التعويض لجبر الضرر الذي حاق به من جراء تصرف الإدارة غير المشروع.

ب- تحصين القرار الإداري ضد دعوى الإلغاء على عدم جواز الطعن فيه بالإلغاء، لكنه ترك طريق الطعن بالتعويض مفتوحاً.

3- يقتصر دور القضاء الإداري في دعوى الإلغاء بأنه يراقب بها مشروعية قرارات الإدارة فقط دون أعمالها المادية، أما هذه الأخيرة فيراقبها القضاء عن طريق دعوى التعويض كما يراقب بها القرارات الإدارية.

4- دعوى الإلغاء لا تكون مجدية إذا نفذ القرار الإداري فوراً، واستحال تدارك آثار تنفيذه كما في حالة صدور قرار بهدم منزل أثري، أو بحرمان طالب من دخول امتحان لكن دعوى التعويض تجبر ضرر ذلك القرار إن كان معيباً.

5- ما يمكننا القول إن محل دعوى الإلغاء هو القرار الإداري النهائي، أما دعوى التعويض فإنها قد تكون ضد قرار إداري نهائي، وقد تكون بمناسبة تنفيذ عقد إداري، أو نتيجة لعمل مادي أته الإدارة، ونشأ عنه ضرر أصاب الأفراد، فهذه المسائل لا تصلح محلاً لدعوى الإلغاء، فدعوى التعويض أوسع من دعوى الإلغاء سواء من حيث تصرفات الإدارة التي تصلح محلاً لها، أو من حيث نطاقها الزمني (رأس، 2010م، صفحة 5)

#### الفرع الثاني: أهمية دعوى التعويض في العقود الإدارية:

لما كانت منازعات العقود الإدارية لا تدخل في قضاء الإلغاء؛ كونها التزامات شخصية، فهي تدخل في نطاق القضاء الكامل، ويتناولها الفقه في إطار المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، التي تعرض في الصور الآتية (باجنيد، 2014م):

1. عرض النزاع بهدف الحكم ببطان العقد.
2. عرض النزاع بهدف الحكم بالتعويض عن الأضرار التي لحق بأحد طرفي العقد، أي للضرر الذي يسببه متعاقد لآخر.
3. أن يكون الهدف من عرض النزاع إبطال بعض التصرفات الصادرة عن الإدارة المخالفة لالتزاماتها التعاقدية.
4. أن يكون الهدف من عرض النزاع أمام القضاء هو استصدار حكم قضائي بفسخ العقد، مع إعطاء الحق للطرف الآخر المطالبة بالتعويض من جراء الضرر الذي يسببه فسخ العقد.

وما يهمننا منها هو دعوى التعويض في العقود الإدارية؛ التي نبحت عن أهميتها في ذلك الكم من منازعات العقود الإدارية، والتي تظهر لنا من خلال الآتي:

1. الحفاظ على حق المتعاقد في حصوله على التعويض مقابل ما يكون للإدارة في العقد الإداري من سلطات لا تتوفر في العقود المدنية التي يحكمها القانون الخاص؛ كونها الطرف الأقوى في القانون العام.
2. الدفع بإقبال المتعاقدين مع الإدارة للمساهمة في بناء الدولة مع عدم الخوف من ضياع حقوقهم لسهولة الحصول عليها عبر دعوى التعويض في العقود الإدارية.
3. إعادة التوازن المالي للمتعاقد مع الإدارة كما في الظروف الطارئة، والصعوبات المادية غير المتوقعة على أساس المخاطر؛ لتحقيق المصلحة العامة.

4. دعوى تعويض المتعاقد مع الإدارة تحكمها المسؤولية العقدية من خلال انقضاء مدتها، فهي لا تسقط إلا بمرور المدة العادية المتعارف عليها في القانون المدني أو غيره كقانون الإثبات اليميني، والتي تحكم العقود المدنية، بينما التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة تحكم في إطار مسؤولية الإدارة التقصيرية.
5. التعويض حق للمتعاقد طبقاً للقواعد العامة المقررة في القانون المدني (بوفلجة، 2017م، صفحة 121).

