الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Université de Ghardaïa
Faculté de Droit et des sciences politiques

جامعة غرداية/UN4701
كلية الحقوق والعلوم السياسية
المجلس العلمي

الرقم: 847 /2020

مستخرج محضر المجلس العلمي

" اعتماد مطبوعة علمية "

بعد الاطلاع على محضر المجلس العلمي للكلية رقم 004/ 2020 المؤرخ في :

12 اكتوبر 2020

فإن المجلس قد اعتمد مطبوعة علمية من انجاز الدكتور " آيت عودية بلخير محمد " بعنوان " دروس في مقياس قانون المسؤولية الإدارية " موجهة لطلبة السنة أولى ماستر قانون إداري.

وعليه :

1- تودع نسخة من المطبوعة بمكتبة الكلية.

2- تسلم نسخة من هذا المستخرج إلى الأستاذ المعني وتحفظ نسخة أخرى بأرشيف المجلس بمعرفة نائب العميد للبحث العلمي.

غرداية يوم : 20 أكتوبر 2020

رئيس المجلس العلمي

رئيس المجلس العلمي
كلية الحقوق و العلوم السياسية
فروحات السعيد

المجلس العلمي
كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة غرداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مطبوعة بيداغوجية تحت عنوان :

دروس في مقياس قانون المسؤولية الإدارية

موجهة لطلبة مستوى السنة الأولى ماستر
تخصص : قانون إداري

من اعداد :
د/ آيت عودية بلخير محمد

السنة الجامعية: 2021/2020

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

ترتبط فكرة المسؤولية الإدارية بعلاقة وثيقة بكل من نظريتي: القانون والعدالة على حد سواء. فلجهة نظرية القانون؛ يعتبر إقرار مسؤولية الإدارة العامة أحد أبرز مظاهر دولة القانون، بكل ما يعني ذلك من نفاذ الإلزام والجزاء القانونيين على الكافة؛ أفرادا وسلطة. أما لجهة نظرية العدالة، فقوام النظام القانوني للمسؤولية الإدارية هو موازنة الامتيازات الاستثنائية التي تتمتع بها السلطة العامة في نشاطها، بقيود استثنائية أيضا تؤدي لحماية فعالة للأفراد من الأضرار التي قد تصيبهم جراء تلك النشاطات.

يهدف مقياس قانون المسؤولية الإدارية إلى تقديم نظرة شاملة لمختلف جوانب التزام الإدارة بجبر الأضرار الناتجة عن نشاطها بصفة عامة، سواء من حيث ضبط مفهوم المسؤولية الإدارية وتتبع الظروف التاريخية لتطور نظامها القانوني، أو من حيث الأسس التي تقوم عليها هذه المسؤولية، وصولا إلى الوسيلة القانونية التي تسمح بإقامتها.

يندرج مقياس قانون المسؤولية الإدارية ضمن برنامج تكوين طلبة السنة الأولى من مستوى الماستر، تخصص القانون الإداري، وهو يعتمد بشكل وثيق على العديد من المدارك والمفاهيم التي يجب أن يكون الطالب قد حصلها في المرحلة السابقة من التكوين. ويتعلق الأمر خصوصا: بالنظرية العامة للقانون الإداري، المنازعات الإدارية ونظرية القرارات الإدارية. ويوصى أيضا بإحاطة عامة بأحكام المسؤولية المدنية التقصيرية.

من أجل دراسة شاملة لمقياس قانون المسؤولية الإدارية نسطر برنامجا يتضمن توزيع محاور المقياس على أسابيع كل من السداسيين: الأول والثاني، على النحو المبين في الجدول أدناه.

السداسي	المحور	الدرس	عنوان الدرس	الأسبوع
السداسي الأول	المحور الأول مفهوم المسؤولية الإدارية	الدرس الأول	مدلول المسؤولية الإدارية	الأسبوع الأول
		الدرس الثاني	خصائص النظام القانوني للمسؤولية الإدارية	الأسبوع الثاني
				الأسبوع الثالث
		الدرس الثالث	نشأة وتطور مبدأ المسؤولية الإدارية	الأسبوع الرابع
	المحور الثاني أسس المسؤولية الإدارية	الدرس الرابع	المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ	الأسبوع الخامس
		الدرس الخامس	الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي: معايير التمييز وضوابط الجمع	الأسبوع السادس
				الأسبوع السابع
		الدرس السادس	ركن الضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ	الأسبوع الثامن
				الأسبوع التاسع
		الدرس السابع	ركن العلاقة السببية في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ	الأسبوع العاشر
				الأسبوع الحادي عشر
السداسي الثاني		الدرس الثامن	المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر	الأسبوع الأول
				الأسبوع الثاني
		الدرس التاسع	المسؤولية الإدارية على أساس الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة	الأسبوع الثالث
				الأسبوع الرابع
		الدرس العاشر	المسؤولية الإدارية على أساس القانون	الأسبوع الخامس
				الأسبوع السادس
	المحور الثالث دعوى المسؤولية الإدارية	الدرس الحادي عشر	شروط قبول دعوى المسؤولية الإدارية من حيث الشكل	الأسبوع السابع
				الأسبوع الثامن
		الدرس الثاني عشر	أحكام التعويض في دعوى المسؤولية الإدارية	الأسبوع التاسع
				الأسبوع العاشر
		الدرس الثالث عشر	تنفيذ حكم دعوى المسؤولية الإدارية	الأسبوع الحادي عشر

المحور الأول

مفهوم المسؤولية الإدارية

الدرس الأول

مدلول المسؤولية الإدارية

بغرض بناء تجريد ذهني واضح لمعنى المسؤولية الإدارية؛ نعمل بداية على تحليل المصطلح، ثم نتناول بعد ذلك الأقسام التي أرساها القضاء لهذا النوع من المسؤولية.

أولا- المسؤولية الإدارية: تحليل اصطلاحي

المسؤولية إجمالا تعني: "**تحميلُ التزام معين لشخص معين**". وكلمة "تحميل" تدل على عملية إتباع الملتزم فحوى الالتزام. وهذه العملية قد تتولاها أخلاق الإنسان أو ضميره إذا ما خالف سلوكه أحد القواعد الأخلاقية المستقرة لتحمله تبعات نفسية تأنيبا وشعورا بالإثم والندم. وتسمى هذه المسؤولية تبعا لمصدرها "مسؤولية أخلاقية". وهي تقوم على أساس ذاتي محض ولا تحتاج لوقوع ضرر مادي بل تتحقق لمجرد الخروج عن القواعد الأخلاقية[1].

أما إن كان الالتزام ناشئ عن القانون، فإن عملية التحميل تلك يفرضها القانون، ويحققها المخاطبون به (أفراد، إدارة، قضاء...)، لنكون حينئذ أمام "مسؤولية قانونية". والقانون باعتباره قواعد سلوك اجتماعي؛ لا يمكنه تجاوز سبب وجوده المتمثل في إرساء النظام العام وحماية الحقوق والحريات[2]. وبذلك يرى البعض أن المسؤولية القانونية لا تترتب على الشخص "إلا إذا ألحق بالغير ضررا مخالفا بذلك القانون، أي إذا تجاوز حدود حقه للاعتداء على حق الغير، وحقوق كل واحد منا منصوص عليها سواء قانونا أو باتفاق الأطراف"[3]. إلا أن الملاحظ في هذا الرأي؛ الربط الوثيق بل الحتمي بين المسؤولية القانونية ومخالفة القانون، في حين أنه قد يلزم أشخاص بجبر أضرار غير ناشئة عن مخالفتهم للقانون،

---

[1]- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الجزء: الأول، دار احياء التراث العربي، بيروت، د. س، ص 744.

[2] -Henri & Léon Mazeaud, Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle, Tome premier, librairie de recueil sirey, paris, 1931, p. 05.

[3]- سعيد مقدم، التأمين والمسؤولية المدنية، الطبعة الأولى، كليك للنشر، الجزائر، 2008، ص 21.

كالشخص المعنوي الذي يكون مسؤولا باعتباره متبوعا بالنسبة للأضرار التي يتسبب فيها تابعوه[1]. لذلك فتعريف المسؤولية القانونية – لكي يكون شاملا – يحتاج لفكّ تلك الرابطة الحتمية الموجودة بين المسؤولية والمخالفة، وهذا ما نجده عند الأستاذين Mazeaud[2] حينما يقولان أنه: "يكون الشخص مسؤولا كلما كان عليه جبر ضرر". وعلى ضوء ما تقدم يمكن أن ننتهي إلى أن المسؤولية القانونية هي: "**تحميل القانون شخصا معينا، جبر ضرر معين**".

لما كان القانون شاملا لفروع قانونية مختلفة، فإن المسؤولية القانونية فيه، تتصف بالفرع القانوني الذي تُحمِل قواعده الالتزام بجبر الضرر. فإذا قامت بذلك قواعد القانون المدني عن طريق إجراء تسوية مالية أو عينية بين ذمة محدث الضرر وذمة المتضرر بخصم قيمة الضرر من الأولى وإلحاقها بالثانية، نكون أمام "مسؤولية مدنية". أما إذا قامت بهذه العملية قواعد القانون الجنائي بحسم مال من ذمة الجاني لذمة المجتمع جبرا للضرر الذي لحقه، أو بإبعاد الجاني مؤقتا أو استئصاله مؤبدا من جسم المجتمع درئ للقلق والخطر الناجم عن وجوده طليقا؛ نكون أمام "مسؤولية جنائية". ونفس المنطق ننقله لقواعد القانون الدولي، التي إن حملت شخصا دوليا التزاما بجبر ضرر فإنها تقيم بذلك "مسؤولية دولية". فعندما نتكلم – إذا – عن "المسؤولية الإدارية"؛ نفهم أنها "**تحميل قواعد القانون الإداري، الإدارة العامة جبر ضرر معين**".

ثانيا- أقسام المسؤولية الإدارية

يمكننا أن نقسم المسؤولية الإدارية حسب معيار الدعوى القضائية إلى:

[1] – علي فيلالي، الالتزامات، الفعل المستحق للتعويض، الطبعة: الثانية، موفم للنشر، الجزائر، 2007، ص 80.

[2] - « Une personne est responsable chaque foi qu'elle doit réparer un dommage », L & H Mazeaud, op.cit, p. 02.

1- المسؤولية الإدارية العقدية

وهي التي تفعلها قضائيا دعاوى العقود الإدارية، وتنشئ هذه المسؤولية – في إطار العقد الإداري- إما بمخالفة الإدارة لالتزاماتها التعاقدية، أو باستفادتها من خدمات قام بها المتعاقد معها ولم تكن مفروضة في العقد، متى ثبت أن هذه الأعمال الجديدة كانت لازمة حتما للإدارة أو كانت مفيدة لها[1]. والتي تتم دراستها عادة في مباحث العقود الإدارية أو المنازعات الإدارية.

2- المسؤولية الإدارية غير العقدية (التقصيرية)

والتي هي مناط دراستنا فتعتبر دعوى التعويض الإدارية وسيلة تفعيلها أمام القضاء الإداري، وتنشأ هذه المسؤولية في حالتين:

- الأولى: حال تسبب الأعمال غير العقدية للإدارة العامة (القرارات الإدارية والأعمال المادية) في أضرار تصيب الغير؛ تفترض هذه الحالة وجود فعل غير مشروع أو حتى مشروع من جانب الإدارة العامة يرتبط سببيا مع الضرر.

- أما الثانية: فتتمثل في "القانون" ، الذي قد يلزم الدولة بتعويض أضرار ناجمة عن مخاطر اجتماعية.

في الأخير نخلص إلى تعريف المسؤولية الإدارية غير التعاقدية على خلفية التحليل السابق، بأنها: "**تحميل قواعد القانون الإداري، الإدارة العامة جبر الأضرار الناتجة عن نشاطها، أو عن مخاطر اجتماعية**".

[1]- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث: أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، الطبعة العاشرة، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص 357.

الدرس الثاني

خصائص النظام القانوني للمسؤولية الإدارية

يتمتع النظام القانوني للمسؤولية الإدارية بجملة خصائص تميزه عن غيره من أنظمة المسؤولية في القانون، ومن أبزر تلك الخصائص نذكر ما يلي:

أولا- المسؤولية الإدارية تقوم على نظامين قانونيين متباينين

المقصود بالنظام القانوني في المسؤولية الإدارية؛ مجموعة القواعد القانونية الموضوعية التي تحكم المسؤولية الإدارية من حيث شروطها وأسس انعقادها وتفاصيل عملية تطبيقها[1].

إن المسؤولية الإدارية حديثا قد أصبحت تقوم على نظامين قانونين مختلفين: ففضلا عن المسؤولية المقررة للإدارة عن أفعالها الضارة (الخطأ أو المخاطر)؛ أصبحت الإدارة العامة بموجب بعض القوانين تتحمل التعويض عن أضرار لم تتسبب في وقوعها (مثل تعويض ضحايا الإرهاب أو التعويض عن الكوارث الطبيعية). ويمكن أن نلمس الاختلاف القائم بين هذين النظامين سواء من حيث المصدر أو من حيث الأساس.

1- من حيث المصدر

تعتبر المسؤولية الإدارية عن الفعل الضار؛ مسؤولية ذات نظام قانوني قضائي أصلا وأساسا. فمن حيث الأصل؛ فإن نشأة هذا الصنف من المسؤولية الإدارية؛ كان نتاج تفاعل كل من أحكام وقرارات محكمة النقض ومجلس الدولة ومحكمة التنازع، التي أفضت في الأخير إلى قرار "بلانكو" الحاسم، الذي يعد بمثابة شهادة ميلاد للمسؤولية الإدارية. أما من حيث الأساس، فيرجع إلى أن القضاء الإداري هو من تولى بناء هذا النظام؛ فقواعد وأحكام تحديد الخطأ الإداري وفصله عن الخطأ الشخصي، وحالة جمعه

[1]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 65.

معه كانت كلها نتاج تطور مضطرد لقرارات القضاء الإداري المقارن، كما أن أحكم نظرية المخاطر كأساس قانوني استثنائي لمسؤولية الإدارة نمت وتطورت بموجب أحكام القضاء الإداري أيضا[1].

أما المسؤولية الإدارية على أساس القانون، فإن مصدرها الوحيد والمباشر هو القانون. فمثلا مسؤولية البلدية عن الأضرار التي تصيب أعوانها ومنتخبيها أثناء وبمناسبة أداء وظائفهم مقررة بموجب المادة 144 من قانون البلدية. كما تُحمَّل الدولة بموجب المادة 29 من القانون رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء؛ تعويض الضرر المباشر الناجم عن التهديدات أو الإهانات التي قد يتعرض لها القاضي بسبب وظيفته. ونجد أيضا أن مسؤولية الدولة عن الأعمال الإرهابية والحوادث الواقعة في إطار مكافحة الإرهاب قد أقيمت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 99 – 47. وتتكفل الدولة كذلك بتعويض الأضرار الجسمانية التي انعدم المسؤول عنها بموجب المادة 141 مكرر 1 من القانون المدني.

2- من حيث الأساس

تؤسس المسؤولية الإدارية عن الفعل الضار على: الخطأ المرفقي أو المخاطر أو الاخلال بالمساواة، أين يكون نشاط الإدارة سببا في إحداث ضرر للغير. وهو الأمر الذي يجعل هذا الصنف من المسؤولية يقوم على ثلاثة أركان: نشاط الإدارة، الضرر للاحق بالغير والعلاقة السببية بين نشاط الإدارة وضرر الغير. فإذا اجتمعت هذه الأركان قامت مسؤولية الإدارة وألزمت بالتالي بجبر الأضرار.

أما في المسؤولية على أساس القانون فنشاط الإدارة لا تربطه علاقة سببية مع الضرر، لكن رغم ذلك تلزم الإدارة العامة بتغطية الأضرار، واعتقادنا أن هذه المسؤولية تجد أساسها ومنطقها في **تكامل** اعتبارين:

1- خصوصية مصدر الضرر الذي يستحيل إلزامه بالتعويض؛ إما لطبيعته، (كالزلازل، البراكين، الفيضانات أو الحرائق) ، أو لعدم إمكانية السيطرة عليه أو معرفته كالإرهاب أو المشاغبين.

[1]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 67.

2- خصوصية الإدارة العامة؛ وتظهر هذه الخصوصية في كل من ذمتها المالية التي تمثل الذمة المالية للمجتمع، وفي هدف وظيفتها المنحصر في تحقيق المصلحة العامة.

