

October 2015

The Evolution of the Position of the Administrative Court on the Determination of the State's Responsibility for the Damages Resulting from the Laws: Comparative Study

Waleed Arab

University of Aleppo Scientific Deputy at the Second Idleb Faculty of Law, Aleppo University- Syria,
waledarb70@gmail.com

Follow this and additional works at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law



Part of the [Administrative Law Commons](#)

Recommended Citation

Arab, Waleed (2015) "The Evolution of the Position of the Administrative Court on the Determination of the State's Responsibility for the Damages Resulting from the Laws: Comparative Study," *Journal Sharia and Law*. Vol. 2015 : No. 64 , Article 2.

Available at: https://scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law/vol2015/iss64/2

This Article is brought to you for free and open access by Scholarworks@UAEU. It has been accepted for inclusion in Journal Sharia and Law by an authorized editor of Scholarworks@UAEU. For more information, please contact sljournal@uaeu.ac.ae.

The Evolution of the Position of the Administrative Court on the Determination of the State's Responsibility for the Damages Resulting from the Laws: Comparative Study

Cover Page Footnote

Dr. Waleed Arab Lecturer at the Faculty of Law, University of Aleppo Scientific Deputy at the Second Idleb Faculty of Law, Aleppo University waledarb70@gmail.com

تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين دراسة مقارنة*

د. وليد عرب*

ملخص البحث:

يعبر البرلمان بحسابه السلطة المنتخبة من الشعب عن الإرادة العامة للأمة وعن السيادة الشعبية ولهذا فإنه يتمتع وفقاً للمبادئ السياسية العامة والدستورية بصلاحيات واسعة في التشريع الذي ينظم بموجبه مختلف نواحي الحياة من اجتماعية واقتصادية وسياسية... الخ. إن السيادة التي يتمتع بها البرلمان جعلت منه سلطة غير مسؤولة عما يلحقه من أضرار تجاه أفراد المجتمع إذ إن السيادة بالإضافة إلى حجج أخرى أقل أهمية، كانت وراء تبرير عدم خضوع البرلمان لأية رقابة قضائية أو سياسية ومعه مبدأ عدم مساءلة الدولة عن الأضرار التي يلحقها القانون بالأفراد مهما بلغت من الجسامة والخصوصية.

إزاء ما سبق، فقد ترجم القضاء الإداري موقفه برفض قاطع ونهائي لإمكانية تقرير المسؤولية عما يلحقه البرلمان من أضرار واستقر على هذا النهج لفترة طويلة من الزمن. لكن طرأت تغيرات كبيرة في المجتمع وخاصة في الحياة القانونية والنظرة إلى الحقوق والحريات الفردية وكانت هذه التغيرات تذهب في اتجاه تقييد السلطات العامة وتصب في صالح خيانة احترام وتقديس الحقوق والحريات الفردية بالشكل الذي أصبح فيه مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين لا يتلاءم البتة مع التغيرات الجديدة. فقد غزت الأفكار الديمقراطية القائمة على المساواة والعدالة المجتمع وحلت محل الأفكار الاستبدادية والرجعية، كما أن السيادة لم تعد تعتبر مطلقة وإنما ظهر مفهوم

- أجاز للنشر بتاريخ ٢٨/٥/٢٠١٣.
- مدرس بكلية الحقوق - جامعة حلب، النائب العلمي لكلية الحقوق الثانية بإدلب في جامعة حلب.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

السيادة المقيدة بالحقوق والحريات الفردية بالالتزام بأحكام القانون ومساءلتها في حال الخروج على أحكامه. وفقاً لمبدأ المشروعية فإن جميع السلطات بما فيها السلطة التي وضعت القاعدة القانونية ملزمة بها وإلا فإنها يجب أن تسأل، فالقانون سيد الجميع. بناء عليه، فقد قبل القضاء الإداري تقرير مسؤولية السلطة التنفيذية ولكنه لم يكتف بذلك وإنما ذهب إلى حد تقرير مسؤولية السلطة التشريعية عن الأضرار التي تسببها نتيجة القوانين الصادرة عنها إذا ما تحققت بعض الشروط التي تتمثل بعدم استبعاد المشرع للتعويض والضرر الذي يجب أن يكون خاصاً واستثنائياً.

المقدمة:

تحصنت الدولة - المقصود سلطات الدولة الثلاث من تشريعية، تنفيذية وقضائية- خلال فترة طويلة من الزمن خلف فكرة السيادة للإفلات من كل رقابة قضائية وبالتالي للتهرب من كل مسؤولية سواء من حيث الإلغاء أو التعويض حيث تم تصوير فكرة السيادة من قبل الفقه على أنها متناقضة ومتعارضة مع فكرة المسؤولية إذ إن سيادة الدولة كانت مطلقة وشاملة. بناء عليه، فإن مساءلة الدولة يجد من هذا الإطلاق ويتنافى مع هذا المفهوم المطلق للسيادة. فالسيادة وفقاً للمفهوم الذي كان سائداً في المجتمعات قديماً تعني أنها تفرض نفسها على الجميع دون أن تسأل عن شيء^(١) وإن حدث في بعض الحالات أن قامت الدولة بالتعويض عن الأضرار، فإن هذا كان يتم على سبيل التسامح والهبة والمنة وليس على سبيل الإلزام والحق^(٢).

مما لا شك فيه أن مبدأ عدم المسؤولية عن الأضرار الذي كانت تتمتع به الدولة بسلطاتها الثلاث يلحق أشد وأبلغ الضرر بالحقوق والحريات الفردية، وأكثر من ذلك

(1)E. Lafferiere; Traité de juridiction administrative, Ed; 1896, T 2, P 13 et S.

(٢) د. محمد عبد الواحد الجميلي، قضاء التعويض " مسؤولية الدولة عن أفعالها غير التعاقدية " دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٥ ص.٧.

فإنه يعتبر مدعاة لسلطات الدولة للتعنت والتعسف طالما أنه لا توجد أية رقابة ومحاسبة. بناء عليه، فإنه من الطبيعي أن لا يتلاءم مبدأ عدم المسؤولية مع المنطق والفكر القانوني الحديث، وذلك إثر اتساع نشاط الدولة بشكل كبير جداً وانتشار الأفكار الديمقراطية وتغلغلها في المجتمع الأمر الذي أحدث تغييراً في فهم فكرة السيادة واحترام حقوق وحريات الأفراد. فسيادة الدولة لم تعد تفهم على أنها مطلقة بل باتت مقيدة، ولم تعد بالتالي تتنافى مع إمكانية مراقبة السلطات التي تعمل باسمها وإلغاء أعمالها وتقرير المسؤولية عن الأضرار التي تسببها للآخرين حماية للحقوق والحريات الفردية واستكمال بناء دولة القانون.

هذه التغيرات التي طرأت على المجتمعات دفعت القضاء الإداري إلى تطوير اجتهاداته القضائية في العديد من المجالات خاصة في موضوع تعميق نطاق رقابته على السلطات العامة، الأمر الذي وصل به إلى القبول بإعلان مسؤولية الدولة وبناء نظرية خاصة لمسؤوليتها مختلفة تماماً عن الأحكام المطبقة على المسؤولية المدنية، ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي رفض تطبيق النصوص القانونية الواردة في القانون المدني المتعلقة بالمسؤولية المدنية على مسؤولية الدولة⁽³⁾ لأنه رأى أن أحكام المسؤولية المدنية تعرقل أو تهدد بعرقلة السير المنتظم للمرافق العامة.

لقد كان المجال الخصب لتطور موقف القضاء الإداري فيما يتعلق بمسؤولية الدولة هو التعويض عن الأضرار التي تسببها الإدارة العامة للمواطنين حيث وصل التطور في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي إلى عدم الاقتصار على تقرير مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تسببها للأفراد بأعمالها الخاطئة وإنما تقرير مسؤوليتها أيضاً دون خطأ على أساس المخاطر أو على أساس خرق مبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء والتكاليف العامة. هذه الفكرة الأخيرة سمحت لمجلس الدولة الفرنسي بتوسيع فكرة مسؤولية الدولة وعدم قصرها على الأضرار التي تسببها الإدارة وإنما أيضاً عن الأضرار التي تسببها السلطة التشريعية للمواطنين

(3) François Burdeau; Histoire du droit administratif, PUF. P. 148 et S.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

بموجب القوانين الصادرة عنها⁽⁴⁾ على الرغم من أن هذه السلطة (التشريعية) كانت حسب المبادئ الدستورية والتقاليد السياسية السائدة تعتبر المعبرة أساساً عن الإرادة العامة للأمة ولا يتوقع منها أن تعمل سوءاً وتسبب ضرراً لأحد.

نستنتج مما تقدم أن الدولة لم تكن مسئولة مبدئياً عن الأضرار التي تسببها السلطة التشريعية بأعمالها بما فيها القوانين للأفراد. وساد مبدأ عدم مسؤوليتها عن الأضرار الناجمة عن السلطة التشريعية لفترة طويلة من الزمن بحسبان أن البرلمان يمثل السيادة لا بل حسب تعبير فريق من الفقهاء جوهر أو لب السيادة⁽⁵⁾. لهذا فقد استقر اجتهاد القضاء الإداري وما زال في بعض الدول مستقراً حتى تاريخه على رفض تعويض الأضرار التي تسببها السلطة التشريعية بجميع أعمالها للأفراد. إن أعمال السلطة التشريعية متعددة و لا تتجسد فقط بصورة قوانين و إنما يمكنها القيام بأعمال من طبيعة أخرى تسمى بالأعمال البرلمانية، ولكن على الرغم من ذلك فإننا لن نبحث سوى في مسؤولية الدولة عن القوانين دون الأعمال البرلمانية نظراً لاختلاف الأساس الذي تقوم عليه مسؤولية الدولة عن القوانين عن الأساس الذي تقوم عليه مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية⁽⁶⁾ هذا من ناحية. من ناحية ثانية، فإننا لن نبحث أيضاً في مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها القوانين للمتعاقدين مع الإدارة التي تخضع لأحكام أخرى مختلفة طبقاً لنظرية فعل الأمير.

إن المتبع لقضاء مجلس الدولة الفرنسي، يستطيع التأكد بأنه يجري دائماً تحولات في اجتهاداته القضائية بما يتناسب والدور الذي يلعبه المجلس في تطوير أحكام ومبادئ القانون الإداري بما يتلاءم والتغيرات التي تطرأ على المجتمع الفرنسي والرأي العام فيه.

(4)G. Morange, "L'irresponsabilité de l'Etat-législateur. Evolution et avenir, D. 1962, C. 163.

(5)M. Long, P.Weil et autres, Les grands Arrêts de la jurisprudence administrative, 12 édition, Dalloz, 1999, P. 326.

(6) إن مسؤولية الدولة عن القوانين تستند -كما سنبين في بحثنا - على أساس المسؤولية دون خطأ وأما مسؤولية الدولة عن الأعمال البرلمانية -في الحالات التي قبل فيها القضاء الإداري طبعاً بتقرير مسؤوليتها- فإنها تستند على أساس المسؤولية القائمة على الخطأ.

[د. وليد عرب]

إن التغييرات التي طرأت على المجتمع الفرنسي أعطته الفرصة لتغيير موقفه من موضوع مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها القوانين حيث بدأ تدريجياً بالانتقال من عدم مساءلة الدولة إلى القبول بتكريس مسؤولية الدولة عن هذه الأضرار.

استناداً لما تقدم، فإننا سنعالج موضوعنا في ثلاثة مطالب حيث سنخصص المطلب الأول لبيان موقف القضاء الإداري الراض لإعلان مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها القوانين ونقد هذا الموقف، ومن ثم سنخصص المطلب الثاني لموقف القضاء الإداري الفرنسي الرامي إلى تقرير مسؤولية الدولة عن القوانين لنتقل بعد ذلك للحديث في المطلب الثالث عن الانعكاسات التي أحدثتها الموقف الجديد لمجلس الدولة الفرنسي.

أهمية البحث:

تتأتى أهمية بحثنا من أهمية الموضوع الذي نتولى معالجته إذ إنه من الأهمية القصوى بمكان الخوض في معالجة مسؤولية الدولة عن الأضرار التي يسببها البرلمان لمعرفة فيما إذا قبل القضاء الإداري - بعد قبوله تقرير مسؤولية الإدارة - الحكم للأفراد بتعويض الأضرار التي تحدثها لهم القوانين أم لا وذلك لما لهذا الأمر من أثر بالغ في حماية الحقوق والحريات الفردية وبالتالي في ترسيخ مبدأ المشروعية وتدعيمه وحلولة مكان الأفكار الرجعية. إن عدم مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين يسيء إلى مبدأ المشروعية ومعه إلى الحقوق والحريات الفردية والعكس صحيح تماماً. لهذا فإنه يعتبر من الأمور الهامة والضرورية التصدي لمعالجة موضوع مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين.