وبناء على ما سبق نجد أن أهمية دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة تتمثل في الحفاظ على حقوق الأفراد مما قد يلحقهم من أضرار بسبب القرارات الإدارية والعقود الإدارية.

## المبحث الثاني

### تمييز دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة عن دعوى الإلغاء

من المتعارف عليه فقهاً وقانوناً وقضاء بأن كل دعوى قضائية لها ما يميزها عن غيرها؛ والسبب في ذلك أن لكل دعوى خصائصها، ومجالها؛ وانطلاقاً من ذلك فإن دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة تمتاز بعدة خصائص يوردها الفقه نذكرها إجمالاً، وهي: (أنها دعوى قضائية، وأنها دعوى ذاتية وشخصية، وأنها من دعاوى القضاء الكامل، وأنها من دعاوى الحقوق) (عوابدي، 1998م)، وهذه الخصائص تميزها عن غيرها من الدعاوى الإدارية، وعلى الأخص دعوى الإلغاء؛ كونها أهم الدعاوى الإدارية على الإطلاق، وهي محل التمييز في بحثنا هذا، ويمكن إجمالها في المطالب التالية:

المطلب الأول: من حيث موضوع الدعوى.

المطلب الثاني: من حيث مدى سلطة القاضي.

المطلب الثالث: من حيث المواعيد والشكل والاجراءات.

المطلب الرابع: من حيث حجية الحكم الصادر في الدعوى.

المطلب الأول: من حيث موضوع الدعوى:

إن دعوى التعويض هي دعوى تقوم الخصومة فيها بين الطاعن رافع الدعوى من جهة، وبين الإدارة العامة من جهة أخرى، وتنصب هذه الدعوى إلى اعتداء الإدارة على حق شخصي وذاتي للطاعن، أو على الأقل التهديد بالاعتداء عليه، ويطلب المدعي الطاعن من خلالها الحكم



له بالتعويض العادل نتيجة الضرر الذي أصابه، والذي يشترط فيه أن يكون متولداً من جراء تصرف الإدارة غير المشروع (القيسي، 1999م).

في حين أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية أو موضوعية؛ لأنه عند رفع الدعوى أمام القضاء، فإنه لا يتم مخاصمة الإدارة تكون الخصومة فيها بين الطاعن رافع الدعوى، وبين القرار الإداري غير المشروع (باجنيد، 2014م، صفحة 172).

وبناء على اختلاف الدعويين لا بد من الإشارة إلى شروط القبول لهما، فدعوى الإلغاء يكفي لقبولها وجود مصلحة شخصية ومباشرة لرافع الدعوى، ولو لم يكن صاحب حق بل يكفي فيها أن يستند الطاعن إلى أن الإدارة وعند إصدارها للقرار الإداري قد خالفت قاعدة قانونية قائمة سواء أخذت شكل نص دستوري أو قانوني أو تنظيمي.

بينما في دعوى التعويض فلا تكفي المصلحة الشخصية والمباشرة للطاعن، بل لا بد وأن يكون صاحب حق، يعود للطاعن أثر تصرف الإدارة في هذا الحق الذي يعود للطاعن، ويطلب التعويض بشأنه (القيسي، 1999م، الصفحات 153-154)، كما أن دعوى التعويض تتعلق بمركز قانوني ذاتي أو شخصي يتحدد بطريقة خاصة بالنسبة إلى شخص معين أو أشخاص معينين بذواتهم، وتم المساس من قبل التصرف الصادر من جهة الإدارة مما أضر به، بينما دعوى الإلغاء تتعلق بمركز قانوني موضوعي أو عام، وهو الذي يستمد وجوده من القوانين أو من القواعد العامة مباشرة (حلي، 1977م)، وهو ما سيتضح أكثر عند الحديث عن شروط قبول دعوى التعويض لاحقاً.