ثانيا- المسؤولية الإدارية تهدف لتحقيق المصلحة العامة

يحقق صنفي المسؤولية الإدارية هذا الهدف بكيفيتين مختلفتين ومتكاملتين كالآتي:

فبالنسبة للمسؤولية الناشئة عن الفعل الضار نتصور وجود عدة ذمم مالية؛ إحداهما للإدارة العامة والتي تتمثل في الخزينة العامة، والثانية للمتضرر. ونظرا للخصوصية التي تتميز بها الخزينة العامة كذمة مالية لجميع المواطنين فإن المسؤولية الإدارية لتحقق المصلحة العامة يجب عليها أن تعادل بين؛ مصلحة المجتمع التي تمثلها الخزينة العامة من جهة، والمصلحة الخاصة التي تمثلها ذمة المتضرر المالية من جهة أخرى، دون أن ننسى مصلحة الموظف العام الذي قد تدفعه وظيفته لارتكاب أفعال ضارة. ويمكننا أن نلمس أوجه المعادلة هاته في آليات التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي(الإداري، المصلحي) للموظف العام:

- فهي تحقق مصلحة الخزينة العامة؛ بعدم تحميل الإدارة العامة المسؤولية عن كل خطأ يرتكب في إطار الوظيفة. إذا بفضل هذا الفصل تتحمل الإدارة مسؤولية جبر الضرر الناشئ عن الأخطاء المرفقية فقط دون الأخطاء الشخصية للموظف.

- أما وجه تحقيقها لمصلحة الموظف العام، فيظهر في مفهوم مخالفة الفكرة الأولى؛ فليس كل خطأ يرتكبه الموظف يعد خطأ شخصيا يتحمل تبعاته بل إنه يتحلل من تعويض الأضرار التي كانت وظيفته دافعة لها[1].

- وأخيرا تكفل هذه الآلية تعويض الشخص المتضرر في كلتا الحالتين؛ سواء كان الضرر ناتج عن خطأ مرفقي أو عن خطأ شخصي. بل وفي تطور لنظام المسؤولية الإدارية – كما سنراه قريبا- تم إيجاد "آلية" تسمح للمتضرر في حالة الأخطاء الشخصية للموظف المرتكبة بسبب أو بمناسبة الوظيفة، أن

[1]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص ص 83- 84.

يطلب التعويض من الإدارة – ذات الملاءة المالية– مع احتفاظ هذه الأخيرة بدعوى الرجوع ضد الموظف المرتكب للخطأ. وفي ذلك حماية للمتضرر من إعسار الموظف[1].

أما بالنسبة للمسؤولية على أساس القانون؛ فإنها تحقق الصالح العام حيث تعجز عنه المسؤولية الإدارية عن الفعل الضار. فإذا اعتمدنا على قاعدة التوصل إلى تعويض كل الأضرار بواسطة كل من يتسبب في حدوثها، فإننا سننتهي حتما إلى أضرار لا يمكن تعويضها[2] في حالات كثيرة. سواء لعدم معرفة مصدر الضرر كما في حالة الاحتجاجات الشعبية، أو كون الضرر ناتج عن فعل أجنبي عن الإنسان كالزلازل والفيضانات أو لعدم إمكان إخضاع المتسبب في الضرر للمسائلة كالإرهاب، أو عندما يكون المسؤول معسرا. أمام تزايد هذه الحالات ومعها عدد الضحايا الذين بقوا دون تعويض لقصور الإطار القانوني الموجود، ظهرت فكرة "**اجتماعية الأخطار**" أين أصبح المجتمع يهتم بهؤلاء[3]. وحيث أن الدولة والإدارة العامة خصوصا هي القيم على ذمة المجتمع المالية، وعلى تحقيق الصالح العام حمّلها المشرع مسؤولية تعويض تلك الأضرار تحقيقا للمصلحة العامة؛ بجبر ضرر الأقلية وتحقيق أمن واستقرار الأغلبية.

ثالثا- المسؤولية الإدارية، مسؤولية غير مباشرة

المسؤولية القانونية تكون مباشرة حالما يسأل الشخص عن أفعاله الشخصية الضارة في مواجهة الشخص المتضرر[4]. أما المسؤولية القانونية غير المباشرة، فهي مسؤولية عن فعل الغير؛ تتحقق عندما يختلف الشخص المسؤول طبيعيا وفيزيولوجيا عن الشخص الذي صدر عنه الفعل الضار. والمسؤولية الإدارية بشقيها، تعد مسؤولية غير مباشرة، فبالنسبة للمسؤولية الإدارية على أساس القانون نجد أن الإدارة

---

[1]– سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986،ص 196.

[2]– سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 260.

[3]– علي فيلالي، المرجع السابق، ص 339.

[4]– عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 27.

ليست طرفا في الواقعة منشئة الضرر، إذ تتحمل مسؤولية فعل لم يصدر عنها. أما بالنسبة للمسؤولية الإدارية على أساس الفعل الضار فيقول بشأنها الأستاذ عمار عوابدي[1] أن: "الإدارة العامة باعتبارها أشخاصا معنوية عامة تفكر وتعمل وتتصرف دائما بواسطة أشخاص طبيعيين هم عمال وموظفو الدولة والإدارة العامة، وعندما تنعقد مسؤولية الدولة والإدارة العامة في نطاق النظام القانوني للمسؤولية الإدارية، فإنها تنعقد دائما على أعمال عمال وموظفي الدولة والإدارة العامة الضارة. . .فالمسؤولية الإدارية هي دائما مسؤولية غير مباشرة ومسؤولية عن فعل الغير".

تاريخيا، واعتمادا على هذه الخاصية، ذهب القضاء العادي الفرنسي يظاهره أعلام الفقه المدني إلى أن قواعد القانون المدني التي تحكم المسؤولية عن فعل الغير، وتحديدا مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه، من شأنها أن تستغرق كافة حالات المسؤولية الإدارية[2]. حيث قضت محكمة النقض الفرنسية بتاريخ 1845/04/01 بأن: "القواعد المنصوص عليها في المواد 1382، 1383 و1384 من القانون المدني، قابلة للتطبيق بدون استثناء، على جميع الحالات التي يتسبب فيها إنسان بخطئه في ضرر للغير؛ وإن الدولة، ممثلة بمختلف فروع الإدارة العامة، مسؤولة عن الإدانات المترتبة عن الضرر الناجم عن فعل، إهمال أو عدم حيطة أعوانها"[3].

قوبل هذا التوجه برفض من طرف القاضي الإداري، معتبرا أنه من غير المناسب إعمال قواعد القانون المدني لتنظيم المسؤولية الإدارية، بل لابد من خضوعها لنظام قانوني مستقل. فقد جاء في قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Rothschild بتاريخ 1855/12/06 أنه: "فيما يتعلق بمسؤولية الدولة في حالة الخطأ أو الإهمال المرتكب من طرف عون للإدارة، فإن هذه المسؤولية ليست عامة ولا

[1]- المرجع نفسه.

[2]- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني: قضاء التعويض، مرجع سابق، ص 116.

[3] -Cour cass., ch. civ., 1er avril 1845, S. 1845, I, 363.

مطلقة، وإنما تتغير بحسب طبيعة ومقتضيات كل مرفق؛ لذلك فإن الإدارة وحدها هي المختصة بتقدير شروطها وتدابيرها "[1].

بتاريخ 1873/02/08 أصدرت محكمة التنازع الفرنسية قرار Blanco الشهير حاسمة به هذا التنازع لصالح موقف القضاء الإداري، حيث أيدت توجه مجلس الدولة في قرار Rothschild. ومما جاء في القرار: "إن الدعوى التي رفعها السيد Blanco ضد محافظ مقاطعة Gironde ممثلا للدولة، تهدف للتصريح بالمسؤولية المدنية للدولة من خلال تطبيق المواد 1382، 1383 و 1384 من القانون المدني، عن الضرر الناجم عن إصابة ابنته بفعل عمال مستخدمين من طرف إدارة التبغ. اعتبارا بأن مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تلحق بالأفراد بفعل مستخدميها في المرافق العامة لا يمكن أن تنظمها المبادئ المنصوص عليها في القانون المدني [...] وأن هذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، ولها قواعدها الخاصة التي تختلف بحسب احتياجات المرفق ومقتضيات التوفيق بين حقوق الدولة وحقوق الأفراد "[2].

مردُّ استقلالية النظام القانوني للمسؤولية الإدارية عن قواعد المسؤولية المدنية يعود في تلك الفترة إلى ثلاث نقاط أساسية: الأولى، أن نصوص القانون المدني المراد تطبيقها على المسؤولية الإدارية، لا من حيث صياغتها ولا وفقا لمقاصد واضعيها توحي إلى تنظيم مسؤولية الإدارة، فهي تتحدث عن الشخص الطبيعي خلافا للإدارة التي تعد شخصا معنويا. أما النقطة الثانية، فتظهر في العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالسلطة الإدارية والتي ليست علاقة تعاقدية كتلك القائمة بين التابع والمتبوع، ولذا يجب الرجوع إلى القواعد الإدارية لا إلى القانون المدني. أما نقطة الاختلاف الثالثة، فتتمثل في أن قواعد

[1] - CE, 6 décembre 1855, Rothschild c. Larcher et Administration des postes.
[2] - TC, 8 février 1873, Blanco c. Ministre des finances.

المسؤولية المدنية عاجزة عن مواجهة جميع حالات مسؤولية الإدارة، وذلك في الحالات التي لا يمكن فيها إسناد الفعل الضار إلى خطأ موظف معين، حتى يمكن إعمال أحكام مسؤولية المتبوع عن فعل التابع[1].

رغم ما كان لهذه الأسانيد من وجاهة، إلا أن حجتها أضحت محل نظر بعد التطور العميق الذي حصل بموجب القانون 05-10 المعدل والمتمم للقانون المدني[2]، لاسيما في النظام القانوني لمسؤولية المتبوع عن فعل التابع، والذي وسع من نطاق هذه المسؤولية بتضمينها أحكاما كانت مقتصرة على قواعد المسؤولية الإدارية بهدف تكريس المساواة بين القطاعين العام والخاص وفقا لمتطلبات اقتصاد السوق. فإلى أي مدى يمكننا اليوم أن نتحدث عن استقلالية النظام القانوني للمسؤولية الإدارية بعد تعديل القانون المدني لسنة 2005؟

في الواقع أدى تعديل القانون المدني بموجب القانون 05-10 إلى تراجع العديد من مقومات استقلالية النظام القانوني للمسؤولية الإدارية، ومع ذلك لا يزال هذا النظام يتمتع بذاتية تمنع استغراقه بصفة كلية من أحكام المسؤولية غير المباشرة في القانون المدني[3].

---

[1]- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني: قضاء التعويض، مرجع سابق، ص 117.

[2]- القانون رقم 05-10 المؤرخ في 2005/06/20 الذي يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 1975/09/26 والمتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم (ج ر ج ج عدد 44 المؤرخة في 2005/06/26).

[3]- لأكثر تفاصيل راجع: بلخير محمد آيت عودية، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية في الجزائر: بين الاستقلالية والاستغراق، مجلة آفاق علمية، العدد 11/04.

الدرس الثالث

نشأة وتطور مبدأ المسؤولية الإدارية

بالرجوع إلى أحكام الشريعة الإسلامية نجد أنها تقرر رفع الضرر عن الناس مهما كانت الجهة التي يصدر عنها هذا الضرر[1]. فقد كان حديث رسول الله صلى الله عليه وسلم: "لا ضرر ولا ضرار"، بمثابة القاعدة الكلية التي تحكم الضمان. وقد اشتق منها الفقهاء والمجتهدون العديد من القواعد الفقهية[2]؛ بدءً بالقاعدة الوقائية: "الضرر يدفع بقدر الإمكان"، مرورا بالقاعدة العلاجية: "الضرر يزال"، وصولا إلى القاعدة التوفيقية القاضية بأن: "يتحمل الضرر الخاص لدفع الضرر العام".

فالأمر لدى الفقهاء المسلمين مأخوذ إذن وفق نظرة واسعة لمبدأ "ضمان تعويض الأضرار". فقد كانت الدولة الإسلامية في عصر الرسول صلى الله عليه وسلم والخلفاء من بعده، تضمن الدماء أن تضيع هدرا، بدفع الدية للمضرور من بيت المال عند عدم وجود عاقلة للجاني أو عدم قدرتها على تحمل الدية[3]. هذا فضلا على أن يكون الضرر قد تسببت فيه مصالح الخلافة والإمارة ذاتها، ففي عهد سيدنا عمر رضي الله عنه بعث رسولا إلى امرأة، مما أدى إلى فزعها من هذا الطلب، فأجهضت جنينها، فكان أن قضى سيدنا علي بن أبي طالب رضي الله عليه بالدية على أمير المؤمنين[4].

أما في فرنسا، فلم يكن يتم التسليم بأن تتحمل الإدارة المسؤولية عن أفعالها في ظل النظام الملكي المطلق، فما دام الملك لا يخطئ فلا مجال للإدارة ان تتحمل تبعة أي ضرر ناتج عن أفعالها. أما بعد قيام الثورة الفرنسية وإقرار النظام الجمهوري فقد تم إقرار مبدأ مسؤولية الإدارة عن فعالها. غير أنها قد

---

[1]- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 50.

[2]- أمجد محمد منصور، النظرية العامة للالتزامات، مصادر الالتزام، الطبعة: الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص 259.

[3]- المرجع نفسه، ص 266.

[4]- المرجع نفسه، ص 271.

خضعت في هذه الفترة لاختصاص المحاكم العادية والتي طبقت عليها أحكام المسؤولية المدنية التي كانت تمثل الشريعة العامة آنذاك. غير أن هذا الوضع لم يستمر طويلا، إذ سرعان ما طالب مجلس الدولة بدعوى التعويض هاته بمناسبة قرار روتشيلد، إلى غاية تدخل محكمة التنازع في فضية "بلانكو" Blanco بقرارها الصادر في 02/08/ 1873 والذي جاء فيه: "إن مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسبب تصرفات الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام، لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقررها القانون المدني للعلاقات فيما بين الأفراد. وهذه المسؤولية ليست بالعامة ولا بالمطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تتنوع وفقا لحاجيات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة"[1]. وبقرار "بلانكو" Blanco يكون قد وضع حد لتنازع الاختصاص في المسؤولية الإدارية بين القاضي العادي والقاضي الإداري، ليتحول النقاش إلى أساس هذه المسؤولية؛ وهو ما تطور وفقا للكرونولوجيا التالية:

- 1873/07/30 (قضية: PELLETIER)[2]: التمييز بين الأخطاء المرفقية المقيمة لمسؤولية الإدارة والأخطاء الشخصية المقيمة لمسؤولية الموظف.

- 1895/06/21 (قضية: CAMES)[3]: تأسيس القضاء الإداري لأول مرة المسؤولية الإدارية على نظرية المخاطر.

---

[1]- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، المرجع السابق، ص 113.

[2]- مختصر وقائع هذه القضية؛ أن قامت السلطات العسكرية بمصادرة أول عدد من صحيفة يصدرها السيد PELLETIER، الذي تقدم بدعوى ضد قائد المنطقة العسكرية ومدير مقاطعة L'oise مطالبا بإلغاء الحجز والحصول على تعويض، إلا أن المدير قد أصدر قرار التنازع، وحكمت محكمة التنازع بأن العمل المنسوب إلى المدعي عليهم عمل إداري يعقد الاختصاص لمجلس الدولة الفرنسي. راجع: عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 124.

[3]- وترجع هذه القضية إلى إصابة السيد CAMES العامل في أحد مصانع الدولة بشلل في اليد أثناء عمله، لا العامل ولا الإدارة ساهما فيه بخطأ، وارتكز مفوض الحكومة Romio في هذه القضية على خصوصية مسؤولية الدولة، وألزمها بالتعويض على أساس المسؤولية بدون خطأ المبنية على المخاطر. راجع: جورج سعد، المرجع السابق، ص 263.

- 1911/02/03 (قضية: ANGUET)[1]: إرساء قاعدة الجمع بين المسؤوليتين المرفقية والشخصية حال اشتراك الأخطاء الشخصية والمرفقية في إحداث الضرر.

- 1918/07/26 (قضية: LE MONNIER)[2]: إقامة مسؤولية الإدارة عن الأخطاء الشخصية الواقعة أثناء القيام بالخدمة.