أهداف البحث:

إن خلو البحث من أهداف من شأنه أن يجرده من كل أهمية أو فائدة ولهذا فإنه لا شك أن لبحثنا بعض الأهداف التي نرى بأنه لزاماً علينا توضيحها والتي نجملها على الشكل التالي:

١- لفت نظر السلطات السياسية المختصة والمعنيين بحقل القانون الإداري في

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

سورية ومصر إلى الموقف المتطور الذي وصل إليه مجلس الدولة الفرنسي في موضوع مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين وذلك للعمل على تكريس مسؤولية الدولة ليحل مكان عدم مسؤوليتها في هذا المجال.

٢- شرح وتوضيح اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي في هذا الموضوع للوقوف بدقة على معرفة الشروط التي تطلبها لقبول إعلان مسؤولية الدولة عن القوانين لمساعدة القضاء الإداري السوري والمصري على السير على خطى مجلس الدولة الفرنسي.

٣- لفت نظر المواطنين في سوريا ومصر إلى ضرورة عدم السكوت عن المطالبة بما يلحقه البرلمان من أضرار في حقهم واللجوء إلى القضاء الإداري للحصول منه على موقف جديد يقبل فيه إعلان مسؤولية الدولة عن القوانين.

٤- بيان وشرح أهمية الدور الذي يلعبه القضاء الإداري الفرنسي في ملاحقة التغيرات والتطورات التي تطرأ على المجتمع في سبيل تأمين حماية أفضل للأفراد والذي يعبر عن مدى حيوية وفعالية هذا القضاء ليكون دافعاً للقضاء الإداري السوري والمصري للعب دور مماثل.

منهجية البحث:

لقد اتبعنا من أجل معالجة موضوع بحثنا بشكل لائق ومفيد للقارئ والباحثين، المنهج التحليلي والمقارن حيث قمنا بتمحيص وتحليل الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري السوري والمصري ولا سيما الفرنسي المتعلقة بمسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها القوانين بغية معرفة مواقفهم في هذا الموضوع ومن ثم القيام بالمقارنة بينها من أجل الوقوف على المزايا والفوائد التي استطعنا استخلاصها من موقف مجلس الدولة الفرنسي للعمل على اقتراح تطبيقها في سوريا ومصر.

إشكالية البحث:

إن البرلمان يعتبر سلطة منتخبة من الشعب والمعبر إداً عن إرادة الأمة والسيادة

[د. وليد عرب]

الشعبية عن طريق قيامه بإصدار القوانين التي تنظم مختلف نواحي الحياة في الدولة. نظراً لهذا الدور السيادي الذي يلعبه البرلمان فلم يكن يخطر لأحد يوماً ما أن يسأل البرلمان كغيره من السلطات عن الأضرار التي يلحقها بأفراد المجتمع كونه صاحب السيادة التي كانت تمنح إمكانية المساءلة. إن هذا الأمر من شأنه دفع البرلمان إلى التعسف والاستبداد كونه غير مسئول ويفلت من كل رقابة، الأمر الذي يؤدي إلى إلحاق الأذى والضرر بمبدأ المشروعية وبال حقوق والحريات الفردية. إزاء ذلك، فقد كان من المفروض إيجاد طريقة أو آلية للحد من تعسف البرلمان وضمان حقوق وحريات الأفراد وحماية المشروعية. بناء عليه، فإن إشكالية بحثنا تتجسد في إيجاد آلية لمساءلة الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين حفاظاً على حقوق الأفراد وتدعيم مبدأ المشروعية.

المطلب الأول

موقف القضاء الإداري الراض لإعلان مسؤولية الدولة عن القوانين

استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي خلال رده طويلاً من الزمن على رفض طلبات التعويض المقدمة إليه من الأفراد أو أشخاص القانون الخاص للحصول على تعويض عن الأضرار التي سببتها لهم القوانين حيث كان يعلن في أحكامه أن الدولة غير مسئولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين، وكان هذا الرفض يتسم بأنه مبدئي (أولاً). سار القضاء الإداري السوري والمصري في ذات اتجاه مجلس الدولة الفرنسي حيث إنها يرفضان التعويض عن الضرر الناتج عن القوانين (ثانياً). بعكس مجلس الدولة الفرنسي الذي قبل فيما بعد تقرير مسؤولية الدولة عن القوانين -انظر المطلب الثاني-، فإن القضاء الإداري السوري أو المصري ما زالاً ثابتين على موقفهما الراض لمنح أي تعويض عن الأضرار الناتجة عن القوانين مؤسسين رفضهم على جملة من الأسباب التي انتقدت بشكل لاذع من قبل الفقه والتي نعتقد بأنها لا تقوى على تبرير الاستمرار في هذا الرفض (ثالثاً).

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

أولاً: موقف القضاء الإداري الفرنسي:

طلباً لإحقاق الحق ورفع الظلم الذي نزل بهم نتيجة الأضرار التي لحقت بهم جراء القوانين الصادرة عن البرلمان، فقد تقدم بعض المواطنين بدعاوى أمام مجلس الدولة الفرنسي ضد هذه القوانين على أمل أن يقبل المجلس تعويضهم عن الأضرار التي نزلت بهم كلياً وإن لم يكن فجزئياً، لكن مجلس الدولة لم يقبل لا هذه ولا تلك.

أرسي مجلس الدولة الفرنسي اجتهاده الراض لإعلان مسؤولية الدولة عن القوانين في قضية دوشتليه⁽⁷⁾ التي تتلخص وقائعها بأن السلطة التشريعية كانت قد أصدرت قانوناً في ١٢ آب ١٨٣٥ حظرت بموجبه بيع أو تداول أو صناعة التبغ الصناعي وكان الهدف من هذا القانون يكمن في حماية احتكار الدولة لهذه الصناعة. لقد ترتب على صدور هذا القانون توقف السيد دوشتليه عن ممارسة نشاطه بحسابه كان أحد المنتجين لصناعة التبغ الصناعي، الأمر الذي أدى إلى إصابته جراء هذا القانون بضرر خاص وجسيم، فتقدم بدعوى إلى مجلس الدولة طالباً منه تعويضه عن الأضرار التي لحقت به بسبب هذا القانون. قبل المجلس الدعوى المرفوعة أمامه ولكنه رفضها من حيث الموضوع معللاً رفضه بأن المشرع لم ينص صراحة على إمكانية تعويض المضرورين من هذا القانون عن الأضرار التي سببها لهم.

أكد مجلس الدولة موقفه السابق في قضية موروج⁽⁸⁾ التي تتلخص وقائعها بأن المشرع الفرنسي أصدر قانوناً في ١١ آب ١٨٧٢ جعل بموجبه صناعة الكبريت من احتكار الدولة، مما ترتب عليه توقف نشاط الشركة المذكورة كلياً، الأمر الذي رتب على عاتقها ضرراً خاصاً واستثنائياً. تقدمت الشركة المومى إليها بدعوى أمام مجلس الدولة طالبة تعويضها عن الأضرار التي سببها لها القانون المشار إليه، لكن المجلس رفض الطلب وقرر بأن "الدولة غير مسئولة عن النتائج التي تسببها القوانين التي حظرت صناعة

(7) CE 11 janvier, 1838, Duchatelet; Rec. P. 7.

(8) CE 5 février 1875 Moroge; Rec. P. 424, S. 1923.3.14 note Hauriou.

معينة في سبيل المصلحة العامة ما لم يكن هناك نص خاص في القانون يقضي بمنح التعويض صراحة".

نستنج من الحكمين السابقين أن رفض مجلس الدولة التعويض كان مبدئياً ويتسم بالنهائية أي دون البحث في وقائع القضية أو حتى في إرادة المشرع، بمعنى آخر أنه بمجرد تبين للمجلس أن القانون لا يحتوي على نص يقرر صراحة منح التعويض، فإن هذا كان يعتبر له سبباً كافياً لرفض الطلب بشكل آلي وأتوماتيكي.

في الاجتهادات اللاحقة لمجلس الدولة الفرنسي و على الرغم من أنه بقي على موقفه الراض لتقرير مسؤولية الدولة عن القوانين، إلا أننا نلمس مع ذلك تطوراً ملحوظاً في موقف المجلس ذلك أن رفضه أصبح يتسم بأنه أقل حدة مما سبق. هذا ما يظهر من خلال أن المجلس لم يعد يرفض منح التعويض بشكل مباشر وقطعي لمجرد عدم وجود نص في القانون يقضي بمنح التعويض، وإنما أصبح يبرر رفضه في حال سكوت المشرع بإرادة المشرع نفسه التي يظهر له منها أنها اتجهت إلى عدم منح أي تعويض، أو أن الشروط اللازمة لمنح التعويض لا تتوافر في القضية المعروضة عليه. هذا ما سلكه المجلس في قضية الشركة الأولى و هنري⁽⁹⁾ حيث برر الرفض بالاستناد إلى إرادة المشرع و في قضية أمان-فيرميري⁽¹⁰⁾ حيث برر الرفض بعدم وجود ضرر حتى يتم تعويضه أي عدم استكمال شروط منح التعويض.

فبالنسبة لقضية الشركة الأولى و هنري، فقد صدر قانون من المشرع في ١٦ آذار ١٩١٥ حظر بموجبه صناعة شراب مسكر يسمى (أبسانت) الذي كانت تنتجه الشركة المذكورة مما رتب على عاتقها أضراراً بالغة، فتقدمت بدعوى تعويض أمام مجلس الدولة طالبة فيها تعويضها عما لحقها من أضرار بسبب ذلك القانون. رداً على طلب الشركة، لم يقيم المجلس برفض الدعوى كما كان يفعل سابقاً لمجرد عدم وجود نص في القانون يقضي بمنح

(9)CE 29 avril 1921, Société Premier et Henry, R. P. 424; S, 1923, 2, P. 14, note Hauriou.

(10)CE 16 mars 1934, Amann-Firmery; R. P. 354.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

التعويض، وإنما قام بالبحث في إرادة المشرع ليستظهر نيته فيما إذا اتجهت إلى منح أو رفض التعويض، وبما أنه تبين للمجلس بأن المشرع أراد بموجب القانون المذكور حظر صناعة مواد مضرّة وخطرة على الصحة العامة فإن إرادته تتجه إذاً إلى عدم منح أي تعويض عما أحدثه هذا القانون من أضرار وبالتالي قام المجلس برفض طلب الشركة.

أما بالنسبة لقضية (أمان-فيرميري) فقد رفض المجلس أيضاً طلب التعويض المقدم من هذه الشركة عن الأضرار التي لحقت بها جراء القانون الذي صدر في ٨ نيسان ١٩٣١ الذي أعطى للدولة احتكار صناعة مادة الكبريت مما ترتب عليه توقف الشركة المومي إليها عن العمل، الأمر الذي أضر بها بشكل كبير جداً، فتقدمت بدعوى تعويض أمام المجلس طالبة جبر ما لحقها من أضرار نتيجة هذا القانون. قابل المجلس طلب الشركة بالرفض ولكنه لم يبرر رفضه في هذه القضية بإرادة المشرع ذلك أن هذه الإرادة على ما يبدو لا تمنع هذه المرة من منح التعويض، وإنما استند لرفض التعويض إلى عدم تمكن الشركة من إثبات أي ضرر أصابها بسبب تطبيق القانون المذكور. بمعنى المخالفة، لو أن الشركة استطاعت إثبات ضرر أصابها جراء القانون، فإن المجلس كان سيحكم لها بالتعويض عن الأضرار التي تدعيها.

على الرغم من أن المجلس رفض في القضيتين السابقتين منح التعويض، إلا أننا مع ذلك نعتبر الحكمين السابقين يمثلان خطوة إلى الأمام في سبيل تمهيد الطريق لمجلس الدولة إلى تقرير مسؤولية الدولة عن القوانين، بحسبان أن رفض المجلس لمنح التعويض لم يكن مباشراً ومبدئياً وإنما أتى عقب البحث في موضوع القضية ودراسة الشروط اللازمة لمنح التعويض ونظراً لعدم توافر ما يتطلبه المجلس من شروط لمنح التعويض، فقد قابل الطلبات المقدمة إليه بالرفض.

من مجمل ما تقدم، نستطيع أن نستخلص نتيجة هامة تتمثل في أنه على الرغم من أن المجلس قد رفض في جميع القضايا التي أشرنا إليها سابقاً طلبات التعويض التي قدمت إليه إلا أن الرفض لم يكن بأسلوب وطريقة واحدة. لقد تبين لنا من اجتهادات المجلس

أنه كان هناك تدرجاً في رفضه حيث انتقل من الرفض المبدئي والمطلق إلى الرفض المبرر والمستند إلى عدم رغبة المشرع حسبما يظهر من إرادته منح التعويض أو إلى عدم توافر الضرر حتى يتم تعويضه، وهذان هما الشرطان اللذان يتطلبهما القضاء الإداري الفرنسي للقبول بتعويض الضرر الناتج عن القوانين (انظر المطلب الثاني). تجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن مجلس الدولة الفرنسي لم ينفرد بهذا الموقف الراض لإعلان مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين الصادرة عن السلطة المنتخبة من الشعب، وإنما سار على نهج القضاء الإداري السوري والمصري.