#### المطلب الثاني: من حيث مدى سلطة القاضي:

يتمتع القاضي في دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة بسلطة واسعة؛ فهي سلطة لا تقتصر ولا تقف عند حدود إلغاء القرار الإداري المعيب -فيما يتعلق بدعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة- بل تتعداه لتمتد وتشمل تقويمه أو تعديله أو حتى استبدال غيره به، والحكم بالتعويض، فمهمة القاضي في قضاء التعويض تمتد لبحث الوقائع، وحسم جميع عناصر النزاع، وتحديد المركز القانوني للطاعن، وبيان الحكم السليم الواجب إتباعه من جانب الإدارة (القيسي، 1999م، صفحة 154).

فهذه السلطة الواسعة تمكن القاضي من فحص النزاع المعروض عليه من جميع جوانبه القانونية والواقعية (المسلماني، 2016م)، وله أن يحكم بعدم قانونية العمل الإداري المعروض عليه، بل وبتقرير مسؤولية الإدارة والحكم بالتعويض، وله أيضاً تعديل القرار موضوع النزاع

أو حتى استبدال غيره به، بحيث يكون للقاضي سلطة إجبار الإدارة على اتخاذ موقف معين (باجنيد، 2014م، صفحة 238).

فالمحكمة وأثناء نظرها الدعوى تبحث أساس الحق المدعى به ومداه، كما تحدد مقدار التعويض الذي تحكم به على الإدارة.

هذا على خلاف مهمة القاضي ودوره في دعوى الإلغاء، إذ تقتصر على البحث بمدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، ومن ثم الحكم بإلغائه إذا تبين له عدم مشروعيته، وإلا حكم برفض الدعوى في حال رأى أنّ القرار لا يخالف القانون (البناء، 1988م).

وذهب جانب من الفقه في هذا الشأن إلى القول بأن قضاء التعويض يعتبر أحد أهم فروع القضاء الكامل على الإطلاق؛ نظراً لأهميته العملية والقانونية؛ لأن القضاء الإداري ابتدع من خلال أحكامه نظريات متميزة للمسئولية الإدارية التعويضية ومستقلة، ولها أصلها بالنظر لنظرية وقواعد المسئولية المدنية في القانون الخاص (طلبة).

كما يتمتع القاضي في دعوى التعويض عن العقود الإدارية أيضاً بسلطة واسعة من حيث الحكم بالتعويض؛ كون سطات قاضي العقد سلطات تعويضية في الأساس، وذلك عن إخلال الإدارة بالتزاماتها بما هو متفق عليه، أو النظر في مقدار الضرر الذي وقع على المتعاقد، وإن التعويض عن إخلال الإدارة عن التزاماتها التعاقدية يكون شاملاً (الدره، 2009م)، كما إن امتياز الأولوية يمكن الإدارة من أن تفرض بذاتها مباشرة على المتعهد غرامات تأخير أو تعويضات عن أضرار، وإذا كان هذا الإجراء دون أساس قانوني؛ فإن لقاضي العقد أن يهتم الإدارة، وأن يدينها بأن تعوض على المتعهد المبالغ الملحوظة قانوناً، بل أن يدينها بذاتها بالتعويض (عباس، 1992م).

كما للقاضي الحق في نظر قدر التعويض إن تم تحديده في العقد الإداري بالخفض أو الزيادة كما نص على ذلك القانون المدني اليميني في المادة (354): "يجوز للقاضي أن يخفض التعويض المتفق عليه إذا ثبت أن التقدير مبالغ فيه أو أن الحق قد نفذ في جزء منه ولا يحكم بتعويض إذا لم يصب صاحب الحق ضرر..."، كما نص في المادة التي تليها (355): "إذا جاوز الضرر مقدار التعويض المتفق عليه فيجوز لصاحب الحق أن يطالب بزيادة التعويض إذا ظهر غش في العمل أو خطأ جسيم".