- 1938/01/14 (قضية: LA FLEURETTE)[3]: تقرير المسؤولية الإدارية الناجمة عن الوظيفة التشريعية.

---

[1]- مختصر وقائعها؛ أن السيدANGUET بينما كان داخل مكتب البريد لاستلام قيمة حوالة تم إغلاق المكتب قبل 10 دقائق من الوقت المحدد بسبب خلل في ساعة المكتب، فأشار إليه أحد الموظفين بالخروج من الباب المخصص للعمال، ولما هم بالخروج اشتبه فيه عاملان فدفعاه بعنف مما أدى لتعرضه لكسر على مستوى الساق بعد تعثره بقطعة حديدية كانت مركبة تركيبا سيئا بالباب، فقرر مجلس الدولة أن الضرر ناتج عن خطأين متمايزين:

- خطأ مرفقي متمثل في غلق الباب قبل الوقت المحدد ووجود قطعة حديدية تشكل خطرا بالباب.

- خطأ شخصي يتمثل في الخطأ الجسيم لأعوان البريد الذين عاملو المضرور بقسوة. راجع: لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، الطبعة: الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 145.

[2]- وتعود هذه القضية إلى أحد الأعياد المحلية، نظمت خلالها مسابقة لصيد الحمام كان إجرائها تشكل أخطارا على المحيط، وبالرغم من تنبيه رئيس البلدية إلى الأخطار التي تنجم عن ذلك بسبب عدم كفاية احتياطات الأمن، إلا أن رئيس البلدية لم يتخذ إجراءات حيال ذلك، مما أدى لإصابة السيدة LE MONNIER برصاصة طائشة، قامت على إثرها بمباشرة دعويين: دعوى أمام القاضي العادي ضد رئيس البلدية على أساس خطأ شخصي. ودعوى أمام القاضي الإداري ضد البلدية، أين طرحت مشكلة أساس قيام مسؤولية البلدية بما أنه لم يكن هناك ظاهريا أي خطأ من طرفها، ولكن وتحت ملاحظات وتأثيرات مفوض الدولة Léon Blum المعتبر أنه: " إذا كان بالإمكان نزع الخطأ عن الإدارة فإنه من الصعب نزع الإدارة عن الخطأ"، فتم إقرار مسؤولية البلدية بجانب المسؤولية الشخصية لرئيس البلدية. راجع: لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص 147.

[3]- وتتلخص القضية في أن المشرع قد أصدر في 29 يونيه 1934 قانونا يمنع صناعة"الكريمة" إلا من اللبن الخالص (بنسبة 100٪) وكان الهدف منه حماية منتجي الألبان، إلا أن هذا قد أجبر شركة LA FLEURETTE عن التوقف عن العمل لإنتاجها "كريمة" لا تستجيب لمقتضيات القانون، والتي رفعت دعوى أمام مجلس الدولة بهدف التعويض عن الخسائر التي لحقت بها، فستجاب مجلس الدولة لهذا الطلب مستندا على مبدأ مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة. راجع: سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض،المرجع السابق، ص 44.

- 1949/11/18 (قضية: MEMEUR)[1]: إقرار مسؤولية الإدارة عن الأخطاء التي يرتكبها أعوانها خارج الخدمة والتي سهل المرفق وقوعها.

- 1949/06/24 (قضية: LE COMTE)[2]: إقرار مسؤولية الإدارة عن الاستعمال الضار للأسلحة من طرف أعوان الأمن دون خطأ.

- 1951/07/28 (قضية: LA RUELLE et DELVILLE)[3]: إقرار حق الرجوع للعون على الإدارة، أو للإدارة على العون حال ترتيب مسؤولية أحدهما عن خطأ قام به الآخر بصفة كلية أو جزئية.

---

[1]- وتتعلق هذه القضية بمطالبة السيدة MEMEUR تعويضا عن أضرار أصابت عمارة تملكها بفعل شاحنة عسكرية فقد سائقها السيطرة على مقودها أثناء استعمالها لأغراض خاصة به، فاستجاب مجلس الدولة لهذا الطلب مقررا أن كل خطأ غير منبت الصلة بالمرفق تسأل السلطة الإدارية عنه ويعد خطأ مرفقيا. راجع: عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 126.

[2]- وتعود وقائع هذه القضية ليوم: 1945/02/10، أين قام أعوان مكلفين بتوقيف سيارة بشارع فرساي بباريس بإرسال إشارات لحث صاحب السيارة على التوقف، وبالرغم من صفارات الإنذار، قام باجتياز السيد، فأطلق أحد الأعوان عيارا ناريا نحو أسفل السيارة انعكست لتصيب السيد LE COMTE الذي كان جالسا أمام باب حانته إصابة مميتة، ولقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض لذوي حقوق الضحية على أساس المخاطر الاستثنائية. راجع: لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص 27.

[3]- تتمثل هذه القضية في حادث صدم ضابط الصف السيد LA RUELLE السيدة Marchand بسيارة عسكرية كان يستعملها خارج ساعات العمل ولأغراض شخصية أخرجها بعد إيهام الحارس المكلف أنه في مهمة، وحيث أن السيدة Marchand قامت برفع دعوى تعويض ضد الإدارة، والتي استجاب لها مجلس الدولة، قامت الإدارة برفع دعوى الرجوع ضد الضابط أمام مجلس الدولة، والذي قبل ذلك أيضا. أما قضية DELVILLE فتتمثل وقائعها في كون السيد DELVILLE المستخدم لدى وزارة إعادة البناء والتعمير بينما كان يقود شاحنة تابعة للإدارة وهو في حالة سكر صدم السيد Caron، فقام هذا الأخير بمطالبة الجاني بالتعويض أمام القضاء العادي. غير أن السيد DELVILLE رجع أما مجلس الدولة على الإدارة بنصف المبلغ تأسيسا على أنه إضافة لخطئه الشخصي فإن فساد مكابح الشاحنة قد ساهم أيضا في وقوع الحاث، فأقر مجلس الدولة حق العون بالرجوع. راجع: لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص 153.

المحور الثاني
أسس المسؤولية الإدارية

الدرس الرابع

المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

الخطأ كأصل عام يمثل الأساس الأول والمنطقي للمسؤولية. ومن شأن الخطأ أن يقيم كذلك المسؤولية الإدارية إذا ما نسب إلى مرفق عام ونجم عنه ضرر أصاب أحد الأشخاص. فقوام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ توفر ثلاثة أركان: خطأ مرفقي، ضرر وعلاقة سببية بينهما.

نخصص هذا الدرس الرابع من سلسلة دروسنا في قانون المسؤولية الإدارية لتعريف الخطأ المرفقي، وبيان صوره، وقياس درجاته، تمهيدا للخوض في باقي التفاصيل فيما سيلحق من دروس.

أولا- تعريف الخطأ المرفقي

يمكننا أن نعرف الخطأ المرفقي على أنه: انحراف سلوكي لعون عمومي[1] مشخص[2] أو غير مشخص[3] للإدارة العامة في إطار نشاطه لتحقيق غرض وظيفته[4] يشكل من خلاله إخلالا بواجب يفرضه عليه القانون[5].

ثانيا- صور الخطأ المرفقي

يمكن للخطأ المرفقي أن يظهر في إحدى الصور الآتية:

---

[1]- نوظف مصطلح العون العمومي لاتساعه لكافة الأشخاص الذين قد يرتكبون أخطاء مرفقية، سواء كانوا: موظفين بالمعنى الواسع للمصطلح، متعاقدين أو مسخرين.

[2]- هو خطأ معروف مصدره؛ ينسب إلى عون معين بذاته أو إلى أعوان معينين بذواتهم.

[3]- وهو خطأ ناتج عن فعل عون أو أعوان الإدارة حتما، ولكن دون أن يتم تحديده أو تحديدهم بصفة شخصية، فينسب حينها الخطأ أيضا للمرفق.

[4]- يجب لينسب الخطأ للمرفق وليس للعون؛ أن يكون متصلا اتصالا ماديا ومعنويا بالوظيفة.

[5]- علي فيلالي، المرجع السابق، ص 55.

1- تأدية الإدارة العامة للوظيفة المنوطة بها على وجه سيئ

ينسحب هذا المعنى على جميع الأعمال الايجابية الصادرة عن الإدارة والمنطوية على خطأ، والتي يقوم بها إما أعوانها، كأن ينشأ الضرر من أحد رجال الشرطة أثناء مطاردته لأحد المجرمين باصطدامه بأحد المارة، أو التي تصدر من أشياء أو حيوانات تملكها الإدارة، كالأضرار التي يسببها هروب حيوان أو سقوط طائرة[1].

2- عدم تأدية الإدارة العامة للوظيفة المنوطة بها

وتتمثل في المواقف السلبية المتخذة من قبل الإدارة العمومية بإحجامها عن القيام بأعمال تكون ملزمة بإتيانها، كامتناع الإدارة عن القيام ببعض الأشغال العامة الضرورية أو أعمال الصيانة مثل عدم إنشاء حاجز لمنع سقوط المارة في حفرة على مستوى الطريق[2].

3- إبطاء الإدارة العامة في تأدية وظيفتها

وتبرز هذه الحالة في تأخر الإدارة عن تنفيذ أمر كان عليها تنفيذه تأخرا أكثر من المعقول، الأمر الذي ينتج عنه ضرر للأشخاص، كتأخر سيارة إسعاف في الوصول إلى مكان الحادث[3].

ثالثا- درجات الخطأ المرفقي المقيم للمسؤولية الإدارية

مناقشة هذا العنوان تفرض الإجابة على السؤال التالي: هل كل خطأ مرفقي مقيم للمسؤولية الإدارية؟

لقد خلصنا فيما سبق إلى أنه مما يميز المسؤولية الإدارية عن نظيرتها المدنية، أن المسؤولية في القانون الإداري لا تقوم على كل خطأ سببب ضررا، حيث تشترط درجة معينة من الأخطاء لإقامة

[1]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية،المرجع السابق، ص 151.

[2]- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة:الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 192.

[3]- المرجع نفسه، ص 192.

المسؤولية في حالات معينة والتي تختلف بحسب ما إذا كانت في إطار القرارات الإدارية أو في إطار الأعمال المادية.

1- الخطأ المرفقي في القرارات الإدارية

تعد اللامشروعية - في نظر الأستاذ محيو[1]- المثال الحقيقي للخطأ المرفقي، لأن أولى واجبات المرفق العام هي أن يحترم القوانين[2]، فهل كل لا مشروعية تؤدي إلى المسؤولية؟

يميز الأستاذ عبد العزيز عبد المنعم خليفة بين نوعين لعدم مشروعية القرارات الإدارية على النحو الآتي:

- **الأول:** هو عدم المشروعية الشكلية، والتي تبدو إما في حالة صدور القرار في غير الشكل الذي حدده القانون، أو في حالة صدوره عن غير المختص الذي منحه المشرع سلطة التقرير[3]. وإذا ما اعترى القرار الإداري إحدى هاتين الحالتين، "فإن هذا القرار لا يولد مسؤولية عن التعويض لآثاره الضارة الناجمة عن تنفيذه في جميع الحالات، حيث تنتفي المسؤولية طالما أن هذا العيب غير مؤثر في موضوع القرار الذي كان سيصدر على أية حال بذات المضمون"[4]. وتبرير ذلك عند الأستاذ سليمان الطماوي، هو انفصال رابطة السببية بين العيب ذاته وبين القرار[5].

- **أما النوع الثاني:** فهو عدم المشروعية الموضوعية، والتي تضم كل من عيوب: السبب، المحل والغاية. وبالنسبة لهذا النوع فإنه -كأصل عام- يشكل القرار المشوب بأحد عيوب المشروعية الموضوعية خطأ

---

[1]- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة: فائز أنجق وبيوض خالد، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 216.

[2]- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، المرجع السابق، ص 152.

[3]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، منشأة المعارف، مصر، 2008، ص 169.

[4]- المرجع نفسه، ص 176.

[5]- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، المرجع السابق، ص ص 433 -434

مرفقيا، وإذا ما أحدث ضررا يكون موجبا لمسؤولية الإدارة؛ لقيام وجه العلاقة وجودا وعدما بين الخطأ والقرار، عكس ما هو في عدم المشروعية الشكلية. أما إذا ما اقترن ارتكاب هذا الخطأ بصفة الجسامة أو بتعمد مرتكبه فإنه يشكل خطأ شخصيا للموظف[1].

2- الخطأ المرفقي في الأعمال المادية للإدارة

يتخذ الخطأ هنا مظاهر متعدد كالإهمال أو الترك أو التأخير أو عدم التبصر[2]، و- دائما- في إطار خاصية التوفيق بين مصلحة الدولة وبين مصلحة المتضرر، فإن القضاء يقوم بالتمييز بين الأخطاء بحسب طبيعة الأنشطة؛ "فتلك التي تقوم في عمل عادي سهل الأداء تترتب فيها المسؤولية على أساس خطأ بسيط، بينما تلك المعقدة والصعبة، أو ذات الخطورة لا ترتب المسؤولية إلا على أساس الخطأ الجسيم"[3]. وذلك اعتبارا من أن الأخطاء البسيطة المرتكبة في ممارسة نشاطات صعبة وخطيرة كعمليات الإنقاذ ومكافحة الشغب، أو في ظروف استثنائية كحالات الحرب، يمكن التسامح فيها، ومن العدل عدم إقامة مسؤولية الإدارة على أساسها. ومن جهة أخرى، إذا تعلق الأمر بنشاطات صعبة وقلنا بإقامة مسؤولية الإدارة على مجرد خطأ بسيط، فذلك من شأنه منع السلطة الإدارية من التصرف بالسرعة والنجاعة الضرورية[4].

---

[1]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة،المرجع السابق، ص 178.

[2]- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، المرجع السابق، ص 163.

[3]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 216.

[4]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص 80.

الدرس الخامس

الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي: معايير التمييز وضوابط الجمع

بالرغم من أن الخطأ يصدر عن العون البشري دائما إلا أن نسبته وتحمل تبعاته لا تقع دائما على العون، فوجب بذلك التمييز بين الخطأ المرفقي الذي ينسب للمرفق وتتحمله الإدارة، والخطأ الشخصي الذي ينسب للعون العمومي والذي يجب عليه تحمله، حيث تقضي مثلا المادة 144 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية[1]: "البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها./ وتلزم البلدية برفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم خطأ شخصيا". هذه الاستقلالية بين الخطئين: المرفقي والشخصي، لا تعني عدم التداخل بينهما من الناحية العملية، مما يفرض وضع ضوابط تعالج ذلك ضمن متطلبات المصلحة العامة.

أولا- التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي

أرسى كل من الفقه والقضاء معايير فاصلة بين الخطأ المصلحي والخطأ الشخصي؛ تبنى المشرع بعضها في وقت لاحق. وللتفصيل أكثر في هذا الشأن، نتعرض فيما يلي لأبرز تلك المعايير سواء لدى الفقه أو لدى القضاء:

1- المعايير الفقهية للتمييز بين الخطأ المرفقي و الخطأ الشخصي

اقترح الفقه عدة معايير للتمييز بين الأخطاء المرفقية والأخطاء الشخصية؛ من بينها:

أ- معيار الأهواء الشخصية

وقال به الفقيه الفرنسي"ادوارد لافيريار"، والذي يرى أن الخطأ يكون شخصيا إذا كان العمل الضار مطبوعا بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره، أما إذا كان العمل الضار

[1]- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية (ج ر ج ج عدد 37 المؤرخة في 2011/06/03).

غير مطبوع بطابع شخصي،و ينبئ عن موظف عرضة للخطأ والصواب، فالخطأ حين ذاك يكون مصلحيا[1].

ب- معيار الغاية

ينسب هذا المعيار إلى الفقيه " ليون ديجي"، ويقوم على أساس الغاية من التصرف الإداري الخاطئ، فإذا كان الموظف قد تصرف ليحقق أحد الأهداف المنوط بالإدارة تحقيقها والتي تدخل في وظيفته الإدارية، فإن خطأه يندمج في أعمال الإدارة، وينسب إلى المرفق العام. أما إذا تصرف الموظف بقصد تحقيق أغراض لا علاقة لها بالوظيفة ليشبع رغبته الخاصة، فإن الخطأ في هذه الحالة يعد شخصيا[2].