ثانياً: موقف القضاء الإداري السوري والمصري:

لأسباب ربما تعود إلى الظروف التي ظهر فيها مجلسا الدولة السوري والمصري، فقد رفضا وإن بشكل و طريقة مختلفة تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين إذ إن هذين المجلسين هما من خلق المشرع من جميع النواحي من حيث التشكيل والاختصاص والإجراءات فكيف لهما إذاً أن يعلننا مسؤولية البرلمان الذي أوجدهما لاسيما أنهما وجدا أيضاً في ظروف سياسية لم تكن تسمح لهما بالإقدام على مثل هذه الخطوة. أضف إلى ذلك أن هذين المجلسين وجدا في الحجج التي ساقها الفقه ما يمكن الاستناد إليه لتبرير موقفهما الراض لإعلان مسؤولية الدولة عن القوانين وهذا ما فعلاه عملياً واستمرا على ذلك حتى تاريخه.

أولاً: بالنسبة لمجلس الدولة السوري، فقد رفضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكمها رقم ٤٨ الصادر في عام ١٩٧٠ التعويض عن الأضرار الناتجة عن أحد القوانين وقضت بأنه "لا يجوز اعتبار الدولة مسؤولة عن التشريع أصلاً، لأن التشريع يمثل فكرة السيادة، فضلاً عن أن السماح بمبدأ المسؤولية عن القوانين يشل يد المشرع"^(١١). يظهر من الحكم المذكور بأن المحكمة الموقرة استندت لرفض التعويض عن القوانين إلى حجتين قال

(١١) المحكمة الإدارية العليا السورية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة في عام ١٩٧٠ القرار رقم ٤٨ في الطعن ٧٣ ص ٤٣.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

بهما الفقه لتبرير عدم مسؤولية الدولة عن القوانين وهما فكرة السيادة و عرقلة المشرع في المضي بطريق الإصلاح، وذلك على الرغم من الانتقادات الشديدة واللاذعة التي وجهت من الفقه لهاتين الحججتين على نحو ما سنبين في الفقرة التالية.

لقد أرست المحكمة بموجب الحكم المشار إليه مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن القوانين^(١٢)، ولكن مع ذلك تجدر الإشارة إلى أن رفض المحكمة لم يكن مباشراً ومبدئياً وإنما أتى عقب البحث في موضوع القضية لما تأكدت من عدم توافر الشروط اللازمة لمنح التعويض فقد رفضته. يتبين ذلك من خلال أن المحكمة استعرضت في حكمها الشروط اللازمة لمنح التعويض عن القوانين التي رسا عليها قضاء مجلس الدولة الفرنسي وقضت بأنه على الرغم من أن الضرر الناتج عن القانون هو ضرر جسيم وخاص إلا أن الشرط المتعلق بإرادة المشرع لم يتحقق إذ إنه والكلام هنا للمحكمة " يتبين من نصوص المرسوم التشريعي وأسلوب صياغته أنه تصدى إلى حرمان المالكين لعقاراتهم المستملكة من ربع قيمة عقاراتهم، ولو صدرت بشأنه أحكام قضائية، مما يدل دلالة واضحة على رغبة المشرع في منع التعويض عمن يضر من صدور التشريع المذكور". نرى أن المحكمة فتحت في هذا الحكم الباب نحو القبول بتكريس مسؤولية الدولة عن القوانين إذ إنه لو كانت الشروط متوافرة لقبول الحكم بالتعويض، ولكنها لم تتعرض ثانية لموضوع التعويض عن الأضرار الناتجة عن القوانين إذ بقي حكمها في هذا المجال يتيماً مما يدعوننا إلى القول إن مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن القوانين ما زال مسيطراً في سوريا. ننوه في هذا الصدد إلى أننا لا نلقي باللوم على المحكمة وإنما نحمل المواطنين عبء المسؤولية نظراً لتقاعسهم عن رفع دعاوى للمطالبة بالتعويض عما يلحقهم من أضرار بسبب القوانين لدفع المحكمة إلى تبني موقف تقبل أن تعلن فيه مسؤولية الدولة عن القوانين، فالقاضي لا ينظر من تلقاء نفسه.

(١٢) طلبه، عبد الله، القانون الإداري - الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - القضاء الإداري، منشورات جامعة حلب ١٩٧٦ ص. ٣١٨.

ثانياً: بالنسبة لمجلس الدولة المصري، فقد سار هذا المجلس وإن بشكل مختلف على نهج شقيقه السوري حيث قرر في عدة أحكام^(١٣) أن الدولة غير مسئولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين ما لم يقرر المشرع عكس ذلك، أي ما لم يقرر المشرع التعويض صراحة عن الأضرار الناتجة عن القوانين فإنه لا يوجد سبب لمنح التعويض^(١٤). فسكوت المشرع عن التعويض يعتبر حسب مجلس الدولة المصري قرينة على عدم منح أي تعويض، وهذه القرينة على ما يبدو من حكم المحكمة بأنها قاطعة لا تقبل إثبات العكس. لقد استند مجلس الدولة المصري على غرار السوري على عدة حجج لتأييد موقفه الرفض لتقرير مسؤولية الدولة عن القوانين يمكن أن نجملها بما يلي:

١. عدم توافر صفة الخصوصية بالضرر الناتج عن القانون إذ إن القوانين تسبب - حسب المجلس - أضراراً عامة والضرر العام غير قابل للتعويض.
٢. فكرة السيادة حيث يردد المجلس في هذا الصدد مقولة الفقيه الفرنسي الكبير إدوارد لافريير التي أشرنا إليها مفادها بأن "من مقتضيات السيادة أن تفرض سلطاتها على الجميع دون أن يكون لأحد الحق في التعويض عنها".
٣. تكريس المشرع في النصوص القانونية للمسؤولية على أساس الخطأ دون المسؤولية دون خطأ حيث قضى بأن نصوص القانون المدني وقانون مجلس الدولة قاطعة في الدلالة على أنها عاجلت أحكام المسؤولية على أساس الخطأ لا بل أكثر من ذلك فإن قانون مجلس الدولة حدد أوجه الخطأ في القرار الإداري (عدم الاختصاص - عيب الشكل - عيب مخالفة القاعدة القانونية و عيب الانحراف باستخدام السلطة) الموجبة

(١٣) محكمة القضاء الإداري المصرية، ٣ آذار ١٩٧٥ مجموعة السنة ١١ ص. ٢٣٩. انظر أيضاً، البنا، محمود عاطف، الوسيط في القضاء الإداري، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، ١٩٨٨. ص ٢٠٦. الطماوي، محمد سليمان، القضاء الإداري - الكتاب الثاني - قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام، ١٩٧٧، ص. ٢٢ و ما بعدها.

(١٤) لمزيد من المعلومات انظر: د. رسلان، أنور أحمد، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، ١٩٨٠، ص. ٤٧. د. خليل محسن، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، ص. ٧٢٤. د. الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، ١٩٩٥، ص. ٤٢٥.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

للتعويض وعليه فإنه لا يمكن للقاضي الإداري بناء نظرية لمسؤولية الإدارة دون خطأ بدون أن يكون هناك نصوصاً خاصة في التشريع تقرر ذلك.

نؤكد مرة أخرى أن القضاء الإداري السوري والمصري ما زالاً حتى الآن متمسكين بالموقف الرفض لتقرير مسؤولية الدولة عن القوانين وذلك مهما بلغت جسامته واستثنائية الضرر وخصوصيته. نعتقد بأن هذا الموقف المتشدد للقضاء الإداري المصري والثابت للقضاء الإداري السوري، لم يعد مبرراً في ظل التطورات التي حصلت في الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يعيشها البلدان المذكوران من ناحية، ومن ناحية أخرى في ظل تغير المفاهيم القانونية لاسيما بعد ترسخ المبادئ الدستورية والاتجاه نحو تكريس المبادئ الديمقراطية وهذا ما يدعوننا إلى مطالبة هذين القضاءين بالإقلاع عن هذا الموقف والسعي نحو تكريس مسؤولية الدولة عن القوانين لاسيما وأن الحجج التي استندا إليها لم تعد تقوى على تبرير موقفها.

ثالثاً: نقد موقف القضاء الإداري السوري والمصري:

لقد استند القضاء الإداري السوري والمصري -كما بينا سابقاً- إلى مجموعة من الحجج والمبررات لتبرير موقفها الرفض لإعلان مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين بحق الأفراد. نشير في الصدد إلى أن الحجج التي استند إليها القضاء الإداري السوري والمصري لا تخرج في مجملها عن الحجج التي ذكرها وقال بها الفقه الإداري لتبرير مبدأ عدم مساءلة الدولة عن القوانين، ونشير أيضاً إلى أن هذه الحجج لم تكن موضع اتفاق الفقه عليها. بناء عليه، فقد انبرى فريق فقهي آخر لتوجيه سهام نقده لهذه الحجج بقصد إظهار مواطن ضعفها وبيان عدم قدرتها على الاستمرار في تبرير مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن القوانين. استناداً لما تقدم، فإننا سنتولى ذكر هذه الحجج ولكن ليس بقصد سردها مرة أخرى وإنما بداعي التركيز على الانتقادات التي وجهت إليها بهدف بيان مواطن ضعفها ودحضها في محاولة من قبلنا لإقناع القاضي الإداري بالإقلاع عن الموقف الرفض لتقرير مسؤولية الدولة عن القوانين وذلك على الشكل التالي:

أ- الحجة الأولى: تستند هذه الحجة على فكرة السيادة التي تعرضت للانتقادات على أكثر من صعيد. فمن ناحية أولى، أظهر جانب من الفقه بأن السيادة وفقاً للمنطق الديمقراطي هي للشعب صاحب السيادة و مالكيها و ما البرلمان إلا هيئة منتخبة من قبله ليمارس باسمه و تحت رقابته و وظيفة معينة تولى الدستور و من بعده المبادئ العامة و القوانين نفسها رسم حدودها و بالتالي فإنه لا يجوز أن يخرج عن هذه الحدود و إلا فإنه يسأل على غرار غيره من السلطات المشتقة، فالبرلمان يعتبر على غرار السلطة التنفيذية سلطة مشتقة. من ناحية أخرى، فإن السيادة لم يعد ينظر إليها على أنها مطلقة و شاملة بالصورة التي رسمها الفقهاء سابقاً حيث تم تصويرها على أنها مطلقة و تتنافى مع إعلان المسؤولية، فقد أصبح من المقرر لا بل من الطبيعي بأن السيادة لم تعد تتعارض و إمكانية مقاضاة الدولة و الحصول منها على تعويض يتناسب مع الأضرار التي تسببها للآخرين و ذلك إثر انتصار الأفكار الديمقراطية و القانونية على الأفكار الاستبدادية و الرجعية، بمعنى آخر فإن السيادة لم يعد ينظر إليها على أنها مطلقة و إنما مقيدة بالقواعد القانونية و احترام حقوق و حريات الأفراد. من ناحية ثالثة، فقد ذهب فريق فقهي إلى أبعد من ذلك في هذا المجال حيث ذهب إلى حد إنكار السيادة للحكام و القول إنهم -أي الحكام- ليسوا سوى أفراد كبقية أفراد المجتمع أو كل إليهم هذا الأخير ممارسة اختصاصات معينة في حدود مبدأ المشروعية و في حال خروجهم عنه و إلحاقهم أضراراً بالآخرين فإنهم يجب أن يسألوا كما تسأل بقية أفراد المجتمع و هذا ينطبق على البرلمان بحسبانه من السلطات العامة الحاكمة.

ب- الحجة الثانية: تستند هذه الحجة على عدم توافر صفة الخصوصية بالضرر الناتج عن القوانين أي عمومية الضرر و التي تعتبر أيضاً منتقدة من أكثر من ناحية. من ناحية أولى، إنه وإن كان صحيحاً أن القانون يضع قواعد قانونية عامة مجردة و تسبب عادة أضراراً عامة، إلا أن ذلك لا يعني بأن القانون لا يمكن مطلقاً أن يسبب أضراراً خاصة لمواطن أو لشركة أو لعدد محدد من المواطنين أو الشركات و إلا فكيف تمكن

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

مجلس الدولة الفرنسي من تقرير مسؤولية الدولة عن القوانين علماً بأنه يشترط الخصوصية في الضرر حتى يقبل التعويض؟ أضف إلى ذلك أن الواقع يشير إلى أنه هناك العديد من الحالات التي سببت فيها القوانين أضراراً خاصة. من ناحية ثانية، فإن ترتيب القانون لأضرار خاصة لا يتنافى وعمومية القاعدة القانونية ذلك أنها تصدر لا لتحظر أو تمنع نشاط شخص معين بالذات أو شركة محددة بذاتها وإنما لتحظر أو تمنع صناعة أو نشاط بشكل عام ويكون فرداً أو شركة أو مجموعة أفراد أو شركات تمارس هذا النشاط أو الصناعة فيلحقها من جراء ذلك أضرار خاصة يجب أن يسمح لها بالمطالبة بالتعويض عنها تحقيقاً للمساواة والعدالة بين المواطنين.