كما نص قانون المعاملات المدنية الإماراتي في المادة (390) على أنه: "1-يجوز للمتعاقدين أن يحددا مقدماً قيمة التعويض بالنص عليها في العقد أو في اتفاق لاحق مع مراعاة أحكام

القانون. 2- ويجوز للقاضي في جميع الأحوال أن يعدل في هذا الاتفاق بناء على طلب أحد الطرفين بما يجعل التقدير يكون مساوياً للضرر ويقع باطلاً كل ما يخالف ذلك".  
 أي أن القاضي لا ينظر إلا ما هو متعلق بالعقد بنظرة شاملة له من جميع جوانبه من صحة وأطراف وشروط، كما هو معلوم في القانون الخاص وتنطبق عليه قواعد القانون المدني إلا فيما خص العقد الإداري، واستقر القضاء عليه، ويخضع لمبدأ التعويض الكامل الذي يقدر على أساس ما لحق المتعاقد من خسارة وما فاتته من كسب (بوفلجة، 2017م، صفحة 124).  
 ومما يجدر ذكره أن دعوى التعويض بشكل عام تتسع فيها سلطات القاضي لتشمل  
 الآتي: (التواب، صفحة 12)

1. تعويض الضرر الناشئ عن تصرفات الإدارة.
2. إلغاء بعض القرارات الإدارية، كتلك التي وقعت الإدارة بمقتضاها جزاءات على المتعاقد رافع الدعوى.
3. إلغاء بعض التصرفات القانونية التي لا يصدق عليها وصف القرار الإداري، كما في حالة ابطال الانتخابات المحلية أو العقود الإدارية.
4. تعديل القرار الإداري، أو تقويمه في حالات استثنائية مثل: تخفيض ربط الضريبة، أو إعلان انتخاب مرشح آخر غير الذي أعلن انتخابه.  
 ومما يشار إليه أن قاضي التعويض حاله كحال قاضي الإلغاء لا يستطيع إصدار أوامر للإدارة.

#### المطلب الثالث: من حيث المواعيد والشكل والإجراءات:

على صعيد المواعيد بشكل عام فإن دعوى التعويض تخضع للمواعيد العادية المقررة في الدعاوى المدنية، بمعنى أن دعوى القضاء الشامل ليس لها ميعاد محدد لرفعها، وإنما تتقدم بتقادم الحق المدعى به (بسيوني، 1983م)، بينما الأمر يختلف بخصوص دعوى الإلغاء التي يكون ميعاد الطعن فيها قصيراً على خلاف دعوى التعويض.

ففي اليمن دعوى الإلغاء ليس لها ميعاد موحد لرفعها، حيث أنها تتقدم بمرور ثلاثين يوماً بموجب المادة (103) من قانون رقم (1) لسنة 1991م وتعديلاته بشأن السلطة القضائية فيما يخص القضاة ورجال النيابة، وفي عقوبة فصل الموظف كما ورد في اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار جمهوري رقم (122) لسنة 1992م لقانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م الفقرة (د) من المادة (221)، بينما في عقوبة الفصل من الخدمة الصادرة بقرار مجلس التأديب

كما ورد في قانون رقم (18) لسنة 1995 م وتعديلاته بشأن الجامعات اليمنية نصت المادة (46) على ستين يوماً للإلغاء، أما بقية دعاوى الإلغاء للقرارات الإدارية فلم يرد فيها نص في التشريعات اليمنية، وإن أخذ الفقه بما هو سائد في غير اليمن بأنه ستون يوماً، إلا أن ذلك يُعد قصوراً لدى المشرع اليمني يحتاج إلى تلافيه من خلال النص عليه.

أما التعويض عن القرارات الإدارية؛ فإنه لم يرد فيه نص مستقل في التشريعات اليمنية؛ إلا أنه لما كانت دعوى التعويض دعوى حقوقية؛ فإن ميعاد رفعها يدخل في عموم النص الوارد في المادة (23) من قانون رقم (21) لسنة 1992 م بشأن الإثبات اليمني وهو خمس سنوات.