ج- معيار الانفصال عن الوظيفة

قال بهذا المعيار الفقيه الفرنسي" هوريو"، ويذهب إلى أن الخطأ يعتبر شخصيا إذا أمكن فصله عن الوظيفة[3]. ساير المشرع الجزائري هذا الرأي، حيث اعتبر في المادة 31 الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، أنه: "إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير، بسبب خطأ في الخدمة، ويجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر **منفصلا عن المهام الموكلة له**".

---

[1]- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، المرجع السابق، ص 120.

[2]- المرجع نفسه، ص 122.

[3]- المرجع نفسه، ص 121.

يكون الخطأ منفصلا ماديا عن الوظيفة، إذا ظهر الانفصال بشكل مادي ملموس وذلك إذا كانت واجبات ومقتضيات الوظيفة العامة لا تتطلب القيام بمثل هذا العمل أصلا[1]. كأن يقوم أحد أعوان الضبط الإداري بإطلاق أعيرة نارية أثناء عملية لمكافحة الشغب دون أن يتلقى الأمر بذلك.

أما الانفصال المعنوي أو الذهني، فإنه يتحقق إذا كان العمل وإن كان يبدو في ظاهره يدخل في دائرة واجبات الوظيفة باتصاله بها اتصالا ماديا، إلا أنه إذا استطعنا أن نطلع على نية فاعله، نجد أنه قصد به إحداث أضرار للغير[2]. كأن يصدر الرئيس المختص قرارا يعاقب فيه مرؤوسه لا لشيء إلا لأنه يخالفه سياسيا أو لنزاع شخصي معه.

2-المعايير القضائية للتمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي

القضاء الإداري لا يأخذ بالنظريات الفقهية – السابق ذكر أهمها- إلا على سبيل الاسترشاد، وفضل إقرار معايير عملية تميز الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي:

أ- الخطأ منقطع الصلة كلية بوظيفة العون العمومي

هي الحالة الطبيعية والعادية للخطأ الشخصي، والتي تقوم عندما يكون الخطأ المرتكب والمنسوب إلى الموظف لا علاقة له بعمله الوظيفي إطلاقا، كأن يقصر في واجب تولي رقابة ابنه القاصر.

ب- الخطأ الجنائي

يعتبر القضاء الإداري الأخطاء الجنائية كأخطاء شخصية غالبا، وإن اتصلت في بعض الأحيان اتصالا ماديا بالمرفق العام. وهذا على نحو ما قضى به مجلس الدولة بتاريخ 2001/07/09 (في قضية ورثة م.ع ضد بلدية أولاد فايت)[3] بانعدام الخطأ المرفقي، ووجود خطأ شخصي لحارس بلدي

---

[1]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 137.

[2]- المرجع نفسه.

[3]- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، فهرس رقم: 602، (قرار غير منشور)، عن: لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص 177.

ارتكب جناية القتل العمد بسلاح الخدمة ضد المواطن م.ع، وجاء في حيثيات القرار: "حيث أن دراسة الأوراق الحاضرة خالية من ما يفيد أن السيد هـ.ر الذي توبع بتهمة القتل العمدي، والذي ارتكب الأفعال التي تركب منها موضوع النزاع، كان وقت ارتكابه لتلك الوقائع في تأدية وظيفته أو بسببها، وبحسبه فإن خطأ المصلحة بمفهوم القانون الإداري غير متوفر، والمستأنف عليها غير مسؤولة، والمسؤول عن التعويض هو الفاعل نفسه".

ج- الخطأ الجسيم

هو خطأ غير عمدي كالإهمال وعدم الحيطة، غير أنه يتميز عنها من حيث درجة جسامته، والتي تقدر على ضوء ظروف وقوع الفعل أو على اعتبار خطورة ما يترتب على هذا السلوك[1]. كأن يطلب أحد الجنود إدخاله للمستشفى، إلا أن الطبيب العسكري يرفض ذلك فيموت الجندي[2]. تبى المشرع الجزائري هذا المعيار في المادة 23 من الأمر رقم 75-74 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، والتي تقضي بأن: "تكون الدولة مسؤولة بسبب الأخطاء المضرة بالغير والتي يرتكبها المحافظ أثناء ممارسة مهامه. ودعوى المسؤولية المحركة ضد الدولة يجب أن ترفع في أجل عام واحد ابتداء من اكتشاف فعل الضرر وإلا سقطت الدعوى./ وتتقادم الدعوى بمرور خمسة عشر عاما ابتداء من ارتكاب الخطأ. وللدولة الحق في رفع دعوى الرجوع ضد المحافظ في حالة **الخطأ الجسيم** لهذا الأخير".

ثانيا- ضوابط الجمع بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي

على ضوء ما سبق؛ إذا كان هناك خطأ مرفقي فإن الإدارة هي من يتحمل مسؤولية جبر الضرر الناجم عنه، أما إذا كان هناك خطأ شخصي، فالعون العمومي هو الذي يتحمل مسؤولية جبر الضرر[3]. إلا أن الوقائع العملية المتشابكة قد خففت من حدة وإطلاق هذه القاعدة ببروز حالات تشترك فيها أخطاء

[1]- علي فيلالي، المرجع السابق، ص 86.

[2]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 254.

[3]- المرجع نفسه،ص 256.

مرفقية مع أخطاء شخصية لأعوان عموميين في إحداث الضرر، وحالات أخرى يحتم فيها المنطق القانوني قيام مسؤولية الإدارة بالرغم من أن الضرر كان نتاجا خالصا لخطأ شخصي. ونتيجة لذلك ظهرت "**نظرية الجمع**"[1]، والتي يمكن أن نفصل فيها ببيان حالات قيامها والآثار المترتبة عنها.

1- حالات الجمع

وتتمثل في حالتين:

أ- الجمع بين الأخطاء

وهي حالة اشتراك الأخطاء الشخصية والمرفقية في إحداث الضرر

ب- الجمع بين المسؤوليات

وتكون في حالة الأخطاء الشخصية غير المنفصلة تماما عن الوظيفة. في هذه الحالة خطأ واحد فقط هو مصدر الضرر، وهو الخطأ الشخصي للعون العمومي والذي يفترض أن يقيم مسؤولية العون الشخصية فقط[2]، إلا أنه نظرا للارتباط المادي أو المعنوي لهذا الخطأ بالمرفق العام، خلص القضاء إلى إقامة مسؤولية المرفق العام أيضا، والتي تظهر في حالتين:

* **حالة الأخطاء الشخصية المرتكبة أثناء القيام بالخدمة:** بمعنى أن تكون الوظيفة هي التي وضعت بين يدي الموظف أسباب ارتكاب الخطأ[3]. ويكون الأمر كذلك إذا ارتكب الخطأ أثناء تنفيذ الخدمة أو بمناسبتها[4] ومثالها أن يخرج جندي مناوب إلى حفل أقيم بجوار الثكنة، وفي حالة ابتهاج أطلق رصاصة بمسدس الخدمة أصابت أحد الحاضرين خطأ[5].

---

[1]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 168.

[2]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 257.

[3]- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، المرجع السابق، ص 194.

[4]- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني: قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، الطبعة الأولى، ديوان المنشورات الحلبية، بيروت، 2005، ص 260.

[5]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 257.

* **حالة الأخطاء الشخصية المرتكبة خارج الخدمة:** تقوم هذه الحالة عندما تكون بعض الأعمال المرتكبة ذات علاقة وطيدة مع المرفق[1]. و ذلك بأن تسهل الصفة الوظيفية أو وسائلها ارتكاب الخطأ. ومثال هذه الحالة أن يقوم طبيب عمومي وفي خارج أوقات العمل وفي غير مناسبتها بإجراء عملية جراحية لمريض ينتج عنها عاهات مستديمة. إذ لولا صفة الطبيب لما سمح له بإجراء العملية.

2- نتائج الجمع

تظهر نتائج جمع الأخطاء وجمع المسؤوليات في الدعويين التاليتين:

أ- دعوى المتضرر

ينتج عن الجمع تمتع المتضرر بحق الخيار في الملاحقات التي يمكن مباشرتها سواء ضد الإدارة، أو ضد العون أو كلاهما، إلا أن هذا لا يمنحه حق الحصول على تعويض مضاعف عما هو مستحق[2].

ب- دعوى الرجوع

والتي يمكن أن ترفعها الإدارة على العون أو العكس، وذلك تناسبا مع ما اختاره المضرور وما تم دفعه من تعويض[3].

[1]- جورج سعد، المرجع السابق، ص 241.

[2]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 259.

[3]- المرجع نفسه.

الدرس السادس

ركن الضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

الضرر هو: "الأذى الذي يصيب الشخص من جراء المساس بحق من حقوقه أو بمصلحة مشروعة له؛ سواء تعلق ذلك الحق أو تلك المصلحة بسلامة جسمه أو عاطفته أو بماله أو حريته أو شرفه أو غير ذلك"[1]. وفي ما يلي نتطرق إلى كل من أنواع وطبيعة الضرر المقيم للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ.

أولا- أنواع الضرر المقيم للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

يصنف الضرر إلى ضرر مادي وآخر معنوي وفقا للتفصيل الآتي:

1- الضرر المادي

ويتمثل في تلك الخسارة المالية، التي تصيب الشخص نتيجة تعد على حق من حقوقه أو مصلحة مالية مشروعة له. وبالتالي فالضرر المادي هو إما إخلال بحق أو بمصلحة مالية للمضرور:

أ- الضرر إخلال بحق للمضرور

الحق هو "ثبوت قيمة معينة لشخص بمقتضى القانون"[2]. ويشمل السلامة الجسدية، أو الحق في الحياة أصلا. فالتعدي على الحياة ضرر، بل هو أبلغ الضرر، وإتلاف عضو أو إحداث جرح أو إصابة الجسم أو العقل بأي أذى آخر من شأنه أن يخل بقدرة الشخص على الكسب أو يكبده نفقة في العلاج هو أيضا ضرر مادي[3]. ومن بين الحالات التي أقام فيها مجلس الدولة الجزائري مسؤولية الإدارة عن الضرر الجسمي، نجد قراره بتاريخ 2005/03/02 (في قضية ر.أ ضد المستشفى الجامعي بارني لحسين

---

[1]- علي فيلالي، المرجع السابق، ص 283.

[2]- مولود ديدان، مقرر وحدتي المدخل للعلوم القانونية ونظرية الحق، الطبعة: الأولى، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص 51.

[3]- عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص 856.

داي)[1]، مختصر وقائعها: أن دخلت الطفلة ر.ر إلى المستشفى الجامعي "بارني" أين أجريت لها عملية جراحية في 1997/01/30، لكن سوء العناية أدى إلى فقدانها للبصر نهائيا مع تشوه على مستوى القرنية، وقد جاء في حيثيات القرار: "حيث أن عناصر المسؤولية الطبية قائمة ومجتمعة وهي الخطأ البسيط والضرر والعلاقة السببية المؤثرة بينهما.

حيث أنه بخصوص العنصر الأول المتمثل في الخطأ البسيط فإنه متوفر، لكون الشهادات الطبية المرفقة بالملف تؤكد بأن فقدان بصر العين اليمنى للبنت إنما يرجع لعواقب الجرح الناتج عن العملية الجراحية المجراة لها بمستشفى بارني بحسين داي.

حيث أن الضرر موجود وثابت، ويتمثل في فقدان بصر العين اليمنى.

حيث أن العلاقة السببية المؤثرة ما بين الخطأ والضرر موجودة لكون العملية الجراحية هي السبب المؤثر المؤدي إلى فقدان بصر العين اليمنى للبنت.

حيث أنه في حالة الخطأ الطبي فإن المستشفى يحل محل الطبيب في دفعه التعويض للضحية، وله الرجوع على الطبيب عند الاقتضاء".

كما أنه قد يكون الحق المعتدى عليه عبارة عن قيمة مالية للمضرور، كهدم منزل، أو إتلاف سيارة. ومن أمثلة إقامة المسؤولية نتيجة الإخلال بحق واقع على المال نجد قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 1988/01/02 (في قضية وزير المالية ضد م.ع)[2] بخصوص إيداع المدعو م.ع لدى مصالح الضمان بالجزائر لكمية من الذهب قدرها 198 غراما بقصد دمغها، غير أن تلك الكمية اختفت من محلات الإدارة اثر السرقة الحاصلة بالكسر بتاريخ 1979/09/30.

---

[1]- الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر، الغرفة الثالثة، ملف رقم: 838/04، (قرار غير منشور)،عن:لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص ص 103 - 104.

[2]- لحسين بن شيخ آث ملويا،دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث:نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 60، عن: المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد: 1993/4، ص 173.

ب- الضرر إخلال بمصلحة مالية للمضرور

وقد لا يكون الضرر إخلالا بحق للمضرور، بل إخلال بمصلحة ذات طابع مالي له. ومثال ذلك أن يفقد المضرور عائله دون أن يكون له حق ثابت في النفقة عليه. وهذا على خلاف من له حق ثابت في النفقة، فإن الضرر يصيبه في حق لا في مصلحة[1]. كأن يفقد الشخص عمه الذي ينفق عليه جراء خطأ للإدارة العامة. ويمكن تصور هذه الحالة أيضا في الأضرار الناشئة عن الأشغال العمومية؛ كأن تحدث أشغال الحفر أصوات مزعجة تؤدي إلى الأضرار بزبائن فندق أو بالمرضى في مستشفى خاص، أو إقامة سدود ينتج عنها إنقاص كمية المياه لتوليد الكهرباء لمشروع خاص، أو أن تؤدي الأشغال العمومية إلى غلق مدخل أحد المطاعم أو المتاجر وعزلها عن الزبائن[2].

2- الضرر المعنوي

هو الضرر الذي لا يلحق الشخص في حق أو مصلحة مالية، فلا يشكل اعتداء كما في الضرر المادي على الذمة المالية[3]، بل يلحق ما يصطلح عليه الأستاذ علي فيلالي "الذمة المعنوية"، إذ يقول: " يحتوى الضرر المعنوي على عدة أصناف، منها ما يتعلق بالجانب الاجتماعي للذمة المعنوية، وتمس الشخص في شرفه، في سمعته، ومنها ما يتعلق بالجانب العاطفي للذمة المعنوية، وتمس الشخص في عاطفته، ومنها ما يتعلق بالمعتقدات الدينية أو الأخلاقية، ومنها الأضرار التي تصيب الشخص جسمانيا من دون أن تنقص من قدرته في العمل كالآلام والجروح"[4]. والقاضي الإداري الجزائري لم يغفل هذا النوع من الضرر، فحمل الإدارة المسؤولية عن أفعالها المفضية إلى أضرار معنوية، ومن بين تطبيقات مجلس الدولة

---

[1]- عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص 858.

[2]- محمد يوسف المعداوي، مذكرات في الأموال العامة والأشغال العامة، الجزء: الثاني،الطبعة : بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص ص 36 - 37.

[3]- أمجد منصور محمد، المرجع السابق، ص 289.

[4]- علي فيلالي، المرجع السابق، ص ص 289 – 290.

لذلك نجد مثلا قراره بتاريخ 2004/03/09 (في قضية هـ.ع ضد مدير القطاع الصحي بمجانة)[1] أين قضى بالتعويض عن الضرر المعنوي للضحية الناتج عن فقدانها لجنينها والألم الذي أصابها بسبب العملية الجراحية التي تعرضت لها، وجاء في حيثيات القرار: "حيث أن المستأنفة أصيبت بضرر تألمي نظرا للعملية الجراحية التي أجريت لها مع كل ما يترتب عن ذلك

حيث أنها أصيبت كذلك بضرر معنوي بعد وفاة جنينها.

حيث أنه ونظرا لهذين الضررين، يتعين إذن الاستجابة لطلبها بمنح مبلغ ثلاثمائة ألف دج (300.000 دج)، لها تعويضا عن الضررين اللذين أصيبت بهما"

ثانيا- طبيعة الضرر المقيم للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

يشترط في الضرر المقيم للمسؤولية الإدارية أن يكون محققا. ويكون الضرر كذلك إذا ما تجسدت آثاره في الواقع[2]، كما أن الضرر يكون محققا في حالة تأكد حدوثه في المستقبل، ولو لم يكن قد وقع حالا[3] (وفاة الكفيل)، "و المقصود بالضرر المستقبل المحقق هو ذلك الذي قامت أسبابه، غير أن كل نتائجه أو بعضها قد تراخت إلى المستقبل"[4]. أما الضرر المحتمل؛ هو غير المحقق، أي قد يقع وقد لا يقع، فلا يكون التعويض عنه واجبا إلا إذا وقع فعلا[5]. وهذا على عكس تفويت الفرصة (نحو المشاركة في امتحان أو مسابقة) فإنه يجب التعويض بالرغم من أن النتائج التي ستترتب على الفرصة الضائعة محتملة

---

[1]- مجلس الدولة، الغرفة: الثالثة، ملف رقم: 011565، (قرار غير منشور)، عن: لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 63

[2]- علي فيلالي، المرجع السابق، ص 294.