ت - الحجة الثالثة: تكمن هذه الحجة في أن تقرير مسؤولية الدولة عن القوانين يشل يد المشرع ويشكل عقبة في طريقه في المضي بالإصلاح والتي تعتبر بدورها متقدمة على أكثر من جانب. أولاً، إن التعويض لا يكون عن جميع القوانين ولا يكون أيضاً عن جميع الأضرار وإنما فقط عن تلك القوانين التي تلحق أضراراً خاصة واستثنائية والتي تشكل نسبة ضعيفة ليس من شأنها أو بالأصح لا تقوى على أن تقف في وجه المشرع في الإصلاح، وكما سنرى فإن مجلس الدولة الفرنسي استند على عدم توافر الضرر أصلاً أو عدم توافر صفة الخصوصية أو الاستثنائية فيه لرفض التعويض. ثانياً، إن هذه الحجة ضعيفة وقليلة الأهمية ذلك أننا لسنا هنا بصدد الكلام عن مسؤولية عضو البرلمان وإنما مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين ولا نعتقد بأن الدولة ستأثر بمبلغ التعويض إلى الحد الذي سيحجم فيه المشرع عن الإصلاح لاسيما إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الانتقاد الأول على هذه الحجة.

ثالثاً: ومن وجهة نظرنا الشخصية، فإننا نذهب عكس هذه الحجة تماماً ذلك أننا نعتقد بأن تقرير التعويض عن الأضرار التي يسببها البرلمان سيدفع بهذا الأخير إلى التفكير ملياً وعدم التسرع في إصدار القوانين وذلك كي يحافظ على سمعته بحسبانه هيئة منتخبة تعمل لحماية الحقوق والحريات الفردية وليس الانتقاص منها وهذا ما يشكل -

[د. وليد عرب]

حسب المبادئ الدستورية والعامة- الغاية من وجوده. لتدعيم وجهة نظرنا هذه، فإننا نقيم مقارنة بين وضع الإدارة والبرلمان، فالإدارة كانت كما البرلمان غير مسئولة خلال فترة طويلة من الزمن لا بل كان يعتبر بمثابة معجزة أو أعجوبة إمكانية مساءلة الإدارة عن الأضرار التي تسببها للأفراد، لكن القضاء الإداري تحت تأثير الضغوط الفقهية وتغير ظروف المجتمع والمفاهيم القانونية السائدة فيه وجد نفسه مجبراً على تغيير موقفه الراض مساءلة الإدارة والانتقال إلى القبول بإعلان مسؤوليتها حتى ولو تصرف كسلطة عامة، أكثر من ذلك فإنه لم يكتف بإعلان مسؤوليتها على أساس الخطأ وإنما أيضاً على أساس المسؤولية دون خطأ وهذا ما كان له أثر بالغ في دفع الإدارة إلى التروي والتفكير مطولاً قبل التصرف لأنها تدرك بأنها ستسأل إن سببت أضراراً. بناء عليه، فإن البرلمان إذا كان قد استفاد كما الإدارة خلال فترة طويلة من عدم المساءلة عن الأضرار الخاصة التي يسببها للآخرين، فإنه -أي البرلمان- يجب أن يسأل كما الإدارة عما يسببه من أضرار وهذا ما سيكون له باعتقادنا أثر مماثل في دفع البرلمان إلى التروي في عمله وإجادة مهمته وبهذا تتحقق الغاية من وجود السلطات الحاكمة.

ث- الحجة الرابعة: يقوم مضمون هذه الحجة على أن المشرع في القانون المدني وقانون مجلس الدولة لم يكرسا سوى المسؤولية القائمة على أساس الخطأ دون المسؤولية دون خطأ، نستطيع الرد على هذه الحجة بأن المسؤولية دون خطأ التي تقوم عليها مسؤولية الدولة عن القوانين، هي نظرية من ابتداع القضاء الإداري الفرنسي التي أسسها بناء على دوره الإنشائي وليس من عمل المشرع الفرنسي، وعليه فإن القضاء الإداري السوري والمصري وبما لهما أيضاً من دور إنشائي فإنهما مدعوان على غرار مجلس الدولة الفرنسي إلى تكريس مسؤولية الدولة عن القوانين بناء على أحكام المسؤولية دون خطأ ولا ضير عليهما في هذا المجال من الاستفادة من خبرة مجلس الدولة الفرنسي الذي عبد لهم الطريق بشكل جيد.

من مجمل ما تقدم، نستطيع أن نستنتج بأن الحجج التي يستند إليها القضاء الإداري

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

السوري والمصري هي حجج هشة وضعيفة لا تصمد أمام التحليل ولا تقوى إذاً على تبرير موقف القضاء الإداري المشار إليهما. هذا ما يدعونا إلى توجيه دعوة ملحة إلى القضاء الإداري المصري وخاصة السوري إلى العدول عن اجتهادهم الراض لتقرير مسؤولية الدولة عن القوانين والقبول بتقرير مسؤوليتها في هذا المجال لتأمين حماية أفضل لحقوق وحرقات الأفراد حتى يضيفوا لبنة أخرى في بناء دولة القانون وسيادة الشرعية القانونية الذي بات مطلباً جماهيرياً وشعبياً.

المطلب الثاني

تغير موقف القضاء الإداري الفرنسي

نرى أنه من المفيد قبل البدء بالحديث عن تغير موقف مجلس الدولة الفرنسي من موضوع مسؤولية الدولة عن القوانين، أن نشير إلى بعض النقاط الهامة المتعلقة بتاريخ وتطور مجلس الدولة الفرنسي ومجلسي الدولة السوري والمصري والتي ربما تلعب دوراً مهماً في تفسير وفهم التباين بين موقف القضاء الإداري الفرنسي والقضاء الإداري السوري والمصري. إن مجلس الدولة السوري يعتبر بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي حديث النشأة، كما أن اختصاصات مجلس الدولة السوري في نظر المنازعات الإدارية محددة على سبيل الحصر بعكس مجلس الدولة الفرنسي الذي يعتبر صاحب الولاية العامة في نظر جميع المنازعات الإدارية. أضف إلى ذلك بأن الدور الإنشائي الذي لعبه مجلس الدولة الفرنسي عبر مراحل تطوره وفصله في المنازعات الإدارية في تأسيس وبناء القانون الإداري وتطوير مبادئه وأحكامه بما يتلاءم و تطور المجتمع الفرنسي لا يقارن البتة بالدور المتواضع الذي لعبه مجلس الدولة السوري، ذلك أن هذا الأخير هو من نتاج المشرع و كل الأحكام الناظمة له ولطريقة عمله هي أيضاً من صنع المشرع. إن ما قلناه عن مجلس الدولة السوري ينطبق على مجلس الدولة المصري مع بعض الاختلاف في الدور الذي يلعبه هذا الأخير وفي جعل المشرع اختصاصه على سبيل الولاية العامة. بمعنى آخر، إن دور مجلس الدولة السوري والمصري هو دور تطبيقي أكثر منه إنشائي،

في حين أن دور مجلس الدولة الفرنسي هو إنشائي أكثر منه تطبيقي. ما أشرنا إليه أنفاً لا يخرج عن نطاق موضوعنا بل يلتصق به أشد الالتصاق إذ إنه بما أن مسؤولية الدولة عن القوانين هي من صنع القضاء الإداري وليست من عمل النصوص التشريعية، فإننا نجد أن القضاء الإداري الفرنسي قبل بعد تردد إعلان مسؤولية الدولة عن القوانين بشروط محددة في حين أن القضاء الإداري السوري والمصري بقيا ثابتين على موقف واحد مفاده رفض تقرير مسؤولية الدولة عن القوانين بأي شكل من الأشكال.

لم يغير مجلس الدولة الفرنسي فجأة موقفه من تعويض الأضرار التي تسببها القوانين بل مهدت عدة عوامل الطريق إلى تغيير موقفه القضائي في هذا الموضوع^(١٦) والتي كان لها الأثر الأكبر في مساعدته على ذلك. تتجسد هذه العوامل في التغيرات والتطورات التي طرأت على المجتمع الفرنسي ومجلس الدولة ذاته. فمن ناحية أولى، عاش المجتمع الفرنسي تطورات هائلة ومذهلة تمثلت بشكل أساسي بالانتقال رويداً رويداً من اللاديمقراطية إلى الديمقراطية ومن الاستبدادية إلى الدولة القانونية ومن ثم من السيادة المطلقة إلى السيادة المقيدة. من ناحية ثانية، فإن وضع مجلس الدولة الفرنسي لم يعد كما كان سابقاً يخشى عليه من الحل والإلغاء بسبب انتقام السلطة السياسية منه بل على العكس تماماً ذاع سيطه و تدعمت أركانه وقوي واشتد عوده نتيجة السمعة الطيبة والدور الفعال والبناء الذي قام به في بناء نظرية الحقوق العامة واحترام حقوق و حريات الأفراد مع عدم إهماله الاعتراف للسلطات الحاكمة ببعض الامتيازات اللازمة لممارسة سلطاتها وأداء مهامها. أخيراً، فقد مارس الفقه الحقوقي الإداري الفرنسي ضغوطاً هائلة على القضاء الإداري ممثلاً بمجلس الدولة لدفعه إلى العدول عن موقفه المبدئي الراض للاعتراف بأية مسؤولية للدولة عن القوانين، حيث قدم الفقه في هذا الإطار عدة نظريات فقهيته في محاولة منه لتقديم وصفات جاهزة لمجلس الدولة كي تشجعه على تغيير موقفه في هذا المجال^(١٧). إزاء ما تقدم، لم يعد

(15) J.Kahn, L'évolution de la jurisprudence relative à la responsabilité du fait des lois, EDCE, 1962, P. 63.

(١٦) يذكر الفقه الحقوقي الفرنسي ثلاث نظريات لتبرير القبول بتقرير مسؤولية الدولة عن القوانين وهي على الشكل التالي: ١- نظرية الفقيه جورج سيل حيث ميز بين نوعين من القوانين: القوانين الأصولية التي لا يعترف فيها بمسؤولية

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

بوسع مجلس الدولة الفرنسي أن يقوى على مقاومة الضغوط لذلك وجد نفسه مجبراً على ملاحقة التطورات السابقة التي توجت بالعدول عن موقفه السابق الراض لتقرير مسؤولية الدولة عن القوانين والقبول بتقرير مسؤوليتها إذا ما تحققت بعض الشروط. لقد أقام المجلس هذه المسؤولية على أساس خرق مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الأعباء والتكاليف العامة^(١٧).

لقد تمثلت نقطة البداية في تغيير مجلس الدولة لاجتهاده القضائي في قضية لافلوريت^(١٨) حيث أرسى المجلس في هذا الحكم مبدأ مسؤولية الدولة عن القوانين وبين الأساس الذي تستند إليه هذه المسؤولية وشروط تطبيقها أيضاً. تتلخص وقائع القضية بأن المشرع الفرنسي كان قد أصدر قانوناً في ٢٩ حزيران ١٩٣٤ حظر بموجبه صناعة الألبان بغير اللبن الخالص وكانت الشركة المذكورة تنتج نوعاً من الألبان يسمى (جرادين) (Gradine) وهو عبارة عن مزيج من اللبن و صفار البيض والزيت النباتي، وبسبب هذا القانون توجب على هذه الشركة التوقف نهائياً عن القيام بنشاطها المشروع، فتقدمت بدعوى أمام مجلس الدولة مطالبة تعويضها عن الأضرار التي لحقت بها من جراء تطبيق القانون المشار إليه.

في هذه القضية، التزم مفوض الدولة السيد روجو الذي قام بتحضير الدعوى وإعداد تقرير فيها بمسلك المجلس السابق حيث بين في تقريره بأنه طالما أن المشرع قد

الدولة لأنها ليست من صنع المشرع والقوانين المنشئة أو التكميلية و التي تسأل عنها الدولة إذا نتج عنها أضرار لأنها من صنع و ابتكار المشرع. ٢- نظرية هوريو التي تستند إلى فكرة الإثراء بلا سبب المعروفة في القانون المدني لأنه إذا ترتب على قانون أضرار لبعض الأفراد نتيجة احتكار الدولة لصناعة معينة فإن الدولة تكون قد أثرت على حسابهم و يجب عليها تعويضهم. ٣- نظرية الفقيه ديجي التي ميز فيها بين القوانين التي تحرم عملاً أو نشاطاً ضاراً بالمجتمع والصحة العامة حيث لامتسؤولية، والقوانين التي تحرم أو تحظر نشاطاً غير ضار بالمجتمع والصحة العامة وغير مناف للأخلاق والآداب العامة حيث تترتب المسؤولية.