وعليه فإن القرار الإداري إذا لم يطعن فيه بإلغاء خلال المدة المقررة للطعن فيه إلغاء يتحصن، ويعامل معاملة القرار السليم؛ أي كما لو أنه صدر منذ البداية صحيحاً، ولكن يمكن رفع دعوى التعويض خلال المدة المذكورة، باستثناء بعض الحالات التي يجوز فيها تقديم دعوى الإلغاء دون التقيد بالميعاد وهو الستون يوماً؛ وذلك في حالة كون القرار منعديماً، والقرارات الإدارية السلبية والقرارات التنظيمية أو اللوائح (الدين، 1988 م).

وفيما يتعلق بشروط ضرورة تقديم تظلم ابتداءً إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار الإداري أو إلى الجهة الرئيسية فهذا الشرط لا وجود له بالنسبة لرافع دعوى التعويض (القيسي، 1999 م، صفحة 155)، وفي القانون اليمني يُعد التظلم الإداري جوازياً لا وجوبياً.

أما على صعيد إجراءات رفع الدعوى، ففي البداية لا بد من التطرق إلى ما كان سائداً في فرنسا حيث كانت القاعدة السابقة المعمول بها في بادئ الأمر هي استقلال كل من دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض، وكان المبدأ الذي تم إرساؤه هو عدم جواز جمعها في عريضة واحدة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد عدل عن هذه القاعدة؛ اختصاراً للوقت، وتسهيلاً لإجراءات التقاضي، حيث ذهب إلى جواز النظر في الدعويين في وقت واحد، ولكن دون المساس بمبدأ انفصال كل دعوى عن الأخرى، وضرورة استقلالها بعريضة وصحيفة منفصلة وقائمة بذاتها، أما المشرع المصري فقد أجاز الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في عريضة واحدة هي عريضة دعوى الإلغاء.

وفي اليمن يجوز الجمع بين دعوى التعويض، ودعوى الإلغاء سواء إن طعن بها أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا في اليمن، كما حددته بعض التشريعات كقرار المجلس التأديبي في فصل عضو من هيئة التدريس، أو ما يتعلق بقرارات النقل والندب للقضاة وأعضاء النيابة، أو سائر القرارات الإدارية إن طعن بها أمام القضاء العادي فيجوز الجمع بينهما، أو أمام

المحكمتين الإداريتين المختصتين بذلك في أمانة العاصمة وعدن؛ اللتين تم إنشاؤهما بقرار مجلس القضاء الأعلى رقم (177) لسنة 2010م؛ ولكن في نطاقهما المكاني، حيث لا مانع في ذلك. أما ما يتعلق بدعوى التعويض في العقود الإدارية، فإنها تخضع للمواعيد العادية المذكورة في القانون المدني غالباً، أما في اليمن فلم يذكر في القانون المدني أو غيره ميعاد عدم سماع الدعوى في التعويض في العقود، وهذا يُعد عيباً وقصوراً منه، وبالتالي ينطبق عليها في مواعيد عدم سماع الدعوى ما ينطبق على دعوى التعويض عن القرارات الإدارية، وهو خمس سنوات كما نص على ذلك قانون الإثبات اليمني في المادة (23)؛ لأنها متعلقة بالحقوق، ولم تفرد بنص خاص.

أما من حيث الإجراءات في رفع دعوى التعويض في العقود الإدارية، فإنها ترفع إلى القضاء المختص، وفي اليمن يُعد القضاء العادي هو القضاء المختص؛ لعدم وجود قضاء إداري، وإن وجدت محكمتان إداريتان في كل من أمانة العاصمة وعدن ينظران دعوى التعويض عنها؛ كون ذلك من اختصاصهما، إلا أنه في نطاقهما المكاني فقط.