[3]- أمجد محمد منصور، المرجع السابق، ص 285.

[4]- علي فيلالي، المرجع السابق، ص 294.

[5]- عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص 862.

(و هذا وجه الشبه مع الضرر الاحتمالي) ، فإن ضياع الفرصة في حد ذاتها أمر محقق (و هذا هو وجه الشبه مع الضرر المحقق) ، مما يستوجب التعويض عن ضياع الفرصة لا عن نتائجها[1] .

[1]- علي فيلالي، المرجع السابق، ص 295.

الدرس السابع

ركن العلاقة السببية في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

يكتمل قيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ بتوفر ركن العلاقة السببية بين الخطأ والضرر. وسنفصل في هذا الركن من خلال البحث في طبيعة هذه العلاقة وفي حالات انقطاعها.

أولا- طبيعة الرابط السببية بين الخطأ والضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

إذا رجعنا إلى قضية الطفلة (ر.ر) السابقة، والتي أصيبت بضرر مادي بليغ بفقدانها البصر نهائيا على مستوى العين اليمنى، زائد تشوه على مستوى القرنية، نتيجة لخطأ طبي بمستشفى "بارني" الجامعي بحسين داي، سوف لن نجد صعوبة في إلحاق ذلك الضرر بذاك الفعل. أي أن الطفلة قد أصيبت بالضرر نتيجة للعملية الجراحية.

غير أن العلاقة بين أفعال الإدارة العامة والأضرار الحاصلة لا تكون بهذا الوضوح دائما، خصوصا إذا ما دخلت أفعال أخرى في ملابسات الواقعة التي أحدثت الضرر؛ فمثلا بغرض جمع القمامة في المزرعة الفلاحية "للسيد أحمد" ببلدية عين أزال، قام سكان القرية بحفر حفرة بعد الحصول على ترخيص من البلدية، وبفعل الأمطار تحولت تلك الحفرة إلى بركة، وبفعل الحرارة توجه أطفال تلك القرية للسباحة في تلك البركة، مما أدى إلى غرق ووفاة الطفل "عبد الصمد" الذي كان من بين هؤلاء الأطفال[1]. فمن يتحمل في هذه الحالة المسؤولية؟ هل هم السكان الذين قاموا بحفر الحفرة؟ البلدية التي أصدرت قرار الترخيص ولم تؤدي دور الرقابة على الحفرة؟ أو أولياء الطفل الذين أخلوا بواجب المراقبة؟ أو الطفل ذاته؟ أم لا أحد نظرا لتسبب ظروف الطبيعة في ذلك ؟

يقدم الفقه في القانون المدني نظريتين أساسيتين في تحديد طبيعة العلاقة السببية المرتبة للمسؤولية الخطئية:

[1]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني: المسؤولية بدون خطأ، المرجع السابق، ص 12.

1- نظرية تكافؤ الأسباب

وخلاصتها؛ أنه يجب الاعتداد بكل الأسباب التي اشتركت في إحداث الضرر، ولو كان لبعضها علاقة بعيدة بالضرر، طالما أنها شرط ضروري في إحداثه. فالأحداث على العموم –يرى أنصار هذه النظرية– تترتب عن جملة عوامل منها ما هو من فعل الإنسان أو من امتناعه، ومنها ما هو من فعل ظروف خارجية. وبما أن تخلف عامل من هذه العوامل يحول دون تحقيق الضرر، فإن فرزها أمر غير مبرر[1].

بتطبيق هذه النظرية على قضية "عبد الصمد"؛ فإن المسؤولية ستقع على كل من سكان القرية الذين شاركوا في الحفر، البلدية التي رخصت بذلك، وأولياء الطفل الذين أخلو بواجب الرقابة، الطفل ذاته الذي خاطر بالسباحة، بل حتى الطبيعة التي ملأت الحفرة بالمطر والحرارة التي دفعت الأطفال للسباحة. وقد انتقدت هذه النظرية في فقه القانون المدني، باعتبارها تؤدي إلى تشتت المسؤولية وإيقاعها على أشخاص لم يقوموا بارتكاب أي خطأ.

2- نظرية السبب المنتج

قال بهذه النظرية الفقيه الألماني" فون كريس" Von kries، وتقوم هذه النظرية على التمييز بين الأسباب العارضة والأسباب المنتجة أو الفعالة، فيتم تحميل المسؤولية على الثانية دون الأولى[2]، والمقصود بالسبب المنتج؛ كل فعل يكون بإمكانه عادة إحداث مثل الضرر الذي أصاب المتضرر طبقا لسير الأمور سيرا عاديا. وأما السبب العرضي فهو ذاك الذي لا ينتج عادة الضرر ولو ساهم في حدوثه صدفة[3].

---

[1]– علي فيلالي، المرجع السابق، ص 314.

[2]– عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص 907.

[3]– علي فيلالي، المرجع السابق، ص 316.

إذا ما أردنا تطبيق هذه النظرية على قضية الطفل عبد الصمد، فيمكن أن نعتبر من الأسباب العرضية كل من فعل: الحفر، العوامل الطبيعية (المطر والحرارة) ، قرار الترخيص بالحفر. فهي عوامل لا ينتج عنها عادة الضرر. أما الأسباب الباقية : فعل الطفل، عدم رقابة الأولياء، وعدم متابعة البلدية للأشغال، فيمكن اعتبارها أسباب منتجة كونها تؤدي عادة إلى مثل ذلك الضرر. والواقع أن هذه النظرية تبدو أكثر عقلانية ومنطقية من السابقة، فهل أخذ بها القاضي الإداري ووزع المسؤولية على كل الأسباب المنتجة أعلاه؟

3- موقف القاضي الإداري الجزائري

لاستجلاء هذا الموقف نعرض أولا قرار مجلس الدولة قي قضية الطفل عبد الصمد، ثم نحاول استخلاص قاعدة تقدير السببية في المسؤولية الإدارية.

جاء في قرار مجلس الدولة (في قضية رئيس المندوبية التنفيذية عين أزال، ضد ع.ط)[1] بتاريخ 1999/03/08 ما يلي: "حيث تدعيما لاستئنافها تزعم أن المسؤولية تقع على القائم بالأشغال، والبلدية غير ملزمة بالتعويض طبقا للمادة 127 من القانون المدني، ولكن بالرجوع إلى أدلة الملف يتبين أن مسؤولية البلدية قائمة، بحيث أن أشغال حفر الحفرة كانت تحت إدارة البلدية، وأن البلدية هي التي رخصت بها سكان القرية لجمع القمامة.

حيث كان يجب على المندوبية التنفيذية لبلدية عين أزال أخذ كل الإجراءات المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول لحماية الحفرة، وكان على البلدية التأكد من كون هذه الحفرة لا تشكل خطرا على المحيط ولاسيما للأشخاص.

حيث أن هذا التقصير والإهمال من طرف البلدية أدى إلى غرق ابن المستأنف عليه، وينتج مما سبق ذكره أن مسؤولية البلدية ثابتة، وبالتالي فهي ملزمة بتعويض ذوي حقوق الضحية" .

[1] – لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص 34.

الأكيد أن مجلس الدولة في هذا القرار لم يأخذ بنظرية تكافؤ الأسباب، إذ لو كان ذلك لحمل جميع الأسباب والعوامل المسؤولية ولقسم بينهم التعويض. أما النظرية الثانية (السبب المنتج)، فلقد خلصنا إلى وجود ثلاثة أسباب فعالة بإمكانها عادة إحداث مثل ذلك الضرر فلماذا حمل مجلس الدولة المسؤولية على البلدية فقط؟

الظاهر من استقرائنا لآراء الفقه الإداري الجزائري، أن مجلس الدولة لا يعتمد على نظريات الفقه والقانون المدني، بل هدفه الأول هو تعويض الأضرار عن طريق تحميل الإدارة المسؤولية كلما وجدت علاقة بين الضرر وأحد نشاطاتها. فنقرأ للأستاذ أحمد محيو[1] قوله: "و الملاحظ أن القضاء الإداري لا يدخل في اجتهادات القضاء العادي التي ولدت نظريات مختلفة للسبب: توازن الظروف equivalence des conditions مجانبة السبب والسببية الملائمة". وللأستاذ عمار عوابدي[2] قوله: "ودون أن نتعرض للنظريات الفلسفية والقانونية التي قيل بها في مجال تفسير رابطة السببية وتحديدها مثل نظرية السببية المباشرة، ونظرية السببية المناسبة والملائمة، ونظرية تعادل الأسباب، وغيرها من النظريات التي قيلت وتقررت في هذا النطاق. نكتفي بالقول والتأكيد على ضرورة تحقق وتوفر رابطة السببية بين نشاط الإدارة وأعمالها والضرر المترتب، فمتى توافرت هذه الرابطة فإن السلطة الإدارية العامة لا تستطيع، ولا تملك الدفع بعدم المسؤولية". وأخيرا يقول الأستاذ الحسين بن شيخ آث ملويا: "ويلاحظ هنا بأن مجلس الدولة وإن أشار إلى وجود علاقة سببية، فإنه لا يشير صراحة في كونها مباشرة من عدمه لكون همه الأول هو التعويض عن الأضرار، ولا يشير إلى النظريات المختلفة لعلاقة السببية"[3].

---

[1]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 241.

[2]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 217.

[3]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 74.

وفي الختام نتساءل؛ هل أن مسؤولية الإدارة قدر محتوم، واقع عليها في جميع وظائفها وتصرفاتها التي تحدث أضرار في إطارها ، في كل حالة وفي كل ظرف؟

ثانيا- حالات انقطاع العلاقة السببية

تقوم مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ إذا ما كان خطأها هو المتسبب في الضرر الحاصل، أما إذا رجع الضرر كليا أو جزئيا لسبب أجنبي عن عمل الإدارة، فإنه من المنطقي أن لا تحمّل الإدارة تقصيريا مسؤولية ضرر لم تتسبب فيه. وترجع الأسباب الأجنبية القاطعة للرابطة السببية بين الضرر وعمل الإدارة نذكر:

1- القوة القاهرة

"القوة القاهرة هي الحدث غير القابل للارتقاب، غير القابل للمقاومة والخارج عن إرادة الأفرقاء"[1].

فالسبب الأجنبي في صورة القوة القاهرة يستجيب لثلاث خصائص:

- غير قابل للارتقاب: أي غير متوقع الحدوث.
- غير قابل للمقاومة: أي لا يمكن دفع آثاره.
- خارج عن إرادة الأفرقاء: أي أن يكون الحادث غريبا عن عمل الإدارة والضحية.

ويترتب عن القوة القاهرة الإعفاء الكلي إذا كانت وحدها مصدر الضرر، ولكن إذا ساعد فعل الإدارة على ذلك، فإن الإعفاء يكون جزئيا . ومن تطبيقات القوة القاهرة اعتبرت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في قرارها بتاريخ 1968/04/19 (في قضية الدولة ضد شركة الورق والورق المقوى العصرية)[2] الأمطار قوة قاهرة نظرا لاكتسابها لطابع" الاستثناء" بقولها: " حيث أنه ثبت بأن الأمطار

[1]- جورج سعد، المرجع السابق، ص 285.

[2]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 80.

المتهاطلة في يومي 05 و08 أكتوبر والفيضانات الناتجة عنها لها طابع عدم التوقع **والاستثناء** الذين يسمحان باعتبارها قوة قاهرة" .

2- خطأ المتضرر

تعفى الإدارة من المسؤولية كليا أو جزئيا عندما يكون سلوك الضحية أو المتضرر مسؤولا عن قيام الضرر[1]. فعندما يكون خطأ المضرور هو السبب الوحيد للضرر فإن الإدارة لا تتحمل المسؤولية وعلى المضرور تحمل النتائج، أما إذا لم يكن لخطأ المضرور سوى تدخل جزئي في تحقيق الضرر، فإن مسؤولية الإدارة ستنقص بذلك المقدار[2].

هو الأمر الذي قضى به مجلس الدولة في قرار له بتاريخ 20/ 2004/07 (في قضية ذوي حقوق ط.م ضد بلدية السوقر)[3]، أين أقر مجلس الدولة بمسؤولية البلدية جزئيا لسوء تثبيت حاجز حديدي تسبب في وفاة طفل، نظرا لاشتراك خطأ والدي الطفل القاصر (البالغ من العمر 7 سنوات) في الحادثة. وجاء في أسباب القرار: "حيث أنه من البديهي أن سقوط الحاجز الحديدي راجع إلى سوء تثبيت هذا الأخير من طرف مصالح البلدية.

حيث أن سوء تثبيت الحاجز يمثل خطأ يؤدي إلى إقامة مسؤولية البلدية، ومن ثم فإن البلدية مسؤولة عن الحادث الذي راح ضحيته القاصر ط.م.

ولكن حيث أن السيد ط.م قاصر وتحت مسؤولية والديه، فإنه وجب عليهما مراقبته وبعدم قيامهما بذلك، يكونا قد ارتكبا خطأ من شأنه إعفاء البلدية جزئيا من مسؤوليتها .

---

[1]- جورج سعد، المرجع السابق، ص 285.

[2]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 249.

[3]- مجلس الدولة، الغرفة، الثالثة، ملف رقم: 014101، (قرار غير منشور) عن: لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص 41.

حيث بالتالي يتعين إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعويض جزئي أي 1/ 3 من الأضرار اللاحقة، أما 2/ 3 الباقية فتقع على الوالدين. . . " .

3- فعل الغير

الغير؛ هو كل شخص عام أو خاص مهما كانت صفته القانونية والذي يختلف عن المدعي عليه والأشخاص غير الواقعين تحت مسؤوليتها. يترتب على فعل الغير الإعفاء الكلي أو الجزئي للإدارة من مسؤوليتها[1].

[1]- رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 135.

الدرس الثامن

المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

في سبيل مناقشة مؤسسة لنظرية المخاطر كأساس للمسؤولية الإدارية، لابد لنا من أن نعود لهذه النظرية بشيء من التأصيل والتحليل قبل التطرق لأركانها ولأبرز تطبيقاتها القضائية.

أولا- نشأة وتطور فكرة المخاطر كأساس للمسؤولية الإدارية

القانون عبارة عن ظاهرة ذات طابع "إيكولوجي" ، لارتباطه دوما بالبيئة الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية والسياسية في الدولة؛ يتطور بتطورها ليساير حاجيات المجتمع وليواكب مقتضيات العصر المتجددة. لذلك ترى أن المشرع يتدخل بين الحين والآخر ملغيا ومعدلا ومتمما لنصوص القوانين حتى تتلاءم مع الظروف الجديدة في المجتمع[1].

بالرجوع إلى أواخر القرن التاسع عشر، نجد أنه حدثت تطورات جوهرية في عدة مجالات. بدءً بالمجال الاقتصادي؛ حيث حدث انقلاب في الوسائل، فبعدما كان زراعيا أصبح يرتكز على الآلات والمصانع الكبرى. وعلى الصعيد الإيديولوجي بهت نجم المذهب الفردي أمام مبادئ الاشتراكية المغلبة لمصالح المجتمع على حساب المصلحة الفردية[2]. أما على المستوى الاجتماعي "فقد برزت في هذه الفترة شخصية العامل وأدرك أهميته في المجتمع وشعر بأن له حقوقا يجب أن تحترم فتكونت نقابات العمال للدفاع عن هذه الحقوق"[3].

كان أول من استجاب وتفاعل مع هذه التطورات هم فقهاء القانون المدني، وتحديدا في مجال المسؤولية التقصيرية التي كانت تبنى على أساس "الخطأ واجب الإثبات". فقد أدى الاستعمال الواسع

---

[1]- محمد سعيد جعفور، المرجع السابق، ص 22.

[2]- علي علي سليمان، النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام في القانون المدني الجزائري، الطبعة: السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 150.

[3]- المرجع نفسه، ص 151.