(17) T. Debard, "L'égalité des citoyens devant les charges publiques; fondement incertain de la responsabilité administrative", D. 1987, C. 157. Voir également, P. Delvolvé, Le principe d'égalité devant les charges publiques, LGDJ, 1969.

(18) CE 14 janvier, 1938, Société anonyme des produits laitiers "La Fleurette", R. P. 25; S. 1938, 3, 25, Concl. Roujou, note Laroque; D. 1938, 3, P. 41, note Rolland; RDP, 1938, P. 87, note Jeze.

سكت عن التعويض، فإنه يتوجب بالتالي رفض الدعوى المقدمة من شركة لافلوريت، لكن المجلس لم يأخذ برأي المفوض و قضى بأن سكوت المشرع لا يعني دائماً استبعاد التعويض وقرر في هذه القضية بأنه "لا يوجد أي نص في القانون ولا في الأعمال التحضيرية ولا من مجمل وقائع القضية ما يسمح بالاعتقاد بأن المشرع إنما أراد استبعاد التعويض". بناء عليه، وبما أن الشركة أصابها ضرر استثنائي وخاص من هذا القانون، فإن الشركة لها ملء الحق بطلب التعويض عن الأضرار التي أصابتها. لقد أكد مجلس الدولة الفرنسي موقفه المعلن في هذه القضية في عدة دعاوى أخرى مستنداً إلى نفس الأساس والشروط. من خلال تمحيص وتحليل أحكام مجلس الدولة الفرنسي الصادرة في تقرير مسؤولية الدولة عن القوانين، نستطيع الوقوف على الشروط التي يتطلبها المجلس للقبول بتعويض الأضرار الناجمة عن القوانين والتي يمكننا إجمالها في شرطين: الشرط الأول يتعلق بإرادة المشرع (الفرع الأول) وأما الشرط الثاني فإنه يتعلق بالضرر الناتج عن القانون (الفرع الثاني).

الفرع الأول الشرط المتعلق بإرادة المشرع

قبل الشروع في شرح اجتهادات مجلس الدولة المتعلقة بهذا الشرط، فإنه يجدر بنا في معرض الحديث عن هذا الشرط، التذكير أولاً بأن القاضي الإداري على غرار القاضي المدني أو أي قاض آخر لا يلعب أي دور يذكر في الحالة التي تكون فيها إرادة المشرع صريحة وواضحة. بناء عليه، فإذا ضمن المشرع القانون نصاً يقضي صراحة لا ضمناً بمنح تعويضات عن الأضرار التي يسببها القانون الذي يصدره، ففي هذه الحالة ليس للقاضي سوى طريق واحد يسلكه وهو الحكم بالتعويض للمضرور إذا ما رفضت الإدارة تعويضه وطلب منه المضرور الحكم له بالتعويض⁽¹⁹⁾، لا بل أنه لا يستطيع منحه

(19) CE 11 juillet 1919, Compagnie des chemins de fer du Midi, R. P. 630; la loi du 3 décembre 1908 a prévu l'indemnisation des compagnies de chemins de fer; CE 2 novembre 1966, Roux, R. P. 576 L'ordonnance du 12 juillet et la loi du 15 janvier 1963 ont prévu réparer les préjudices causés par eux.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

تعويضاً آخر غير التعويض المنصوص عنه قانوناً⁽²⁰⁾. بالمقابل، إذا منع المشرع بموجب نص صريح في القانون منح التعويض⁽²¹⁾، فليس للقاضي أيضاً سوى الحكم برفض طلب التعويض إذا قدم إليه إعمالاً لصراحة النص القانوني. هذا المسلك القضائي يعتبر أولاً تطبيقاً للمبدأ القانوني الذي مفاده أنه لا اجتهاد في مورد النص الصريح و ثانياً لأن القاضي لا يملك في مثل هذه الحالات سوى سلطة مقيدة بالنص القانوني.

إن الحالتين السابقتين لا تثيران أية إشكالات بالنسبة للقاضي الإداري نظراً لصراحة النص القانوني، لكن القاضي سيكون مدعواً لإعمال العقل والفكر للتعرف على إرادة المشرع عندما يلتزم هذا الأخير الصمت فلا ينص صراحة لاعلى منع ولا على منح التعويض. ففي هذه الحالة، فإنه إذا قدم المضرور إلى القاضي دعوى للمطالبة بالتعويض، فسيكون ملقى عليه واجب تفسير النصوص القانونية للكشف عن إرادة المشرع واستخلاص فيما إذا أراد منع أو منح التعويض. في هذا الصدد، يتبع القاضي عدة أساليب لاستكشاف إرادة المشرع إذ إنه عندما لا يتمكن من استجلاء إرادة المشرع من النصوص القانونية نفسها، فإنه سيكون مضطراً لاتباع طرق أخرى للكشف عنها وذلك من خلال الأعمال التحضيرية التي رافقت صدور القانون أو مقارنة نصوص قانونية مختلفة ببعضها البعض أو بالنظر إلى طبيعة المصالح التي ألحق القانون بها أضراراً حتى يتمكن من معرفة إرادة المشرع ذلك أن القاضي الإداري يرفض تقرير مسؤولية الدولة عن القوانين إذا ظهر له من أي أمر من الأمور السابقة أو من مجمل وقائع القضية بأن المشرع أراد استبعاد التعويض.

من المفيد الإشارة في هذا الصدد إلى أن القاضي يتمتع في هذا المضمار بسلطة تقديرية

(20)CE 7 Oct. 1966, Asope, Rec. P. 523.

(21) لقد حرم المشرع التعويض صراحة في القانون الصادر في 3 نيسان 1946 القاضي بإغلاق دور الدعارة وكذلك بالقانون الصادر في 17 شباط 1989 القاضي بأن تصديق المشرع لبعض القرارات الإدارية الملغاة لا يفتح أي مجال للتعويض.

Voir, René Chapus, Droit administratif général, tome 1, Montchrestien, 1995, P. 1202.

[د. وليد عرب]

وحرية في هذا المجال تعتبر واسعة ومطلقة. بمعنى آخر، فإنه يعود إليه وإليه وحده فقط تقدير فيما اتجهت إرادة المشرع إلى رفض أو منح التعويض في ضوء ظروف القضية. يشير الفقه الإداري الفرنسي في هذا الموضوع إلى أن القاضي الإداري كان سابقاً يبدي تشدداً وتحفظاً كبيراً في أعمال سلطته التقديرية في تفسير إرادة المشرع، الأمر الذي دفعه في الكثير من الحالات إلى تفسير إرادة المشرع على أنها تتجه إلى عدم منح التعويض⁽²²⁾ إذ إن عدد الحالات التي حكم فيها المجلس بالتعويض لا تتجاوز عدد أصابع اليد الواحدة⁽²³⁾. ولكنه مع اتساع رقعة أعمال المسؤولية دون خطأ المستندة على مبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة، أبدى المجلس مرونة أكبر في أعمال سلطته التقديرية نحو تفسير إرادة المشرع على منح التعويض⁽²⁴⁾.

من الناحية التطبيقية و العملية التي استطعنا الوقوف عليها من خلال تتبعنا لاجتهادات مجلس الدولة الفرنسي، فإننا نجد بأن المجلس كان يرفض التعويض في كل مرة يظهر له فيها سواء من النصوص القانونية ذاتها أو سواء من الأعمال التحضيرية أو سواء من مقارنة بعض النصوص القانونية أو سواء من طبيعة النشاط المحظور أو أن المشرع أراد حماية مصلحة عامة. هذا ما نتناول شرحه كما يأتي:

١ - البحث عن إرادة المشرع في الأعمال التحضيرية: استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي على رفض طلب التعويض إذا تأكد من خلال البحث في الأعمال التحضيرية بأن المشرع أراد استبعاد أي تعويض للمضرورين من القوانين الصادرة. بناء عليه، فقد رفض مجلس الدولة التعويض لنقابة تجارة القمح عن الأضرار التي سببها لها القانون الصادر في ١٥ آب ١٩٣٦ الذي أحدث المكتب المهني لتجارة الحبوب، ذلك أن إرادة المشرع حسبما ظهر للمجلس من الأعمال التحضيرية للقانون اتجهت إلى استبعاد

(22) Lachaume, Jean François, Les grandes décisions de la jurisprudence, Droit administratif, PUF. 1995, P. 73.

(23) René Chapus, précité, P. 1203.

(24) Lachaume, Jean, François, ibid, P. 73.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

التعويض^(٢٥). عن طريق الإحالة أيضاً إلى الأعمال التحضيرية، رفض مجلس الدولة منح التعويض عن الأضرار التي سببها القانون المتعلق بمصادقة قرار كان قد ألغاه مجلس الدولة (تسمى هذه القوانين بقوانين المصادقة التشريعية)^(٢٦)، وعن القانون الصادر في ١٢ تموز ١٩٨٣ المتعلق بمنع تجارة و صناعة آلة (ماشين اسو)^(٢٧).

٢- مقارنة عدة نصوص قانونية: رفض مجلس الدولة التعويض عن الأضرار التي يسببها القانون إذا ما تبين له من خلال مقارنة عدة نصوص قانونية واردة في قانون واحد أو في قوانين مختلفة بأن المشرع أراد استبعاد التعويض. فمن خلال مقارنة المجلس لمادتين وردتا في قانونين مختلفين صدر الأول في ٧ آب ١٩٥٥ والثاني في ١٩٥٦ المتعلقين بالموظفين العموميين في تونس، فقد تبين له بأن المشرع أراد في القانون الثاني استبعاد أي حق في التعويض عن الأضرار التي لحقت بالكتاب بالعدل الذين حرّموا من وظائفهم^(٢٨) بموجب القانون الأول.

٣- طبيعة النشاط المحظور: يقابل المجلس طلب التعويض بالرفض إذا ظهر له بأن المشرع قصد في القانون الصادر منع نشاط أو عمل ينطوي على غش أو تدليس أو مضر بالصحة العامة. تطبيقاً لذلك، فقد رفض تعويض الأضرار الناشئة عن القانون المتضمن منع نشاط معاقب عليه جزائياً (منع الغش في تصدير الخمر)^(٢٩)، وعن الأضرار الناتجة عن القانون المتضمن قمع الغش في المواد الغذائية^(٣٠)، وعن الأضرار الناتجة عن القانون المتعلق بفرض رقابة على صناعة الأسلحة اليدوية من أجل حماية مستخدمي هذه الأسلحة من مخاطر سوء صناعتها^(٣١).

(25)CE 7 juin 1940, Syndicat du commerce des blés, Rec. P. 193; S. 1941, 3, 48.

(26)CE 22 avril 1970, Société des établissements Louis-Rémusat, Rec. P. 264.

(27)CE 11 Juillet 1990, Société Stambouli, Rec. P. 214; D. 1991, SC. 286, note Bon et Terneyre.

(28)CE 26 avril 1963, Laurent, Rec. P. 247, RDP. 1963, 759, note Waline; voir également, CE 16 mai 1941, Caumont, Rec. P. 89; CE 2 juillet 1941, Martin, Rec. P. 349.

(29)CE 14janvier 1938, Compagnie Générale de la Grande-Pêche, Rec. P. 38; D. 1938, 3, 41 note Rolland; S. 1938, 3, 25 note Laroque.

(30)CE 1 mars 1940, Société Chrdon, Rec. P. 82.

(31)CE 6 janvier 1956, Manufacture française d'armes et de cycles, Rec. P. 3.

[د. وليد عرب]

٤ - حماية المصلحة العامة: إذا تبين للمجلس بأن المشرع أراد بالقانون الصادر حماية مصلحة عامة على قدر كبير من الأهمية وجديرة بالحماية، فإنه يرفض أيضاً في هذه الحالة تعويض الضرر الناشئ عنه. بناء عليه، فقد رفض المجلس تعويض الأضرار الناشئة عن القانون المتعلق بالحد ومحاربة ارتفاع أسعار الغاز^(٣٢)، والأضرار الناشئة عن القانون المتعلق بمحاربة التبذير في الطاقة والمواد الأولية^(٣٣)، والأضرار الناشئة عن القانون المتعلق بمحاربة الارتفاع الكبير في الأسعار بشكل عام^(٣٤)، والأضرار الناشئة عن القانون المتعلق بتشجيع الاقتصاد في الطاقة^(٣٥) وعن القانون المتعلق بحماية البيئة (حماية أنواع من الطيور)^(٣٦) وغيرها من الحالات^(٣٧).