أما من حيث الشكل فإن دعوى التعويض محل بحثنا تخضع للأحكام والإجراءات ذاتها التي تخضع لها دعوى الإلغاء، بل وبقية دعاوى أيًا كانت، والتي أوجب القانون اتباعها سواء من حيث البيانات التي يجب أن تتضمنها لائحة الدعوى كما نص عليها قانون رقم (40) لسنة 2002م بشأن المرافعات والتنفيذ المدني وتعديله في اليمن بنص المادة في المادتين (103) و(104)؛ حيث نص على أن ترفع الدعوى كتابة بعريضة أصلية، وصور تكون بعدد المدعى عليهم، ويجب أن تتضمن العريضة البيانات الآتية: اسم المدعي ولقبه ومهنته وموطنه، واسم المدعى عليه ولقبه ومهنته وموطنه، فإن لم يمكن له موطن معلوم فأخر موطن كان له، وتاريخ تقديم العريضة، واسم المحكمة التي ترفع أمامها الدعوى، وبيان موطن مختار للمدعي في البلدة التي مقر المحكمة إن لم يكن له موطن فيها، بياناً وافياً عن موضوع الدعوى وأدلتها إجمالاً وطلبات المدعي محددة نوعها وصفتها وهل يطلبها بصفة مستعجلة أم عادية وترفق بها المستندات، وتوقيع المدعي أو وكيله، ونوع العريضة وما معها من أوراق في ملف خاص وتسلم للكاتب المختص.

كما أوجب المشرع اليمني على رافع الدعوى دفع رسوم الدعوى طبقاً لللائحة المحددة للرسوم.

وهكذا يبدو من خلال ما سبق أن القانون اليمني لا يختلف عن القانون المصري بالنسبة لاشتراط البيانات اللازمة في الدعوى، وكذا الجهة التي ترفع إليها الدعوى، وكذا بالنسبة للرسوم، إلا أنه لم يشترط توقيع محامٍ لقبولها، إنما ترك ذلك للخصوم، حيث اكتفى بتوقيع المدعي، وله أن يوكل من ينوب عنه، وهذا خالف المشرع المصري الذي اعتبر عدم توقيع المحامي عيباً جوهرياً؛ ولعل المحكمة في ذلك تيسر الإجراءات أمام القضاء، والنظر لظروف المواطن الخاصة التي لا تمكنه من الاستعانة بمحامٍ (العزي، 2013م، صفحة 39).

وهنا نشير إلى ضرورة إضافة نصوص خاصة بالإجراءات الإدارية إلى القانون اليمني، والتي يجب الأخذ بها في المنازعات الإدارية على أن يسمى في اليمن قانون المرافعات والتنفيذ المدني والإداري.

#### المطلب الرابع: من حيث حجية الحكم الصادر في الدعوى:

يمتاز الحكم الصادر في دعوى التعويض بأنه نسبي؛ أي أن حجية الحكم وأثره لا يمتد نطاقه لغير أطراف الدعوى (خليفة، 2013م) محل هذا الحكم (الطاعن رافع الدعوى والجهة الإدارية التي أصدرت القرار المطعون فيه) ولا يتعداه إلى الغير حتى ولو كان صاحب مصلحة ما دام أنه ليس صاحب حق، هذا على خلاف الحكم الصادر في دعوى الإلغاء الذي يتمتع بحجية الأمر المقضي به قبل الكافة؛ لكونه مكتسباً حجية مطلقة تجاه الغير، فكل من له مصلحة شخصية ومباشرة أن يتمسك بهذا الحكم حتى ولو لم يكن طرفاً في الدعوى، كما يجوز الاحتجاج بهذا الحكم في مواجهة الغير، ويحق التمسك بهذه الحجية عن دعوى الإلغاء، وسواء كانت تدخل في اختصاص القضاء الإداري أو العادي (باجنيد، 2014م، صفحة 239).