للآلات الميكانيكية إلى اتساع دائرة الأخطار والأضرار التي تحيق بالعمال، غير أن أغلب هذه الأضرار بقيت دون تعويض نظرا لصعوبة إثبات الخطأ من جانب رب العمل[1]. فبرز هذا الحيف بفعل نشاط النقابات العمالية، وبدأ الفقه يوجه سرب من الانتقادات "للخطأ" كأساس وحيد للمسؤولية. فقد كتب الأستاذ علي علي سليمان ناقلا على الأستاذ Tunc قوله: "إن البحث عن الخطأ في المسؤولية المدنية قد أصبح اليوم لا جدوى من ورائه"[2]، وقوله: " إن دول "الكومن لو" (Common Law) تطلق على المسؤولية القائمة على الخطأ عبارة المسؤولية التي تقوم على النصيب (La loterie)، لأن المضرور قد ينجح في إثبات خطأ المسؤول فيكسب التعويض، وقد يخفق في إثبات خطئه فيخسر التعويض، فهي إذن في رأي هذه الدول مسؤولية غير خلقية"[3].

نال بذلك ركل الضرر اهتماما واسعا من قبل فقهاء القانون المدني حتى كاد يغطي الخطأ. فنادوا بأن السببية المادية بين الفعل الضار والضرر الذي تحقق يعد شرطا كافيا لقيام المسؤولية، دون حاجة إلى البحث عن خطأ. فالمسؤولية المدنية تستهدف فقط – ومنذ انفصالها على المسؤولية الجزائية– تعويض المضرور وليس معاقبة المسؤول[4]، فنشأة بذلك نظرية "المخاطر".

لكن القضاء المدني الفرنسي لم يساير هذه النظرية بنفس تحمس الفقه، بل سار القضاء وراء الفقه بخطوات مترددة، ولم يشأ أن يسير الشوط إلى نهايته فوقف تطوره عند الخطأ، لم يجاوزه إلى مسؤولية لا تقوم على خطأ أصلا[5].

---

[1]– عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص 767.

[2]– علي علي سليمان، المرجع السابق، ص 149.

[3]– المرجع نفسه، ص 150.

[4]– أمجد محمد منصور، المرجع السابق، ص257.

[5]– عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص 766.

لكن بالمقابل، نجد أن القضاء الإداري في فرنسا قد تلقف هذه النظرية، ولم يتوانى في ترجمتها في أحكامه، لعل أولها – وفقا لبعض الفقه[1]– قرار "كام" CAMES بتاريخ 1895/06/21، في قضية أصيب فيها عامل بشلل في اليد في أحد مصانع الدولة لا العامل ولا الإدارة ساهما فيه بخطأ، وارتكز مفوض الدولة "روميو" Romio في هذه القضية على خصوصية مسؤولية الدولة، وألزمها بالتعويض على أساس المسؤولية بدون خطأ المبنية على المخاطر[2].

فعرفت فكرة المخاطر مذاك تطورا أكثر أهمية مما هي عليه في القانون المدني، ووجدت في القانون الإداري أرضا خصبة بتطبيقات عديدة ومتنوعة[3]. وقبل التطرق إلى بعض تلك التطبيقات سنقوم أولا بتحليل أركان إعمال هذه النظرية، وبتحديد أهم خصائصها.

ثانيا- أركان قيام المسؤولية على أساس نظرية المخاطر

كتب الأستاذ عمار عوابدي لبيان أركان هذه المسؤولية أنه: "إذا كانت القاعدة العامة والأصلية أن المسؤولية العامة والمسؤولية الإدارية خاصة تقوم على ثلاثة أركان: ركن الخطأ، وركن الضرر، وركن العلاقة السببية بين الخطأ والضرر، ويكون الخطأ فيها هو أساسها القانوني والنفسي والأخلاقي والمنطقي [...] و تسمى المسؤولية هنا بالمسؤولية الخطئية أو المسؤولية على أساس الخطأ مقابلة للمسؤولية الإدارية غير الخطئية أو مسؤولية الإدارة دون خطأ من موظفيها. وهذه الأخيرة تتحقق وتقوم عندما ينهدم

---

[1]– أنظر كل من:

– محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 283.

– جورج سعد، المرجع السابق، ص 263.

– عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 226.

– لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني: المسؤولية بدون خطأ، المرجع السابق، ص 14.

– حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 229.

[2]– جورج سعد، المرجع السابق، ص 263.

[3]– أحمد محيو، المرجع السابق، ص ص 220 – 221.

لسبب أو لآخر ركن الخطأ، وتقوم على ركنين فقط هما ركن الضرر وركن علاقة السببية بين الضرر وعمل الإدارة"[1]. وفي نفس الاتجاه كتب الأستاذ سليمان الطماوي[2]: "بجانب المسؤولية التي تقوم على أساس الخطأ، أنشأ مجلس الدولة في فرنسا نوعا آخر من المسئولية لا علاقة له بفكرة الخطأ بتاتا، بمعنى أنه قرر مبدأ التعويض عن أضرار نجمت عن تصرف مشروع من جانب الإدارة ولا تشوبه شائبة، أي أنه أقام المسؤولية على ركنين فقط من أركانها هما الضرر وعلاقة السببية بينه وبين تصرف الإدارة".

إن اعتبار قيام المسؤولية الإدارية على أسس نظرية المخاطر يحتاج إلى ركنين فقط؛ هو في رأينا محل نظر، ونستند في رأينا هذا على الأسانيد التالية:

1- الأول، وهو ذو صبغة منطقية. إذ نرى أنه لا يمكن القول أن للشيء ركنين؛ الثاني هو رابطة بين الركن الأول و"عنصر" آخر محدد ومعين دون أن يكون هذا "العنصر" يشكل ركنا أيضا؛ إذ أنه بغياب هذا "العنصر" لا يتحقق الركن الثاني المتمثل في "الرابطة" فينهدم الشيء. وإذا ما أسقطنا هذا الكلام المطلق والمجرد على استلزام ركنين فقط لقيام المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر؛ الضرر والعلاقة السببية بين الضرر وتصرف الإدارة، فإن هذا الركن الثاني (العلاقة السببية)، هو ركن "وظيفي- ديناميكي" يقوم بإلصاق وإتباع الضرر (الركن الأول) بعنصر آخر وهو "فعل الإدارة المشروع". وهنا نتساءل عن مصير "العلاقة السببية" إذا ما غاب "فعل الإدارة" سوف يفقد طبعا سبب وجوده ويغيب بدوره، وبالتالي يفهم أن "فعل الإدارة المشروع" يدخل في تكوين هذه الصورة من المسؤولية.

2- أما السند الثاني، فهو ذو طابع تحليلي. يقوم على اعتقادنا أنه:

* حين الكلام عن "الخطأ" كركن في المسؤولية، فإنه يفترض حتما وجود عنصرين: العنصر الأول وهو السلوك (فعل أو امتناع)، والثاني هو مخالفة ذلك السلوك للقانون.

---

[1]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 177.

[2]- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، المرجع السابق، ص 206.

* وحين الكلام عن "الفعل المشروع"، فإنه نفترض أيضا عنصرين: عنصر السلوك (الفعل أو الامتناع)، وعنصر عدم مخالفة السلوك للقانون.

فنلاحظ إذا أن الثابت بين الخطأ والفعل المشروع هو وجود سلوك، وأن المتغير بينهما – والذي من شأنه أن يحدد وصف السلوك- هو مدى مخالفة القانون من عدمه. ولما كان لا يُتصور ضرر دون سلوك ما، فإن القول "بانتفاء الخطأ" في ظل وجود ضرر في إطار المسؤولية القانونية هو في الحقيقة؛ انتفاء عنصر مخالفة السلوك للقانون فقط، ليبقى السلوك غير المناف للقانون وهو "الفعل المشروع". أي انتفاء صفة "الخطأ" دون انهدام "ركن الفعل".

تأسيسا على السندين السابقين، نقول أن المسؤولية الإدارية التقصيرية المبنية على نظرية المخاطر تقوم بتوفر ثلاثة أركان:

1- الركن الأول: تصرف فعل الإدارة المشروع المتضمن مخاطر خاصة

نظرية المخاطر خلافا لنظرية قطع المساواة أمام الأعباء العامة، لا تقيم مسؤولية الإدارة عن التصرفات المشروعة للإدارة فحسب، بل تشترط أن يكون التصرف متضمنا لمخاطر خاصة كما هو الحال في الاستعمال المشروع للأسلحة النارية والقنابل المسيلة للدموع أو الأشغال العامة.

2- الركن الثاني: الضرر الخاص وغير العادي

الضرر كما رأينا هو الأذى الذي يصيب الشخص من جراء المساس بحق من حقوقه أو بمصلحة مشروعة له. وفضلا عن الشروط العامة للضرر في المسؤولية الإدارية، يشترط القاضي الإداري لعدم إطلاق المسؤولية على أساس المخاطر شرطين إضافيين:

أ- يجب أن يكون الضرر خاصا

إن خصوصية الضرر تكمن في إصابته لفرد معين أو لعدد محدود من الأفراد، فإذا كان للضرر مدى واسع، فإنه يشكل عبئا عاما يتحمله الجميع ومانعا لحق التعويض. وهذا الشرط يعتبر هاما وبل حاسما

في حالة المسؤولية على أساس المخاطر. أما في المسؤولية على أساس الخطأ، فلا تعفى الإدارة من تعويض الأضرار الناشئة عن خطئها مهما كان العدد[1].

ب- يجب أن يكون الضرر غير عادي

بحيث أنه يتجاوز القدر الذي يجعله من مخاطر المجتمع العادية التي يتحتم على الأفراد أن يتحملوها نتيجة لوجودهم كأعضاء في هذه الجماعة، لذلك يشترط القضاء هذا الشرط إضافة إلى الشروط الأخرى[2]. ويشار إلى أن تقدير هذه الاستثنائية في الضرر ترجع للسلطة التقديرية للقاضي الإداري على ضوء المعطيات الموضوعية المحيطة بالضرر[3].

3- الركن الثالث: الرابطة السببية بين الضرر وتصرف الإدارة المشروع المتضمن مخاطر خاصة

أي أن يكون الضرر ناشئ أساسا عن النشاط الخطر للإدارة العامة، ولا وجود لأي عامل من عوامل انقطاع تلك الرابطة والتي سبق لنا التطرق لها في السداسي الأول.

ثالثا- تطبيقات لنظرية المخاطر كأساس للمسؤولية الإدارية في القضاء الإداري الجزائري

من بين تطبيقات القضاء الإداري الجزائري لنظرية المخاطر نذكر الحالات الآتية:

1- المسؤولية عن الأضرار الناشئة عن الأشغال والمنشآت العمومية

"الأشغال العمومية هي الأشغال العقارية المنجزة من طرف شخص عمومي لتحقيق خدمة عمومية[4]، والأشغال العمومية بسبب أهميتها وكثرتها فإنها تؤدي إلى أضرار تحيق بالأموال والأشخاص، سواء عند تنفيذها أو بعد بناء الإنشاءات العمومية. ونظرا لتباين قرارات وأحكام القضاء الإداري من ناحية تأسيس المسؤولية عن الأضرار الناشئة عن الأشغال العمومية؛ التي يؤسسها على الخطأ حينا وعلى

[1]- أحمد محيو، المرجع السابق،ص 244.

[2]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 221.

[3]- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 112.

[4]- المرجع نفسه، ص 37.

المخاطر حينا آخر، فقد بحث الفقه عن معيار فاصل لأساس هذه المسؤولية والذي يرجعه الأستاذ رشيد خلوفي[1] إلى طبيعة الضحية بالتمييز بين الأضرار الواقعة على المشاركين، الأضرار الواقعة على المرتفقين أو تلك التي تقع على الغير:

أ- الأضرار الواقعة على المشاركين

المشاركين في الأشغال العمومية هم الذين ينفذونها أو يشاركون في التنفيذ خصوصا منهم المقاولين ومستخدميهم، وقد أسس القضاء الإداري الجزائري المسؤولية عن الأضرار الواقعة لهؤلاء على أساس الخطأ، على نحو ما قضت به المحكمة الإدارية للجزائر بتاريخ 1964/10/16 في قضية بشأن حادث وقع أثناء أشغال قامت بها شركة كهرباء وغاز الجزائر فقد اعتبر القاضي بأن: "E.G.A لا يمكن اعتبارها مسؤولة في مواجهة العمال الذين كانوا حين وقوع الحادث يشاركون في أشغال الصيانة للمنشآت المذكورة إلا إذا كان الحادث قد نتج عن خطأ ينسب لتلك المؤسسة العمومية"[2].

ب- الأضرار الواقعة على المرتفقين

المرتفقون هم الذين يستعملون بصورة عادية الإنشاءات العمومية في ظروف مطابقة لما أعدت له[3]. ويؤسس القضاء المسؤولية عن الأضرار التي تصيب المرتفقين على نظرية "انعدام الصيانة العادية" والتي تعني أن "الإدارة ملزمة بالسهر على صيانة وسير المنشأة العمومية ليتمكن المرتفق من استعمالها بدون

---

[1]- يقول الأستاذ رشيد خلوفي في هذا الصدد: "يأخذ الأستاذ محيو عند دراسته لهذا الموضوع بالمعيار الذي يأخذ بعين الاعتبار طبيعة الضحية، بينما يظهر من كتابات الأستاذ عوابدي تفضيله للمعيار المتعلق بطبيعة الضرر لذا يشير في دراسته للضرر الناجم عن الأشغال العمومية إلى فكرة الضرر الدائم. ونقول بدورنا أنه إذا كان المعيار الذي يأخذ بطبيعة الضرر له جانب مرض من الناحية النظرية، فإن معيار طبيعة الضحية أقرب من الهدف المنشود في قانون المسؤولية الإدارية وهو البحث عن تعويض ضحايا النشاط الإداري غير المشروع والمضر وهذا في أوسع مجال ممكن". رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 40.

[2]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 223.

[3]- المرجع نفسه، ص 225.

خطر"[1]. وهذا ما قضت به الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في قرار لها بتاريخ 1992/02/23 (في قضية وزير التربية الوطنية ضد "ب")[2] أين تم إقامة مسؤولية الدولة على أساس خطأ مفترض متمثل في انعدام الصيانة العادية لمؤسسة تعليمية ترك فيها سلك كهربائي على الأرض دون صيانة، الأمر الذي تسبب في تكهرب أحد التلاميذ ووفاته.

ج- الأضرار الواقعة على الغير

الغير ليس بمرتفق ولا بمشارك، فهو غريب عن الأشغال والإنشاءات العمومية[3] كصاحب محل تجاري تأثرت مبيعاته بسبب أشغال عمومية طويلة المدة نسبيا قطعت عنه الاتصال بالزبائن. والغير يحصل على تعويض على أساس "نظرية المخاطر" أي دونما حاجة لإثبات وصف الخطأ على فعل الإدارة. ولقد أعلن المجلس الأعلى هذه المسؤولية في قرار له بتاريخ 1965/02/03 (في قضية "حطاب" ضد الدولة)[4] بقوله: "حيث أنه بسبب الأخطار التي يمثلها وجود تلك المنشآت فإن الإدارة مسؤولة ولو في غياب الخطأ عن الأضرار الحاصلة والتي لا يمكن إعفائها منها إلا في حالة القوة القاهرة وخطأ الضحية".

2- المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن الأسلحة والآلات الخطيرة للإدارة

مع استعمال الآلات والأسلحة الخطيرة من طرف أعوان الضبط الإداري (كالأسلحة النارية، المسدسات الكهربائية أو الغازات المسيلة للدموع) ونظرا لخطورتها في ذاتها؛ تكون الإدارة حتى بدون خطأ ثابت من جانبها مسؤولة عن تعويض الأضرار الناجمة عن استخدام هذه الوسائل[5]. ومن بين

---

[1]- رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 44.

[2]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص 61، عن : نشرة القضاة، العدد: 1997/52، ص 135.

[3]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 224.

[4]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني: المسؤولية بدون خطأ، المرجع السابق، ص 11.

[5]- محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 284.