يبدو أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي اللاحق لم يعد يتطلب دائماً هذا الشرط، إذ لم يشترط توافر مصلحة عامة أساسية في قضية مستغلي المزارع السمكية و مع ذلك قضى المجلس بتعويض الأضرار التي أصابتهم بسبب هجوم الأرناب البرية على مزارع المواطنين، وعلى الرغم أيضاً من أن قانون ١٠ من يوليو ١٩٧٦ بشأن حماية الطبيعة الذي يمنع التخلص من الأرناب البرية لا يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة أساسية^(٣٨).

نستخلص مما تقدم بأنه إذا تأكد القاضي الإداري بأن المشرع أراد بأي شكل من الأشكال استبعاد تعويض الضرر الذي سببه قانون ما، فإن المجلس يرفض التعويض وذلك دون الحاجة إلى البحث في توافر الشرط الآخر لأن فقدان هذا الشرط يغني عن البحث في الشرط الثاني. بالمقابل، إذا كانت إرادة المشرع لا تمنع منح التعويض عن

(32) CE 15 juillet 1949, Ville d'Elbeuf, Rec. P. 359; D. 1950, 60, note Blaevot.

(33) CE 23 janvier, 1952, Compagnie des Tramways de Limoges, Rec. P. 52.

(34) E 8 janvier 1960, Laiterie Saint-Cyprien, Rec. P. 10.

(35) CE 24 Octobre 1984, Société Claude Publicité, Rec. P. 338; CJEG, 1985, P. 51, note Dupiellat; D. 1986, IR, 249, note Moderne et Bon.

(36) CE 21 janvier 1998, Ministre de l'environnement, c/ M. Plan, RFDA, 1998, P. 568, note Bon; CAA Lyon 16 février, 1989, Sabatier, PA, 1990, N 5, 9, Obs. Julien-Laferrière et Deguerge.

(37) CE 13 Octobre 1978, Perthuis et autres, Rec. P. 370; CE 8 janvier, 1965, Société des établissements Aupinel, Rec. P. 15.

(38) CE, Sect. 30 juillet 2003, Ass. Pour le développement de l'agriculture région centre et autre, revue juridique de l'environnement 2004, N 3, P. 189.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

القانون فإن هذا لا يعني منح التعويض حكماً ذلك أن المجلس سيتقبل للبحث عن توافر الشرط الثاني اللازم لتقرير مسؤولية⁽³⁹⁾ الدولة عن القوانين والمتعلق بشرط الضرر.

الفرع الثاني

الشرط المتعلق بالضرر

من المبادئ المسلم بها فقهاً وتشريعاً وقضاء أنه إن كانت توجد مسؤولية دون خطأ - التي أقام عليها المجلس مسؤولية الدولة عن القوانين - فإنه لا يمكن أن توجد مسؤولية دون ضرر. ذلك أن الحكمة من المسؤولية تكمن في جبر الضرر، فإذا لم يكن هناك أي ضرر فلا معنى للمسؤولية طالما انعدمت الحكمة منها، بمعنى آخر فإن الضرر والمسؤولية يدوران معاً وجوداً وعدماً.

في معرض الحديث عن مسؤولية الدولة عن القوانين، يجب التنويه إلى أن مجلس الدولة الفرنسي لم يكتف لاعتبار الدولة مسؤولة عن القوانين بأن يكون القانون قد سبب ضرراً معيناً وإنما يشترط فوق ذلك توافر شروط خاصة. لا شك بأنه يجب أن يتوافر في الضرر أولاً الشروط العامة التي تتجسد بأن يكون الضرر مؤكداً محققاً ومباشراً أي ناتجاً عن القانون بشكل مباشر وليس عن الإجراءات والقرارات المتخذة تطبيقاً للقانون⁽⁴⁰⁾ لأننا في الحالة الأخيرة نكون أمام مسؤولية الإدارة وليس مسؤولية السلطة التشريعية، ذلك أن الهيئة المكلفة بتطبيق القوانين هي السلطة التنفيذية. لكن وبما أن المجلس أقام مسؤولية الدولة على أساس المسؤولية دون خطأ التي يشترط لتطبيقها توافر شروط خاصة في الضرر، فإن المجلس لا يكتف بتوافر الشروط العامة في الضرر وإنما يتطلب لإعلان مسؤولية الدولة عن القوانين أن يتوافر في الضرر شروط إضافية. هذه الشروط اللازم توافرها في الضرر هي أن يكون استثنائياً وأن يكون خاصاً.

(39) René Chapus, précité, P. 1206.

(40) CE 21 janvier 1983, Ville de Bastia, Rec. P. 22, Concl. Bissara.

أولاً: توافر صفة الاستثنائية (الأضرار غير المألوفة):

يشترط مجلس الدولة الفرنسي حتى يقبل التعويض عن الضرر الذي أصاب الأفراد أو الشركات الخاصة من جراء قانون صادر عن السلطة التشريعية بأن يتوافر في الضرر صفة الاستثنائية، بمعنى أن يتجاوز الضرر مخاطر الأضرار الناتجة عن الحياة الاجتماعية. إن تقدير توافر صفة الاستثنائية في الضرر أي جسامته الضرر من عدمه هو أمر يعود لمجلس الدولة تقديره ليقرر و حسب ظروف كل قضية على حدة فيما إذا كان الضرر يتجاوز أو لا يتجاوز مخاطر الأضرار العادية. بمعنى آخر، إنه ليس هناك معياراً عام محدد لقياس درجة جسامته الضرر وإنما يعتبر هذا الأمر من الأمور الموضوعية التي يعود تقديرها لقاضي الموضوع و حسب ظروف كل قضية على حدة. استناداً لما تقدم، ففي الحالة التي يقدر فيها المجلس أن الأضرار التي نجمت عن القانون تعتبر حسب تقديره استثنائية تتجاوز مخاطر الأضرار العادية، فإنه يحكم بالتعويض إذا تحققت الصفة الأخرى في الضرر وهي (الخصوصية). ففي قضية الشركة لافلوريت منتجة الألبان، قدر مجلس الدولة بأن الضرر الذي أصابها من جراء القانون الصادر في عام ١٩٣٤ هو ضرر استثنائي، لأنه ترتب على صدوره توقف الشركة عن ممارسة نشاطها المشروع بشكل كلي^(١). هذا ما قرره المجلس أيضاً في قضية (كوشيتيه وديسمونت) حيث ترتب على القانون توقف الشركة المذكورة عن ممارسة نشاطها المشروع بشكل كلي^(٢) وفي كل مرة قضى فيها المجلس بالتعويض.

بالمقابل، يرفض المجلس منح تعويض عن الأضرار الناتجة عن القوانين ولو كانت إرادة المشرع لا تمنع ذلك فيما إذا قدر بأن هذه الأضرار لا تمثل أضراراً غير مألوفة. ففي قضية شركة المباني لأكوساد، رفض المجلس منحها التعويض عن الأضرار التي أصابتها ذلك أن المجلس قدر بأنه لم يترتب على القانون سوى توقف الشركة عن جزء بسيط من نشاطها ولم يؤد القانون بالتالي إلى إنقاص جوهرية وكبير في رقم أعمالها وأرباحها أي لم

(41)CE 14 janvier 1938, précité.

(42)CE 21 janvier 1944 Caucheteu et Desmonts, Rec. P. 22.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

تصب بضرر استثنائي حتى يتم تعويضها عنه⁽⁴³⁾، وهذا ما قرره المجلس أيضاً في قضية (كونسرت أوليفيه و آخرون) حيث قدر بأن الضرر الذي أصابها ليس استثنائياً⁽⁴⁴⁾.

ثانياً: خصوصية الضرر:

إن الضرر الناتج عن القوانين القابل للتعويض يجب أن يكون أيضاً ضرراً خاصاً، بمعنى أن يكون القانون قدر رتب أضراراً لفرد أو شركة أو مجموعة أفراد أو شركات محددة بالذات أو قابلة للتحديد بالذات، وأما إذا قدر المجلس بأن القانون قد رتب أضراراً عامة فإنه يرفض الحكم بالتعويض حتى ولو كانت الأضرار استثنائية ولو كانت إرادة المشرع لا تمنع التعويض. نرى أنه من المفيد في هذا المجال وقبل البدء بشرح اجتهادات مجلس الدولة، أن نبين بأن هذا الشرط يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالأساس الذي تستند إليه مسؤولية الدولة عن القوانين التي تتجسد في مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الأعباء والتكاليف العامة. هذا يعني أنه إذا كان الضرر الذي سببه القانون هو ضرر عام، فإنه لا يترتب عليه خرق للمبدأ المذكور وبالتالي فلا مجال للحكم بالتعويض و بالعكس إذا كان الضرر الحاصل هو ضرر خاص فإنه توجد مخالفة للمبدأ المشار إليه وتوجد معه الحكمة من التعويض. ففي القضيتين اللتين أشرنا إليهما أعلاه وهما (شركة لافلوريت وكوسيته ديسمونت) فإن الخصوصية واضحة للعيان. ذلك أنه في الحالتين ترتب على القانون الصادر في كل حالة توقف الشركة المعنية عن النشاط بشكل كامل، بمعنى آخر إن الضرر الناتج عن القانون في كل حالة أصاب شركة بعينها دون غيرها.

لكن هذا لا يعني أن شرط خصوصية الضرر لا يتوافر إلا إذا أصاب الضرر فرداً أو شركة واحدة لا بل يمكن أن يلحق القانون الضرر بعدة أفراد أو شركات ومع ذلك

(43)CE 22 Oct. 1943, Société des Etablissements Lacuassade, Rec. P. 231, S, 1945, 3, 1, note A.B. Voir Egalement, CE 27 janvier, 1961 Vannier, Rec. P. 60.

(44)CE 26 Oct. 1963, Consorts Olivier et Autres, Rec. P. 569, RDP, 1963, 79, Coel. Heumman; AJDA, 1963, P. 122.

يقدر القاضي بأن الخصوصية في الضرر متوافرة. ففي قضية بوفيرو⁽⁴⁵⁾ وقضية لاكومب⁽⁴⁶⁾، قرر مجلس الدولة بأن الخصوصية متوافرة على الرغم من أن القانون ألحق أضراراً بعدة أفراد، فالمهم لدى المجلس أن يشكل الأفراد الذين أصابهم الضرر من القانون مجموعة محددة أو قابلة للتحديد بشكل قاطع. بالعكس، إذا لم يكن بالإمكان تحديد عدد الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية الخاصة التي أصابها الضرر فإنه في هذه الحالة يعتبر حسب المجلس ضرراً عاماً مما يبرر للقاضي الحكم بأنه ليس هناك محل للتعويض. هذا ما قضى به مجلس الدولة في قضية (شوش)⁽⁴⁷⁾ حيث تبين للمجلس أن الضرر الناتج عن القانون لا تتوافر فيه صفة الخصوصية بحسبان أنه لا يمكن تحديد عدد الأشخاص الذين يمكن أن يصيبهم الضرر من جراء القانون الذي يمنع في فرنسا طرد المستأجرين في فصل الشتاء.

نستخلص من مجمل ما تقدم بأن مجلس الدولة يحكم بتعويض الضرر الناتج عن القانون إذا استطاع المضرور أن يثبت خصوصية واستثنائية الضرر الذي أصابه من القانون، بالإضافة إلى أن إرادة المشرع حسبما يظهر من تفسير القانون لا تمنع منح التعويض. لكن المتبع لاجتهاد مجلس الدولة منذ أن كرس مبدأ مسؤولية الدولة عن القوانين، والمتبع للكتابات الفقهية التي تطرقت لبحث هذا الموضوع، يستتبع أن عدد الحالات التي قبل فيها المجلس الحكم بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن القوانين تشكل نسبة ضئيلة. بالمقابل، فإن عدد الحالات التي رفض فيها المجلس الحكم بالتعويض تتجاوز بشكل كبير عدد الحالات التي قبل فيها الحكم بالتعويض. يمكن أن نعزو قلة عدد الحالات التي حكم فيها المجلس بالتعويض إلى سببين أحدهما عام والآخر خاص. أما السبب العام فإنه يكمن في قلة عدد القوانين التي يصدرها المشرع والتي من شأنها أن تسبب أضراراً للمواطنين إذ يفترض في المشرع سن قوانين تصب في مصلحة المواطنين

(45)CE 25 janvier 1963,Ministre de l'intérieur c/ Bovero, Rec. P. 25, JCP, 1963, II, 13326, note Vedel; AJDA, 1963, Chr. Gentot et Fouré.