وهذا الأمر نتيجة حتمية لما تتميز به دعوى الإلغاء؛ كونها دعوى توجه ضد القرار الإداري ذاته لأسباب تتعلق بالمشروعية، ولهذا فهي دعاوى عينية أو موضوعية، بينما تعتمد دعوى التعويض على حقوق شخصية استمدتها المدعي من القرار الإداري الضار أو من العقد، فهي دعاوى شخصية أو ذاتية.

وقد استقر الاجتهاد على أن القضاء بالتعويض ليس بالضرورة من مستلزمات القضاء بالإلغاء؛ لأن دعوى التعويض تختلف أركاناً وموضوعاً وحجياً عن دعوى الإلغاء، إذ يكفي في دعوى الإلغاء أن يكون رافعها صاحب مصلحة في إلغاء القرار الإداري المعيب، في حين يشترط في رافع دعوى التعويض أن يكون صاحب حق أصابته جهة الإدارة بضرر يراد التعويض عنه، كما أنه ليس من المحتم أن تكون مخالفة الشكل أو الاختصاص في القرارات الإدارية السبب

الذي يكفي لإلغاء القرار بدعوى الإلغاء مصدر مسؤولية، وسبباً للحكم بالتعويض عن الأضرار التي تحيق بمن شملتهم تنفيذه قبل إلغائه في دعوى التعويض.

كما يمتاز الحكم الصادر في تعويض المتعاقد مع الإدارة في العقود الإدارية بحجية نسبية (خليفة، 2013م، صفحة 79)؛ أي أنها تقتصر على أطراف الدعوى ولا تتعداه إلى الغير وبسببها ومحلها، كما هو معمول به في دعوى تعويض القرارات الإدارية غير المشروعة؛ كون ذلك راجع إلى سلطة القاضي في نظر الوقائع الخاصة بها والحسم فيها، كما أنها دعوى شخصية مختلفة من شخص لآخر

#### الخاتمة:

استعرضنا في بحثنا هذا مفهوم دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة، وأهميتها، وخصائصها التي تميزها عن دعوى الإلغاء، وموقف القانون اليمني من تلك الخصائص، مقارنة بما عليه الحال في فرنسا ومصر، وأخلص إلى ما توصلت إليه في بحثي هذا من نتائج وتوصيات ومقترحات على النحو التالي:

#### أولاً: النتائج:

- كشفت الدراسة أن دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة، في الحقيقة لها صورتان هما: دعوى التعويض عن القرارات الإدارية، ودعوى التعويض في العقود الإدارية، يجمعهما قسم واحد، وخصائص مشتركة.
- بينت الدراسة أن لدعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة أهمية عملية؛ وذلك بصورتها؛ تتمثل بالحفاظ على حقوق الأفراد تجاه الضرر الذي يلحقهم من القرارات الإدارية والعقود الإدارية.
- وضحت الدراسة أن دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة تتميز عن دعوى الإلغاء من الناحية الموضوعية؛ كونها أعم من حيث المحل فهي تشمل القرارات الإدارية والعقود الإدارية، كما أن سلطات القاضي فيها أوسع فيشمل الإلغاء، والحكم بالتعويض، بل وتعديل القرار الإداري، كما أنها دعوى شخصية وذاتية، ومن دعاوى القضاء الكامل، ومن دعاوى الحقوق.
- كشفت الدراسة بأن القانون اليمني، لم يحدد مدة عدم سماع الدعوى صراحة في دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة سواء للقرارات الإدارية أو العقود الإدارية، وإنما تم الأخذ بالنص العام في قانون الإثبات اليمني بأنها خمس سنوات.

- وضحت الدراسة أن دعوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة لا تختلف عن دعوى الإلغاء من حيث الشكل والإجراءات المتبعة في رفعها، وهو ما أكده قانون المرافعات المدنية اليمني، لعدم وجود قانون خاص بالإجراءات الإدارية.