تطبيقات القضاء الإداري الجزائري لهذه الحالة نجد قرار مجلس الدولة بتاريخ 2002/11/05 (في قضية ح.ض ضد وزير الداخلية)[1]، ومختصر وقائعها: أنه خلال تدخل الشرطة لإلقاء القبض على مشبوه، انطلقت رصاصة من مسدس عون الأمن العمومي أصابت الضحية الذي كان على متن سيارة الأجرة التي يعمل سائقا لها مما تسبب له بجروح. وبعد الإدانة الجنائية ورفع دعوى التعويض أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء وهران التي حكمت بعدم الاختصاص النوعي، استأنف المدعي القرار أمام مجلس الدولة، الذي استجاب بإلغاء القرار المستأنف، مع إلزام وزير الداخلية بأن يدفع له تعويضا قدره 200.000 دج، وجاء في حيثيات القرار: "حيث أن المستأنف قد تم جرحه بطلقة طائشة أطلقها المستأنف عليه الأول عون الأمن العمومي أثناء تدخل الشرطة لإلقاء القبض على مشبوه حيث عندما يستعمل أعوان الأمن العمومي أسلحتهم أثناء القيام بمهامهم في الحفاظ على الأمن فإن مسؤولية الدولة تقوم بفعل خطر هذا الاستعمال على الأفراد، وذلك دون الحاجة إلى إثبات الخطأ المرتكب من طرف هؤلاء الأعوان".

[1]- مجلس الدولة، الغرفة: الثالثة، فهرس رقم: 002266، (قرار غير منشور)، عن: لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني: المسؤولية بدون خطأ، المرجع السابق، ص 45.

الدرس التاسع

المسؤولية الإدارية على أساس الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة

فضلا عن نظرية المخاطر التي تقيم مسؤولية الإدارة العامة بالنظر إلى خصوصية بعض نشاطاتها الخطيرة؛ فإن مسؤولية الإدارة العامة عن فعلها المشروع يمكن أن تقوم أيضا على أساس آخر، يتمثل في نظرية قطع المساواة أمام الأعباء العامة. وللتفصيل أكثر في هذه النظرية سنتطرق أولا لتطورها، ثم للأركان التي تقوم عليها، لنبحث بعد ذلك أبرز تطبيقاتها التشريعية والقضائية.

أولا- نشأة وتطور نظرية "الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة" كأساس للمسؤولية الإدارية

فرضت فكرة المسؤولية الإدارية على أساس الإخلال مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة بعدما لوحظ أن للإدارة نشاطات مشروعة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة لكنها في نفس الوقت تسبب أضرارا للمصلحة الخاصة لبعض المواطنين[1]. من خلال هذه النظرية تعتبر الأضرار والحوادث التي تسببها الإدارة العامة للأفراد "كأعباء عامة" أو كنوع من النفقات المخصصة للخدمة العمومية. ومن ثم، وجب تحملها من قبل الدولة، فليس من المساواة في شيء أن تتحمل الضحية وحدها عبء الأضرار الناتجة عن نشاط قامت به السلطة لصالح الجماعة الوطنية. إن تحميل الضحية هذا العبء يعني تكليفها بعبء مالي إضافي مقارنة بغيرها، وفي هذا إخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة[2].

يمثل القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية Couitéas بتاريخ 1923/11/30 نقطة البداية في الأخذ بنظرية قطع المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية. وكان السيد Couitéas قد أعترف له بملكية عقار بمساحة 38000 هكتار في تونس في فترة الاحتلال الفرنسي،

[1]- رشيد خلوفي، المرجع السابق،ص 53.

[2]- مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص ص 29-30.

وقد حصل على حق طرد الشاغلين لها بموجب حكم قضائي. ولما ذهب لوضع يده على الأرض فوجئ بأن قبيلة عربية قد استقرت عليها منذ مدة، واتخذتها موردا ومصدرا لرزقها ورفضت أن تسلم بشرعية ملكية هذا الأجنبي للأرض. فما كان من السيد Couitéas إلا أن تقدم إلى السلطات الإدارية الفرنسية في تونس طالبا منها تمكينه من وضع يده على الأرض عن طريق طرد شاغليها بالقوة. غير أن الحاكم الفرنسي بعد استعراض حيثيات الموضوع ودراسته من جميع الجوانب، رأى أن اللجوء إلى وسائل العنف والإكراه سيؤدي إلى هياج وثورة من طرف الأهالي. فرفض مساعدة السيد Couitéas في تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ. فتقدم السيد Couitéas إلى مجلس الدولة الفرنسي طالبا التعويض عن الأضرار التي سببها له امتناع الإدارة عن أداء واجبها في تنفيذ الأحكام القضائية. رأى مجلس الدولة أن الإدارة بامتناعها عن تنفيذ هذا الحكم لم ترتكب خطأ، لأنها وإن تخلت عن تنفيذ واجبها في تنفيذ الأحكام القضائية، فإنها فعلت ذلك تنفيذا لواجب أهم وهو حفظ النظام العام. وبالرغم من ذلك حكم مجلس الدولة للسيد Couitéas بالتعويض على أساس أن العدالة المجردة تأبى أن تتم التضحية بفرد لصالح الجماعة إذا كانت هناك إمكانية لتوزيع الأعباء على الجميع[1].

في سنة 1938 عرفت المسؤولية الإدارية المؤسسة على نظرية قطع المساواة أمام الأعباء العامة تكريسا بمناسبة قضية La Fleurette، التي تعود وقائعها إلى صدور قانون يمنع إنتاج الكريمة إلا إذا كانت مصنوعة من الحليب الخالص، الأمر الذي تسبب في وقف نشاط شركة La Fleurette التي كانت تصنع الكريمة من مكون الحليب مضافا إليه مكونات أخرى. ونظرا لكونها الشركة الوحيدة المتضررة بشكل جسيم، ونظرا لكون القانون لا ينص على عدم التعويض؛ قرر مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1938/01/14 تعويض الشركة المتضررة[2].

[1]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص ص 239-240

[2]- المرجع نفسه، ص 224.

ثانيا- أركان قيام المسؤولية الإدارية على أساس قطع المساواة أمام الأعباء العامة

على غرار باقي أسس مسؤولية الإدارة عن أفعالها الضارة، فإن نظرية قطع المساواة أمام الأعباء العامة يمكن أن تكون أساسا للمسؤولية الإدارية بتوفر ثلاثة أركان.

1- الركن الأول: فعل الإدارة المشروع

والذي يكون تصرف قانوني أو مادي غير متضمن لمخاطر خاصة، خلافا لما كان عليه الأمر بالنسبة لنظرية المخاطر.

2- الركن الثاني: الضرر

والذي يجب أن يستجيب لشرطي: الخصوصية والاستثنائية، فضلا عن الشروط العامة للضرر المقيم للمسؤولية الإدارية.

3- الركن الثالث: العلاقة السببية

والتي تمثل الرابطة بين فعل الإدارة المشروع والضرر الحاصل، والتي لا تكون مقطوعة بفعل أحد عوامل انعدام الرابطة السببية.

ثالثا- تطبيقات لنظرية قطع المساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية الإدارية

لقد لقي هذا المبدأ تطبيقات قانونية وقضائية مختلفة في إعادة المساواة بين المواطنين التي يكون قد تم الإخلال بها جراء نشاط الدولة المشروع، وذلك بمنحهم تعويضا من الخزانة العامة. ومن بين أبرز تلك التطبيقات نذكر:

1- مسؤولية الإدارة عن قراراتها المشروعة

علمنا أن القرار الإداري غير المشروع مشروعية موضوعية من شأنه أن يقيم مسؤولية الإدارة الخطئية، إلا أن قراراتها المشروعة أيضا من شأنها إقامة مسؤوليتها طبقا "لنظرية قطع المساواة أمام الأعباء العامة". فمثلا تقضي المادة 681 مكرر2 من القانون المدني بإمكانية التعويض على "قرارات

الاستيلاء" المشروعة، بالقول: "يحدد تعويض الاستيلاء باتفاق بين الطرفين./ وفي حالة عدم الاتفاق يحدد مبلغ التعويض عن طريق القضاء مع مراعاة ظروف وغرض الاستيلاء دون أن يتضرر المستفيد./ كما يمكن منح التعويض في حالة تسبب المستفيد من الاستيلاء في نقص القيمة".

كان القاضي الإداري قد طبق هذه النظرية على قرار مشروع للإدارة فيما قضت به الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 1987/02/25، حيث أقرت المسؤولية غير الخطئية لوزارة الدفاع الوطني على قرار تجنيد المدعي الذي أصيب بخلل نفسي جراء ذلك، وجاء في حيثيات القرار: "حيث أنه أمام هذه المعطيات، فإن الضرر اللاحق بالمدعي ناجم عن أداء الخدمة الوطنية [...] وأن هذا الضرر يعد استثنائيا، وعملا بأحكام الاجتهاد القضائي المستقرة، فإنه يمكن مسائلة السلطة الإدارية ولو بعد سقوط ركن الخطأ، وأنه من جهة أخرى، فإن مبادئ التضامن الاجتماعي والمساواة أمام الأعباء العامة ومبادئ العدالة والإنصاف تقضي إثبات حق المدعي في التعويض، وذلك بمنحه الحق في معاش على أساس الحد الأدنى للأجر الوطني [...]"[1].

2- المسؤولية عن عدم تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية

كانت قضية Couitéas بتاريخ 1923/11/30 نقطة البداية لهذا التطبيق كما رأينا أعلاه. حيث أسس القضاء مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ القرارات القضائية على مبدأ الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة، وهذا إذا كان امتناع الإدارة عن التنفيذ مرتكزا على ضرورة الحفاظ على النظام العام. فرفض الإدارة تنفيذ الأحكام القضائية النهائية قد ينجم عليه ضرر يلحق صاحب القرار ويمس بمبدأ المساواة أمام القانون طالما أن المجتمع يستفيد من هذا الرفض على حساب مصلحة من صدر لصالحه القرار القضائي. وعليه فإنه يستحق التعويض من المجتمع ممثلا في الإدارة العامة.

[1]- لحسين بن شيخ آت ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني: المسؤولية بدون خطأ، المرجع السابق، ص ص 102-103.

الدرس العاشر

المسؤولية الإدارية على أساس القانون

إلى جانب الأضرار الناتجة عن الفعل الضار للإدارة العامة، قد تقوم مسؤولية الإدارة على أضرار لم تكن سببا في حدوثها، بل أن الأساس المباشر لهذه المسؤولية يتمثل في وجود حكم تشريعي أو تنظيمي يلزمها بذلك. بغض النظر عن الأساس الفقهي أو السياسي الذي دفع المشرع لإصدار هذا القانون. وللإحاطة بالقانون كمصدر للمسؤولية الإدارية؛ نتطرق أولا إلى تطور المسؤولية الإدارية على أساس القانون، ثم لأركانها، قبل إبراز أهم تطبيقاتها في القانون الجزائري.

أولا- نشأة وتطور المسؤولية الإدارية على أساس القانون

"كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض"، هذا ما قضت به المادة 124 من القانون المدني الجزائري التي نوردها كرمز للدلالة على مسؤولية شخص القانون الخاص. المسؤولية التي "ما فتئت تتطور بتطور المجتمع، غير أنها بقيت دون جدوى في بعض الحالات حيث لم تستفد الضحية في بعض الحالات من التعويض عما لحقها من أضرار"[1]. وذلك يرجع أساسا لارتباط التعويض في هذه المسؤولية باجتماع شرطين: **توفر مصدر الضرر، وكفاية ذمته المالية.** فإذا غاب مصدر الضرر لعدم معرفته كما في حالة الأضرار الناشئة عن الإرهاب أو عن أحداث الشغب تعذر الحصول عن التعويض على أساس المسؤولية المدنية، كما أنه إذا عرف مصدر الضرر ولكن لم تتوفر ذمته المالية؛ سواء لعسر المدين، أو لكون الضرر ناشئ عن الطبيعة، فإن المسؤولية المدنية هنا أيضا لن تسعف المتضرر.

[1]- علي فيلالي، المرجع السابق، ص 336.

ومن هنا ظهر قصور المسؤولية المدنية التي تفرض إصلاح الضرر من قبل المتسبب فيه. وأمام هذا الوضع تساءل الأستاذ سعيد مقدم[1] بالقول: "فهل يتعين إصلاح قانون المسؤولية المدنية حالة بحالة؟ بإصدار قوانين أساسية خاصة للنشاطات التي لم تعد القواعد العامة للقانون العام تتماشى معها؟ أو على العكس ينبغي تجديد هذا القانون العام نفسه بهدف الإبقاء بقدر المستطاع على وحدوية النظام؟" . وإجابة هذا السؤال يمكن أن نفهمه من الأستاذ علي فيلالي[2] الذي كتب: "وكان تزايد هذه الحالات من بين الأسباب الرئيسية التي جعلت المجتمع يهتم بها ، فأقر بعض الحلول الاستثنائية أولها تعويض ضحايا حوادث العمل[3] ثم تعويض ضحايا حوادث المرور[4] ثم تعويض ضحايا المظاهرات وأعمال العنف[5] وتعويض ضحايا الكوارث الطبيعية[6]" . ويرى الأستاذ جورج سعد[7] أن: "هذه النصوص تكون عديدة ومتقدمة كلما كانت الدولة متقدمة. لهذا شرطان: أن تكون قادرة ماليا على التعويض ويكون مبدأ ضرورة التعويض مترسخا ، مع ما يقتضيه هذا الأمر من تقدم للأفكار المرتبطة بضرورة صون الحقوق الجوهرية للموطنين ولحقوق الإنسان بصورة عامة" .

يبدو الآن واضحا أن المشرع قد عمد إلى الحل الأول الذي طرحه الأستاذ سعيد مقدم بإصدار قوانين خاصة للنشاطات التي لم تعد القواعد العامة للقانون المدني تتماشى معها . ونتيجة لذلك ساعد تزايد التشريعات الخاصة على ظهور نظام جديد ونظرية جديدة، إلى جانب نظام المسؤولية المدنية.

---

[1]- سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 218.

[2]- علي فيلالي، المرجع السابق، ص ص 336 - 337.

[3]- القانون 83-13 المؤرخ في 02/ يوليو/ 1983 والمتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية، المعدل والمتمم.

[4]- الأمر 74-15 المؤرخ في 30/يناير/1974 المتعلق بإلزامية التأمين على السيارات وبنظام التعويض عن الأضرار، المعدلة.

[5]- القانون 90-20 المؤرخ في 15/غشت/1990 المتعلق بالتعويضات الناجمة عن قانون العفو الشامل رقم 90-19 المؤرخ في 15/غشت/1990

[6]- الأمر 03-12 المؤرخ في 26 غشت 2003المتعلق بإلزامية التأمين على الكوارث الطبيعية وبتعويض الضحايا .

[7]- جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الطبعة: الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006، ص 300.

تجدر الإشارة هنا إلى أن مسؤولية الإدارة على أساس القانون مرتبطة وجودا وعدما بسريان القانون المؤسس لهذه المسؤولية، وهذا خلافا لأسس المسؤولية عن الفعل الضار للإدارة التي يقيمها القاضي كلما تحققت أركانها وشروطها. فعلى سبيل المثال كانت البلدية في ظل قانون البلدية 90-08 تتحمل المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن التجمهر والتجمعات بموجب المادة 139 التي كانت تقضي بأن: "تكون البلدية مسؤولة مدنيا عن الخسائر والأضرار الناجمة عن الجنايات والجنح المرتكبة بالقوة العلنية أو بالعنف في ترابها فتصيب الأشخاص والأموال أو خلال التجمهرات والتجمعات. / على أن البلدية ليست مسؤولة عن الإتلاف والأضرار الناجمة عن الحرب أو عندما يساهم المتضررون في إحداثها". غير أن هذه المسؤولية لم تعد قائمة في حق البلدية بعد إلغاء هذا القانون.

ثانيا- أركان المسؤولية الإدارية على أساس القانون

خلافا للمسؤولية عن الفعل الضار للإدارة العامة (المؤسسة إما على: الخطأ، المخاطر أو قطع المساواة أمام الأعباء العامة) والقائمة على ثلاثة أركان، فإن المسؤولية الإدارية على أساس القانون تتحقق بتوفر أربعة أركان كالآتي:

1- **الركن الأول: فعل صادر عن غير الإدارة العامة:** والذي يصدر إما عن إنسان غير تابع للإدارة العامة (مثل: الإرهاب أو الشغب)، أو عن الطبيعة (مثل: الفيضانات، الحرائق أو الأوبئة).

2- **الركن الثاني: الضرر:** وهو الأذى الذي يصيب الشخص جراء الفعل الصادر عن غير الإدارة العامة، والذي تحدد طبيعته وكيفية تقديره وفقا للنص القانوني المؤسس للمسؤولية.