(46)CE 1 Décembre 1961, Lacombe, Rec. P. 674, AJDA, 1962, P. 25, Chron. Galabert et Gentot.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن القوانين]

وليس ضد مصلحتهم وهذا هو الهدف من نشاطه، أضف إلى ذلك بأن المشرع الفرنسي أصبح - حسب الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ - اختصاصه بالتشريع محددًا على سبيل الحصر وصارت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في التشريع. وأما السبب الخاص فيتجسد في عدم تحقق الشروط التي يشترطها مجلس الدولة لتعويض الأضرار الناجمة عن القوانين إما لأن إرادة المشرع لا تسمح بالتعويض أو أن الضرر الذي نتج عن القانون لا تتوفر فيه صفة الاستثنائية أو الخصوصية. لكن وعلى الرغم من قلة عدد الحالات التي حكم فيها مجلس الدولة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن القوانين، فإن موقفه هذا أحدث عدة انعكاسات نرى أنه من المفيد الحديث عنها.

المطلب الثالث

انعكاسات الموقف الجديد لمجلس الدولة الفرنسي

لم يبق قضاء مجلس الدولة الفرنسي بشأن مسؤولية الدولة عن القوانين متوقعاً في بوتقة القوانين فقط وإنما امتد ليشمل أعمالاً قانونية أخرى، كما أنه ترتب على هذا القضاء انعكاسات أخرى هامة سواء على دور المجلس ذاته أو سواء على دور القضاء الدستوري. هذه الانعكاسات تمحورت في ثلاثة اتجاهات. فمن ناحية أولى، إن اجتهاد المجلس فيما يتعلق بمسؤولية الدولة عن القوانين سمح له بالاعتراف بمسؤولية الدولة عن المعاهدات. من ناحية أخرى، فقد أعطى المجلس الدستوري تكريماً دستورياً لقضاء مجلس الدولة بشأن مسؤولية الدولة عن القوانين. أخيراً، فإن مجلس الدولة تحت تأثير مفعول القانون الأوربي ذهب إلى حد الإقلاع عن الأساس الذي أقام عليه مسؤولية الدولة عن القوانين حيث نلاحظ انتقالاً من مسؤولية الدولة دون خطأ إلى تقرير مسؤوليتها على أساس الخطأ. هذه الانعكاسات الثلاث سنتولى شرحها بشيء من التفصيل نظراً لأهميتها على الشكل التالي:

١ - تدخل المجلس الدستوري الفرنسي:

إن قضاء مجلس الدولة الفرنسي في تقرير مسؤولية الدولة عن القوانين، قد أثر في

[د. وليد عرب]

قضاء المجلس الدستوري الفرنسي الذي أقر في حكمه الصادر في عام ١٩٨٩^(٤٨) بمسؤولية الدولة عن الأضرار التي تحدثها القوانين فيما إذا سببت أضراراً خاصة وغير مألوفة مستندا في ذلك على نفس الأساس الذي أقام عليه مجلس الدولة مسؤولية الدولة عن القوانين ألا وهو خرق مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الأعباء والتكاليف العامة^(٤٩) الذي أصبح بالإضافة إلى أنه مبدأ قانوني عام مبدأ دستورياً أيضاً. نستخلص من ذلك أن اجتهاد المجلس الدستوري يتلاقى تماماً مع اجتهاد مجلس الدولة وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على رزانة وقوة اجتهاد مجلس الدولة وعلى أهمية الدور الذي يلعبه في حماية حقوق وحرريات الأفراد من جهة، ومن جهة أخرى على مدى تأثيره على اجتهادات المجلس الدستوري الذي يعتبر القضاء الأعلى في الدولة. ذلك أنه وحسب الدستور فإن جميع السلطات العامة ملزمة بالتقيد والالتزام بأحكامه^(٥٠) وبهذا الاجتهاد للمجلس الدستوري يؤدي بنا في هذا الصدد التوصل إلى نتيجة على قدر كبير من الأهمية تتجسد في أن مسؤولية الدولة عن القوانين تجد لها الآن سنداً دستورياً وهذا له أهمية بالغة في الحياة القانونية، ذلك أن المشرع وبما أنه ملزم بأحكام المجلس الدستوري فإنه لم يعد بإمكانه إلغاء مسؤولية الدولة عن القوانين، لا بل إننا نذهب إلى أبعد من ذلك لنبين بأنه لم يعد بإمكان المشرع النص في القوانين على عدم إمكانية تعويض الأضرار التي قد تسببها للمواطنين فيما إذا تحققت شروط منح التعويض.

(48)CC 4 juillet 1989, Modalité d'application des privatisations, JORF, 9503, D. 1990, P. 209, note Luchoire.

(49)J. Puisoye, Le principe d'égalité devant les charges publiques comme fondement direct de la responsabilité de la puissance publique, AJDA, 1964, P. 140.

(50)Article 62 de la constitution de 1958 qui dispose que "les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles".

المادة ٦٢ من الدستور الفرنسي التي تنص على أن "قرارات المجلس الدستوري ملزمة للسلطات العامة وأيضاً لجميع الهيئات الإدارية والقضائية".

Voir en ce sens, CC 16 janvier 1962, Loi d'orientation agricole, Rec. P. 31; et aussi, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 10ème édition, Dalloz 1999, P.165.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

٢- مسؤولية الدولة عن المعاهدات:

لقد توسع مجلس الدولة في أعمال اجتهاده ليشمل الاعتراف بمسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن المعاهدات والاتفاقات الدولية. لتبرير مد اجتهاد المجلس ليشمل المعاهدات الدولية، فقد ركز الفقه على نقطة قانونية هامة مفادها أنه طالما أن الوضع القانوني للمعاهدات والاتفاقات الدولية مماثل أو متساو بشكل عام مع الوضع القانوني للقواعد القانونية التشريعية، فإنه يجب الاعتراف بمسؤولية الدولة عن الأضرار التي تنتج عن المعاهدات تماماً كما تسأل عن الأضرار الناتجة عن القوانين وذلك على أساس خرق مبدأ مساواة جميع المواطنين أمام الأعباء والتكاليف العامة⁽⁵¹⁾.

استناداً لما تقدم، فقد قبل مجلس الدولة الفرنسي مساءلة الدولة عن الأضرار التي تسببها المعاهدات إذا توافرت الشروط التي يتطلبها المجلس لتقرير مسؤولية الدولة عن القوانين، بمعنى أنه إذا تبين للمجلس بأن نية المشرع حسبما يظهر من المعاهدة أو القانون الصادر بالمصادقة عليها لا تستبعد التعويض وكان الضرر الذي نتج عنها استثنائياً وخصوصاً ونتاجاً بشكل مباشر عن المعاهدة وليس عن إجراءات تطبيقها، فإن المجلس يحكم على الدولة بتعويض الضرر الذي أحدثته هذه المعاهدة ذلك أنه يترتب على ذلك خرق مساواة جميع المواطنين أمام الأعباء والتكاليف العامة⁽⁵²⁾، بمعنى أن على المجموع أن يتحمل مخاطر المعاهدة وليس فرداً بعينه أو شركة بعينها أو مجموعة أفراد أو شركات محددتين. لا بد من الإشارة في هذا المجال إلى أن طبيعة المعاهدة تقتضي من المجلس إضافة شرط آخر لقبول مساءلة الدولة عن المعاهدات الدولية، هذا الشرط يكمن في المصادقة على المعاهدة بشكل أصولي حتى تعتبر نافذة وتصير جزءاً من النسيج القانوني الداخلي وهذا يتم بإصدار

(51) J.F. Lachaume, Les grandes décisions de la jurisprudence, précité, P. 65 et s; René Chapus, précité, P. 1204.

(52) CE 30 mars 1966, Compagnie Générale d'énergie radio-électrique, Rec. P. 257; D. 1966, P. 582, note J.F. Lachaume AJDA, 1966 P. 350, Chr. Puissochet et Lecat. Voir également, CE 9 déc. 1987, Compagnie générale des gourdouns et bitumes, Rec. P. 405, D. 1988, SC, P. 367, note Moderne et Bon.

القانون اللازم للمصادقة على المعاهدة ونشر أحكامها في الجريدة الرسمية⁽⁵³⁾.

٣- تأثير القانون الأوروبي في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي:

يجدر بنا الإشارة أولاً إلى أن فرنسا عضو في الاتحاد الأوروبي وبالتالي فإنها ملتزمة بالقوانين الأوروبية المنظمة لهذا الاتحاد وإن المتبع لعلاقة القانون الأوروبي بالقوانين الداخلية يلحظ تأثيراً ملموساً وواضحاً للقانون الأوروبي في القوانين الداخلية للدول الأعضاء لاسيما أن محكمة العدل الأوروبية أرست مبدأ سمو القانون والاجتهاد القضائي الأوروبي على القوانين والاجتهادات القضائية الداخلية، الأمر الذي يترتب عليه أن تكون القوانين والاجتهادات القضائية الداخلية منسجمة مع القانون الأوروبي واجتهادات محكمة العدل الأوروبية وهذا ما أقرته المحكمة المذكورة في حكمها الصادر في قضية كوستا⁽⁵⁴⁾ علماً بأن مجلس الدولة نفسه أكد ذلك⁽⁵⁵⁾. هذا التأثير للقانون الأوروبي شمل حتى قضاء مجلس الدولة الفرنسي في موضوع مسؤولية الدولة عن القوانين حيث لعب هذا التأثير دوراً أساسياً وجوهرياً في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي. متأثراً بالقانون الأوروبي واجتهادات محكمة العدل الأوروبية، فإن المجلس قبل الانتقال من مسؤولية الدولة عن القوانين على أساس المسؤولية دون خطأ إلى مسؤولية الدولة عن القوانين على أساس الخطأ⁽⁵⁶⁾ وبهذا فإننا نشهد بزوغ ونمو مسؤولية الدولة عن القوانين على أساس الخطأ وهذه تعتبر نقطة على قدرٍ بالغٍ من الأهمية في هذا الصدد كونها تذهب نحو زيادة الحماية للحقوق والحريات الفردية.

(53)M. Long et Autres, les grands Arrêts de la jurisprudence administrative, précité, P. 604 et s.

(54)CEE 15 juillet 1964, Costa/ ENEL, 1964 Rec. P. 1141, Concl. Lagrange; la Cour a souligné dans cet arrêt " qu'à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de CEE a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres et qui s'imposent à leurs juridictions.

قضت المحكمة في حكمها بأنه على خلاف المعاهدات الدولية العادية، فإن معاهدة الاتحاد الأوروبي قد وضعت نظاماً قانونياً خاصاً مندمجاً في النظام القانوني الداخلي والذي يتوجب على القضاء الداخلي للدول الأعضاء احترامه.

(55)CE 20 Oct. 1989, Nicolo, Rec. P. 190.

(56)D.Simon, "Droit communautaire et responsabilité de la puissance publique. Glissements progressifs ou révolution tranquille?" AJDA, 1993, P. 253.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

تطبيقاً لما تقدم، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن اتخاذ المشرع الفرنسي لإجراءات متناقضة أو مخالفة للمعاهدات الدولية التي ترتبط بها فرنسا أو إهماله وضع قوانين متناغمة ومتطابقة في أحكامها مع مقتضيات المعاهدات والقوانين الأوربية من شأنه أن يرتب مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن ذلك على أساس الخطأ⁽⁵⁷⁾.

نستطيع من مجمل الانعكاسات السابقة أن نسجل ملاحظة هامة وهي أن التيجتين الأولى والثانية تتلاقيان وتتناغمان تماماً مع قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ذلك أننا نبقى في إطار أعمال مسؤولية الدولة عن القوانين والمعاهدات الدولية على أساس المسؤولية دون خطأ، ولكن الأمر مختلف جذرياً بالنسبة للنتيجة الثالثة، ذلك أننا وجدنا خروجاً من المسؤولية دون خطأ والاتجاه نحو الأخذ وتكريس المسؤولية على أساس الخطأ لمساءلة الدولة عن الأضرار التي تسببها القوانين. هذه الملاحظة تقودنا إلى طرح تساؤل هام حول تطور اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي بشأن مسؤولية الدولة عن القوانين، مفاد هذا التساؤل أنه هل يمكن لهذا المجلس أن يكرس بشكل عام مسؤولية الدولة عن القوانين على أساس الخطأ؟

في محاولة منا للإجابة عن هذا التساؤل، فإننا نعتقد أنه وعلى الرغم من أن هذا التحول له مخاطره الكبيرة، إلا أنه توجد عدة عوامل قد تلعب -من وجهة نظرنا- دوراً في هذا التحول الجذري والاتجاه فعلاً نحو تكريس مسؤولية الدولة عن القوانين على أساس الخطأ. هذه العوامل تتجسد بظهور الدستور ووضع قيوداً وضوابط على عمل المشرع وتنظيمه للرقابة على دستورية القوانين من جهة، ومن جهة أخرى زيادة ترسخ الأفكار الديمقراطية وتعلق الفرنسيين بحقوقهم وحررياتهم وتطور الفقه الحقوقي الإداري، وأخيراً وهو الأهم التأثير المتزايد والمتعاظم للقانون الأوربي على القوانين الداخلية وعلى القضاء الداخلي بما فيها دور القضاء الإداري الفرنسي الداخلي، الأمر الذي قد يدفع المجلس فعلاً للسير في هذا الاتجاه.