#### ثانياً: التوصيات والمقترحات:

- توصي الدراسة مجلس القضاء الأعلى في اليمن بسرعة إصدار قرار إنشاء محاكم إدارية في عواصم المحافظات، كما توصي وزير العدل بالتشاور مع رئيس المحكمة العليا، وموافقة مجلس القضاء الأعلى على استحداث شعب إدارية في محاكم الاستئناف في المحافظات.
- توصي الدراسة الفقه اليمني الإداري بالتوعية المستمرة بفقهاء المنازعات الإدارية، لاسيما ما يتعلق بتعويض الأعمال القانونية للإدارة، وحق الفرد في مقاضاة الإدارة باللجوء إلى القضاء، وإثارة موضوع أهمية وجود نصوص خاصة بالإجراءات الإدارية.
- تقترح الدراسة على المشرع اليمني بإضافة مواد خاصة متعلقة بالإجراءات الإدارية في قانون المرافعات اليمني، ويسمى قانون المرافعات والتنفيذ المدني والإداري؛ ينظم فيها دعاوى المنازعات الإدارية؛ لكثرتها حديثاً، أو في أي قانون يراه المشرع مناسباً، لاسيما مع وجود محكمتين إداريتين في كل من أمانة العاصمة ومحافظه عدن.
- توصي الدراسة المشرع اليمني، بتحديد مدة عدم سماع دعاوى التعويض عن الأعمال القانونية للإدارة بنصوص صريحة، وخاصة بها، على أن تكون مدة سماع دعوى التعويض عن القرارات الإدارية هي مدة التقادم الطويل خمسة عشر سنة كما استقر ذلك في القضاء، وأخذت به القوانين، ومدة سماع دعوى التعويض في العقود الإدارية خمس سنوات؛ لرفع الالتباس لدى القضاء عند رفع تلك الدعاوى.



## المراجع: المؤلفات

- محمود عاطف البنا، (1988)، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة.
- معوض عبد الله التواب ، دعاوى التعويض الإدارية وصيغتها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر.
- ماجد راغب الحلو، (2000)، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية، مصر.
- ماجد راغب الحلو، (2000)، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.
- محمد محمد الدرة، (2009)، التحكيم في منازعات العقود الإدارية، اليمن.
- محمد رفعت عبد الوهاب، أحمد عبد الرحمان شرف الدين ، (1988)، القضاء الإداري، المكتب العربي للطباعة، بيروت.
- سليمان محمد الطماوي ، (1986)، القضاء الإداري،-قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، القاهرة.
- العزي مطهر محمد إسماعيل، (2013)، القضاء الإداري وموقف المشرع اليمني منه، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر، صنعاء، الجمهورية اليمنية.
- القيسي إعاد علي محمود، (1999) القضاء الإداري، دار وائل للنشر، عمان
- عبد الغني بسيوني عبد الله، (1983)، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة-قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية
- المسلماني، محمد أحمد إبراهيم، (2016)، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- حلمي محمود، (1977)، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة.
- خالد عمر باجنيد، (2014م). القضاء الإداري، الدعوى الإدارية، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، عدن، الجمهورية اليمنية
- خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2013)، ضوابط إصدار الأحكام الإدارية والطعن فيها، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر.
- محمد شافعي أبو رأس، (2010)، القضاء الإداري-قضاء التعويض، قضاء التأديب-، القاهرة.
- طلبة عبد الله، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، منشورات جامعة حلب.
- عباس عبد الهادي، (1992)، العقود الإدارية، دار المستقبل، دار الأنصاري، دمشق، سوريا.
- عمار عوابدي، (1998)، نظرية المسؤولية الإدارية-دراسة تأصيلية-تحليلية ومقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر
- محمد الصغير بعلي، (2005م)، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر.

## المقالات:

-بوفلجة، ابن عبد المالك، (جوان 2017)، النظام القانوني للتعويض في العقود الإدارية، دفاثر السياسة والقانون.