(57)CE 20 janvier 1988, Aubin, Rec. P. 20; CE 28 février 1992, Société Arizona Tobacco products, Rec. P. 78; AJDA, 1992, P. 210 Concl. M. Laroque.

الخاتمة

لقد لعب مجلس الدولة الفرنسي وما زال يلعب دوراً أساسياً ومفيداً وبناءً في إرساء وتطوير قواعد ومبادئ وأحكام القانون الإداري بما يتلاءم والتطورات التي تحصل في المجتمع الفرنسي الذي ازداد تعلقه بالمبادئ الديمقراطية وبمبادئ دولة القانون وقوي تمسكه بحقوقه وحرياته.

بناءً عليه، فإذا ما استقر هذا المجلس على نهج أو سلوك معين في موضوع ما فترة معينة من الزمن، فهذا لا يعني عدم إمكانية العدول عنه إذا ما اقتضت ذلك التطورات والتغيرات التي تطرأ على المجتمع بالشكل الذي أصبح فيه النهج السابق للمجلس لا يتلاءم البتة مع متغيرات المجتمع، فالقانون الإداري يتصف بأنه قانون مرن متطور باعتبار أن القضاء الإداري يعد مصدراً هاماً وأساسياً من مصادره.

لهذا فإنه ليس من المستغرب أن نسجل تحولاً جذرياً في موقف مجلس الدولة الفرنسي بشأن مسؤولية الدولة عن القوانين بالشكل الذي هجر فيه مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها السلطة التشريعية بالقوانين للأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية الخاصة، ليتبنى مبدأ مساءلتها بناءً على أحكام المسؤولية دون خطأ وربما يقوده التطور حتى إلى إعلان مسؤوليتها على أساس الخطأ وذلك تحت تأثير القانون الأوربي وعوامل أخرى أشرنا إليها.

بعد قبول مجلس الدولة تكريس مسؤولية الدولة عن القوانين، نشير إلى أنه لم يعد بإمكان البرلمان أن يختبئ خلف فكرة السيادة أو أي مبرر آخر لتفادي الرقابة القضائية وبالتالي الهروب من المسؤولية، لأن المجلس أصبح يخضعه للرقابة كما الإدارة مع اختلاف في نطاق الرقابة. ففي حين يمارس مجلس الدولة على الإدارة رقابة إلغاء وتعويض على أساس الخطأ ودون خطأ، فإنه لا يمارس سوى رقابة تعويض على المجلس التشريعي على أساس المسؤولية دون خطأ من حيث المبدأ. بهذا الموقف يكون مجلس الدولة الفرنسي قد خطا خطوة كبيرة أخرى إلى الأمام في حماية الحقوق والحريات

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

الفردية وفي إضافة لبنة أخرى لبناء وترسيخ دولة القانون التي تقوم على ضرورة خضوع جميع سلطات الدولة بما فيها البرلمان لسيادة القانون والخضوع للرقابة القضائية لإلزام هذه السلطات باحترام القانون. لامندوحة، من أن قضاء مجلس الدولة الرامي إلى الحد من إمكانية اعتداء البرلمان - كما فعل المجلس بالنسبة إلى الإدارة - على حقوق وحرريات الأفراد و ذلك بقبوله تعويض الأضرار التي يسببها لهم بموجب القوانين الصادرة عنه من شأنه أن يعلي دولة القانون ويدعم المشروعية فيها.

إزاء كل ما تقدم، فإنه يحق لنا أن نبدي استغرابنا من موقف القضاء الإداري السوري والمصري بالاستمرار بالتشبث والتعنت برفض تعويض الأضرار الناشئة عن القوانين وذلك على الرغم مما حدث من تغيرات جذرية وهائلة في الظروف القانونية والواقعية في المجتمعين السوري والمصري التي من شأنها أن تضع القضاء الإداري في واد والمجتمع في واد آخر.

لهذا فإننا نرى أنه من المفيد قبل الانتهاء من بحثنا أن نشير إلى جملة من النتائج والتوصيات التي استطعنا التوصل إليها من خلال معالجتنا للبحث.

النتائج:

نستطيع أن نستخلص من بحثنا المتعلق بموقف القضاء الإداري من موضوع مسؤولية الدولة عن القوانين، بعض النتائج التي نجملها بالشكل التالي:

١- التطور التدريجي لموقف القضاء الإداري الفرنسي حيث انتقل من عدم المسؤولية المطلقة عما تسببه السلطة التشريعية بالقوانين من أضرار إلى المسؤولية على أساس دون الخطأ وربما يقوده التطور أيضاً إلى القبول بالمسؤولية على أساس الخطأ.

٢- مواكبة القضاء الإداري الفرنسي لتطور وتغير ظروف المجتمع الفرنسي الأمر الذي حدا به إلى قبول تعويض الأشخاص الطبيعية والاعتبارية عن الضرر

[د. وليد عرب]

- الذي يلحق بهم بسبب القانون.
- ٣- ضرورة تحقق بعض الشروط حتى يقبل المجلس الحكم بتعويض الأضرار الناتجة عن القانون.
- ٤- تمتع مجلس الدولة الفرنسي بحرية كبيرة في تقدير الشروط اللازمة لإعمال مسؤولية الدولة عن القوانين.
- ٥- سلامة ومنطقية موقف القضاء الإداري الفرنسي لأنه يلعب دوراً في الحد من إساءة استعمال البرلمان لسلطاته وحماية الحقوق الفردية. ما يؤكد ذلك أن مجلس الدولة حصل على دعم لموقفه من المجلس الدستوري الفرنسي ومحكمة العدل الأوروبية.
- ٦- قلة عدد الحالات التي حكم فيها مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض عن الأضرار التي سببتها القوانين، الأمر الذي يدحض حجة الفقه التي استندت إليها المحكمة الإدارية العليا السورية القائمة على أن تقرير مسؤولية الدولة عن القوانين تشل يد المشرع.
- ٧- ضعف وهشاشة المبررات والحجج التي ساقها القضاء الإداري السوري والمصري لتبرير رفض إعلان مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها القوانين.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

التوصيات:

من أجل تحقيق مزيد من التطور في رقابة البرلمان ومساءلته عما يلحق من أضرار تجاه الأفراد، فإننا وجدنا من الضروري إبداء بعض التوصيات والتي نجملها على الشكل التالي:

١- مطالبة القضاء الإداري السوري و المصري بضرورة التخلي والإفلاع عن موقفها الرافض لإعلان مسؤولية الدولة عن القوانين كي يتسنى لها لعب دور مماثل لدور مجلس الدولة الفرنسي في الحد من تعسف البرلمان وحماية حقوق وحرريات الأفراد. نلح في مطلبنا هذا وما يحدونا إلى الإلحاح هو التغيرات الواقعية والقانونية التي طرأت على سوريا ومصر بالشكل الذي أصبحت فيه الأرضية مؤهلة وأكثر تقبلاً لموقف جديد للقضاء الإداري في كلا البلدين ليعلن فيه القبول بمسؤولية الدولة عن القوانين التي تسبب أضراراً إذا تحققت الشروط المطلوبة. هذه التغيرات والتطورات تجسدت في عدة مجالات. من ناحية أولى، لقد تبنت كل من سوريا ومصر دستوراً لها حيث أقام هذا الدستور حدوداً وقيوداً على سلطات البرلمان، ونظّم الرقابة على دستورية القوانين عن طريق المحكمة الدستورية العليا التي تعني الاعتراف الضمني بارتكاب البرلمان لمخالفات دستورية. من ناحية ثانية، فإن الدستورين السوري والمصري قد تضمننا الأساس الذي أقام عليه مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الدولة عن القوانين وهو مبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء والتكاليف العامة. أخيراً، فإننا نشير إلى أن المجتمعين السوري و المصري قد خطوا خطوات لا بأس بها نحو الانتقال من اللاديمقراطية إلى الديمقراطية ومن غياب القانون إلى سيادة القانون ومن إهمال الحقوق والحرريات الفردية إلى الاهتمام بها، الأمر الذي يتطلب من المحكمة الإدارية العليا السورية والمصرية تبني خطوة متقدمة من أجل تكريس مبدأ مسؤولية الدولة عن القوانين التي تلحق أضراراً ببعض

المواطنين.

٢- ضرورة توخي الحيطة والحذر من قبل مجلس الدولة الفرنسي بشأن الأخذ بمسؤولية الدولة عن القوانين على أساس المسؤولية القائمة على الخطأ، ذلك أن البرلمان بحسبانه منتخباً من الشعب فإنه يبقى وسيبقى السلطة المعبرة عن الإرادة الشعبية والتي تعمل لصالح الشعب وليس ضد مصالحه. ما يؤكد وجهة نظرنا هو أن المجلس الدستوري الفرنسي اكتفى بتقرير مسؤولية الدولة عن القوانين على أساس الخطأ على غرار موقف مجلس الدولة الفرنسي القائم على تقرير مسؤولية الدولة بشأن القوانين على أساس المسؤولية دون خطأ. لكن إذا كان مجلس الدولة سيذهب إلى تكريس مسؤولية الدولة عن القوانين على أساس الخطأ تحت تأثير مفعول تأثير القانون الأوربي، فإننا نقترح عليه حتى يقبل الحكم بتعويض الأضرار الناتجة عن القوانين أن يتطلب ارتكاب البرلمان خطأ جسيماً لا بل على درجة عالية من الجسامه لاسيما أن التمييز بين الخطأ البسيط والجسيم ليس بغريب عن قضاء مجلس الدولة الفرنسي كونه كان قد تبناه بشأن إعلان مسؤولية الإدارة في بعض المرافق العامة الحيوية.

٣- ضرورة تجنب البرلمان إصدار قوانين ترتب أضراراً ومخاطر للمواطنين لأن هذا الأمر يسيء إلى حقوق وحرريات الأفراد ومن بعده لمفهوم دولة القانون وإلى سمعة البرلمان ذاته. إننا نوصي بذلك لأن هذه المسألة يمكن أن تستثمر من المعارضة في البلاد التي يوجد فيها ممارسة فعلية وعملية للديمقراطية لحشد الرأي العام في غير صالح الأغلبية البرلمانية حيث نرى في بعض الدول ومنها فرنسا استثماراً من قبل المعارضة لأحكام القضاء الدستوري عندما يلغي قوانين مخالفة للدستور وذلك لإرضاء أهداف سياسية ولا علاقة لها بمخالفة القانون للدستور.

٤- ضرورة قيام المواطنين في سوريا باللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن القوانين لدفعه إلى تغيير موقفه لاسيما أنه
-أي القضاء الإداري- رفض تقرير التعويض ليس بشكل مباشر ومبدئي وإنما
عقب دراسة القضية والتأكد من أن الشروط اللازمة لمنح التعويض غير
متوافرة مما يسهل الأمر على القضاء تعديل موقفه.

[د. وليد عرب]

المراجع العلمية الفرنسية:

A – Les ouvrages □

1. F. Burdeau, Histoire du droit administratif, PUF,(1995).□
2. René Chapus, Droit administratif général, Tom I Montchrestien, 1995).□
3. L. Favoreu et L. Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz, (1999).
4. J. F. Lachaume, Les grandes décisions de la jurisprudence, Droit administratif, PUF, (1995).□
5. G. Lebreton, Droit administratif général, Le contrôle de l'action administrative, Armand Colin, (1996).
6. M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, (1999).

B - Les Articles

1. T. Debard, "L'égalité des citoyens devant les charges publiques; fondement incertain de la responsabilité administrative" D. 1987, C. P. 157.
2. J. Kahn, L'évolution de la jurisprudence relative à la responsabilité du fait des lois, EDCE, 1962, P. 63.□
3. G. Morange, L'irresponsabilité de l'Etat-législateur, Evolution et avenir, D. 1962. C. 163.
4. J. Puisoye, " Le principe d'égalité devant les charges publiques comme fondement direct de la responsabilité de la puissance publique, AJDA, 1964, P. 140.
5. D. Simon, Droit communautaire et responsabilité de la puissance publique. Glissements progressifs ou révolution tranquille?", AJDA, 1993, P. 235.

[تطور موقف القضاء الإداري من تقرير مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين]

المراجع باللغة العربية:

١. د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، دار الفكر العربي (١٩٨٨).
٢. د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية (١٩٩٥).
٣. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري - الكتاب الثاني قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام، دار الفكر العربي، ١٩٧٧.
٤. محمد عبد الواحد الجميلي، قضاء التعويض، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، القاهرة: دار النهضة العربية (١٩٩٥).
٥. د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة. دون مكان للنشر (١٩٨٨).
٦. د. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية (١٩٨٠).
٧. عبد الله طلبه، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، حلب: مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية (١٩٧٦).
٨. مجموعة المبادئ القانونية العامة التي أقرتها المحكمة الإدارية العليا السورية في عام ١٩٧٠.