3- **الركن الثالث: الرابطة السببية:** على غرار أسس المسؤولية السابقة، يجب أن تتوفر العلاقة السببية بين الفعل المحدد والضرر الحاصل في المسؤولية الإدارية على أساس القانون. فإذا صدر قانون يلزم الإدارة

بتعويض فلاحين عن حرائق مست مناطق معينة بفعل ارتفاع درجة الحرارة، فإن ركن العلاقة السببية سينتفي حال قيام أحد الفلاحين بحرق أشجاره بنفسه بسبب فعل المتضرر.

4- **الركن الرابع: نص قانوني يلزم الإدارة بالتعويض:** لابد لقيام المسؤولية الإدارية على أساس القانون من وجود نص قانوني ينيط التعويض بالإدارة. إذ لولاه لما قامت المسؤولية الإدارية عن ضرر لم تتسبب في وقوعه. ويمكن لهذا النص القانوني أن يتخذ شكل قانون أو مرسوم كامل (مثل المرسوم رقم 99-47 المتعلق بمنح تعويضات لصالح الأشخاص الطبيعيين وضحايا الأضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وقعت في إطار مكافحة الإرهاب وكذا لصالح ذوي حقوقهم) . أو أن يكون في شكل مادة قانونية فقط (مثل المادة 140 مكرر 1، التي تقضي بأنه: "إذا انعدم المسؤول عن الضرر الجسماني ولم تكن للمتضرر يد فيه، تتكفل الدولة بالتعويض عن هذا الضرر") .

ثالثا- تطبيقات للمسؤولية الإدارية على أساس القانون في التشريع الجزائري

من بين نماذج هذه المسؤولية التي تقوم بدون وجود أي فعل ضار للإدارة، نذكر:

1- مسؤولية الإدارة العامة على الأضرار التي تحيق بأعوانها

نجد نصوص هذه المسؤولية موزعة في عدة قوانين لعل أهمها :

أ- المادة 148 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية

"تغطي البلدية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي البلدي ونواب الرئيس والمندوبين البلديين والمنتخبين والمستخدمين البلديين أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها.

عندما يتعرض منتخب أو عون بلدي إلى ضرر مادي ناجم بصفة مباشرة عن ممارسة وظيفته أو بمناسبتها، تكون البلدية ملزمة بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي مصادق عليها طبقا لأحكام هذا القانون، بالتعويض المستحق على أساس تقييم عادل ومنصف.

ولا يمكن بأي حال من الأحوال، أن يجمع هذا التعويض مع تعويض آخر لنفس الضرر.

تتحمل ميزانية البلدية التعويضات ذات الصلة.

للبلدية حق الرجوع ضد المتسببين في هذه الأحداث".

ب- المادة 138 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية

"تتحمل الولاية مبالغ التعويضات الناجمة عن الأضرار التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي الولائي ونواب الرئيس ورؤساء اللجان والمنتخبين ونواب المندوبيات الولائية الناجمة مباشرة عن ممارسة عهدتهم أو بمناسبة مزاولة مهامهم".

ج- المادة 1/30 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

"يجب على الدولة حماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء، من أي طبيعة كانت، أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبتها، ويجب عليها ضمان تعويض لفائدته عن الضرر الذي قد يلحق به".

د- المادة 29 من القانون رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء

"بقطع النظر عن الحماية المترتبة عن تطبيق أحكام قانون العقوبات والقوانين الخاصة يتعين على الدولة أن تقوم بحماية القاضي من التهديدات أو الإهانات أو السب أو القذف أو الاعتداءات أيا كانت طبيعتها، والتي يمكن أن يتعرض لها أثناء قيامه بوظائفه أو بمناسبتها أو بسببها حتى بعد الإحالة على التقاعد. تقوم الدولة بتعويض الضرر المباشر الناتج عن ذلك في جميع الحالات غير المنصوص عليها في التشريع المتعلق بالضمان الاجتماعي".

استخلاصا من المواد أعلاه؛ فحتى تسأل الإدارة (الهيئة المستخدمة) عن الأضرار التي يتعرض لها أعوانها بفعل الغير، وتلزم بالتعويض، يجب أن يتوفر الشرطين التاليين:

*** إصابة أحد الأشخاص المحددين قانونا بأضرار**

يجب أولا أن يكون متحمل الضرر متمتع "بالصفة المهنية" التي تربطه بالإدارة، فإما أن يكون منتخبا (بالنسبة للهيئات المحلية) ، أو موظفا خاضعا للقانون الأساسي للوظيفة العامة، أو خاضعا لقانون أساسي خاص كالقضاة.

و بالنسبة للضرر؛ يلاحظ الإطلاق في نصوص المواد أعلاه، فقد يمس الاعتداء الموظف في سلامته الجسمية كالجروح، وقد يصيب ماله كالسرقات، أو في ذمته المعنوية كالسب والقذف.

*** أن يكون للضرر علاقة بالوظيفة**

ويكون الضرر كذلك إذا وقع أثناء ممارسة الوظيفة أو بمناسبتها أو بسببها. ومثال الضرر الواقع أثناء ممارسة الوظيفة: أن يتعرض الموظف أو المنتخب للسب أو الضرب وهو في مكتبه من طرف مرتفق أو موظف آخر. أما مثال الضرر الواقع بمناسبة الوظيفة: أن يتعرض الموظف لحادث مرور أثناء ذهابه إلى مقر عمله. والضرر الواقع بسبب الوظيفة: كأن يتعرض القاضي من طرف مدان أو أحد معارفه لأضرار جسدية أو معنوية انتقاما على إدانته إياه.

2- المسؤولية الإدارية عن الأضرار الجسدية والمادية الناجمة عن الأعمال الإرهابية

نص على هذه المسؤولية المرسوم رقم 99-47 المتعلق بمنح تعويضات لصالح الأشخاص الطبيعيين وضحايا الأضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وقعت في إطار مكافحة الإرهاب وكذا لصالح ذوي حقوقهم. ففضلا عن الأضرار الناجمة عن عمليات مكافحة الإرهاب المؤسسة على الفعل الضار للإدارة (الخطأ، المخاطر أو قطع المساواة أمام الأعباء العامة) ، فإن أساس مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة عن أعمال إرهابية تؤسس على القانون. حيث يتم التعويض على الأعمال التي يرتكبها إرهابي أو جماعة إرهابية سواء أدت إلى الوفاة أو إلى أضرار جسدية أو مادية.

المحور الثالث

دعوى المسؤولية الإدارية

الدرس الحادي عشر

شروط قبول دعوى المسؤولية الإدارية من حيث الشكل

إن أول تحد يتوجب على دعوى التعويض الإدارية اجتيازه في يد القاضي؛ هو توفرها على جميع الشروط التي تجعلها مقبولة من حيث الشكل. وتدور هذه الشروط حول ما يلي:

- الجهة المدعى عليها؛ وذلك بتحديد الجهة الإدارية المسؤولة.
- وحول المدعي؛ بضرورة تمتعه بشرطي الصفة والمصلحة.
- وأخيرا حول الإجراءات والآجال.

أولا- تحديد الجهة الإدارية المسؤولة

تتعلق هذه المسألة باحترام القواعد الشكلية المطلوبة لقبول الدعوى القضائية بصفة عامة ودعوى التعويض بصفة خاصة، "بحيث يشترط من المدعي أن يحدد بدقة الخصم الذي يريد مخاصمته أمام العدالة، لأن كل خطأ في تحديد الإدارة المسؤولة يؤدي إلى رفض الدعوى القضائية"[1]. وذلك على نحو ما قضت به الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 2006/05/03 (في قضية بلدية الكاليتوس ضد ذوي حقوق المرحوم ك.ب)[2]، وتتعلق وقائعها؛ بتعرض المرحوم ك.ب في إقليم بلدية الكاليتوس للاعتداء من طرف ج.ر المريض عقليا مما أدى لوفاته. وكانت المحكمة الجزائية لم تحمل الجاني المسؤولية الجزائية لانتفاء وجه الدعوى بسبب مرضه العقلي. فرفع ذوي حقوق الضحية دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر والتي قضت غيابيا بقبول الدعوى شكلا وفي الموضوع إلزام بلدية الكاليتوس بتعويض قدره 800.000 دج. ولكن بعد المعارضة من قبل البلدية قضت الغرفة الإدارية برفض الدعوى المرفوعة ضد البلدية لانعدام صفتها كمدعي عليها، لأن المسؤولية تقع على عاتق الولاية، وجاء في حيثيات القرار:

---

[1]- رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 123.

[2]- الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر، الغرفة الثانية،ملف رقم :2269/05، عن:لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 15.

"حيث أنه والحالة تلك، فالدعوى رفعت على غير ذي صفة، لأن البلدية ليست مسؤولة عن الأضرار التي يحدثها المرضى العقليين، مما يتعين بالنتيجة إلغاء القرار المعارض فيه الصادر عن الغرفة الإدارية والمؤرخ في 2005/04/12، وتصديا من جديد القضاء برفض الدعوى شكلا لانعدام صفة البلدية" .

فيجب إذا أن نفرق بين الإدارات المختلفة، ونحدد مجالات وحالات مسؤولياتها للتعرف على الشخص العام المسؤول[1]، ورفع الدعوى على ممثلها القانوني الذي يكون وفقا للمادة 828 قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

- وزير القطاع المسؤول عن الضرر في حالة مسؤولية الدولة.
- الوالي، في حالة مسؤولية الولاية.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي، بالنسبة لمسؤولية البلدية.
- الممثل القانوني بالنسبة للمؤسسات ذات الصبغة الإدارية، والذي عادة ما يكون المدير العام لها[2].

إلا أن تعدد هيئات الإدارة العمومية (الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسات العمومية الإدارية) التي تتعاون أحيانا وتتداخل أحيانا أخرى أمر من شأنه أن يخلق صعوبة في إسناد المسؤولية. ومن أبرز حالات التعاون والتداخل هاته، نذكر ما يلي:

1- إسناد المسؤولية في حالة الازدواج الوظيفي

لا تثير مسألة تحديد الجهة الإدارية المسؤولة أي إشكال عندما يتعلق الأمر بضرر ناتج عن فعل موظف أو عون عادي ينتمي إلى إدارة واحدة، أين توجه الدعوى القضائية ضد الإدارة التي تُشَغِّل الموظف. إلا أن الإشكال يثور عندما تتبع الجهة المتسببة في الضرر لأكثر من جهة إدارية[3]، وفي هذه

[1]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 245.

[2]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 314.

[3]- رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 125.

الحالة فإن المسؤولية تقع على عاتق الشخص العام الذي مثله ذلك الموظف أو العون[1]. وأكثر النشاطات التي تظهر فيها هذه الحالة، هي نشاطات الوالي، نشاطات رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي مجال الضبط الإداري:

فبالنسبة للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي الذين يعملان أحيانا بصفتهما أعوانا للدولة وأحيانا أخرى بصفتهما أعوانا للجماعات الإقليمية فإن المعيار بالنسبة للوالي هو قانون الولاية الذي يحدد الحالات التي يعمل فيها الوالي لصالح الدولة والحالات التي يعمل فيها ممثلا للولاية. والمعيار بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي هو قانون البلدية الذي ينص في مواده مجال تمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية، وعلى مجال تمثيله للدولة.

أما بالنسبة لأعوان الضبط في حال كون نفس الأعوان هيئة ضبط إداري وهيئة ضبط قضائي، فإنه من المهم تحديد الصفة التي تصرفوا بها لإسناد المسؤولية وتحديد الإجراءات واجبة الإتباع[2]، بل وحتى الجهة القضائية المختصة؛ إذ تختص جهات القضاء الإداري بالدعاوى المتعلقة بأعمال وأنشطة البوليس الإداري، بينما تختص جهات القضاء العادي (المدني والجنائي) بالمنازعات المتعلقة بأنشطة وأعمال البوليس القضائي[3]. ويطبق القضاء – ولاسيما القضاء الإداري– المعيار الغائي/الموضوعي للتمييز بين النشاطين. ويتلخص هذا المعيار؛ في تحليل طبيعة ومضمون النشاط. فإن كان النشاط يتعلق بمهمة البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها، وتنفيذ تفويضات جهات التحقيق، فإن هذه الأنشطة مما أناطته المادتين 12 و13 من قانون الإجراءات الجزائية بعناصر

[1]– جورج سعد، المرجع السابق، ص 296.

[2]– أحمد محيو، المرجع السابق، ص 246.

[3]– عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008،ص 18.

الضبط القضائي[1]. أما إذا كان العمل في إطار وقائي لحماية النظام العام بمدلوله ومفهومه الإداري الذي يدور حول المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة، فإن الأمر يتعلق حتما بنشاط الضبط الإداري[2].

2- إسناد المسؤولية في حالة الأضرار الناشئة عن الأشغال العامة

في ميدان الأشغال العمومية، ليس من السهل دائما تحديد الجهة المسؤولة؛ لارتباط هذه الأشغال مع المرفق العام من جانب، ومع المقاول من جانب آخر[3]. ونميز هنا بين حالتين:

- الأولى تكون فيها الإدارة مسؤولة لوحدها، وذلك عندما تنفذ الشغل بنفسها دون اللجوء إلى مقاول[4]. أو عندما يكون الضرر الحاصل ناتج عن وجود المشروع أصلا[5] بغض النظر عن تنفيذه أو صيانته، كإنشاء محطة لتصفية المياه بجانب حي سكني تصدر عنها روائح كريهة.

- أما الحالة الثانية، فإن المقاول يكون فيها مسؤولا، وذلك عند لجوء الإدارة إلى مقاول للقيام بالشغل العمومي، وفي هذه الحالة فإن مقاول الأشغال العمومية يتحمل مسؤولية الأضرار المتصلة بتنفيذ الأشغال فقط ولكن ليس وحده.

3- إسناد المسؤولية في حالة الوصاية الإدارية

من المبادئ الأساسية التي تستند عليها الوصاية الإدارية – والتي تميزها عن السلطة الرئاسية- أن الهيئات اللامركزية تتحمل وحدها المسؤولية المترتبة عن أعمالها وتصرفاتها[1]. وعلى هذا هل ينبغي علينا

---

[1]- المرجع نفسه، ص 22.

[2]- المرجع نفسه، ص 11.

[3]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 248.

[4]- رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 128.

[5]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 24.

أن نفهم – وبشكل مطلق- أن المسؤولية لا تتأثر في إسنادها بالتصرفات والأعمال حتى في حال تدخل السلطة الوصية؟ للإجابة يجب التمييز بين حالتين:

- في حالة الرقابة على القرارات (المصادقة والإلغاء): فيرى الأستاذ أحمد محيو[2] إمكانية إدخال سلطة الوصاية في الخصام بتوفر شرطين: "يجب أن يكون للخطأ تأثير أكيد على الضرر المطلوب التعويض عنه، والخطأ يجب أن يكون خطيرا وجسيما".

- أما في حالة الحلول: ونظر لكون أحد قيود إعمال هذه السلطة هي تقاعس وامتناع الإدارة اللامركزية رغم إعذارها وتنبيهها للقيام بعمل ألزمه القانون[3]، فإن هيئة الوصاية عند الحلول فهي تعمل باسم ولفائدة الإدارة اللامركزية، والتي تلزم مباشرة مسؤوليتها. ولكن إذا ما ارتكبت السلطة الوصية في حلولها خطأ جسيما، فإن للشخص المعني أن يرجع ضد الهيئة الوصية للمطالبة باسترداد التعويض المدفوع[4].

4- إسناد المسؤولية في حالة تفويض استغلال المرافق العامة

هي الفرضية التي يفوض فيها استغلال المرافق العامة لأشخاص من القانون الخاص، في هذه الحالة تسند المسؤولية على المفوض له عن الأضرار الناجمة عن الأخطاء المرتكبة في تنظيم أو ممارسة النشاط الموكل له. لكن هذه المسؤولية هي مسؤولية أصلية، لأن الشخص العمومي المفوض يتحمل المسؤولية في حالة إعسار المفوض له. وبالطبع لا يطبق هذا النظام إذا نتج الضرر بشكل مباشر عن ممارسة الشخص العام لسلطات الإشراف المتابعة والتعديل[5].

---

[1]- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، الطبعة: بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 78.

[2]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 247.

[3]-محمد الصغير بعلي،القانون الإداري، المرجع السابق، ص 76.

[4]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 248.

[5]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 22.

ثانيا- الشروط المتعلقة بالمدعي

تنص المادته 1/13 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية على أنه: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون". فالمشرع يشترط في المدعي لقبول دعواه أن يتمتع بشرطي: الصفة والمصلحة. وهو ما سنفصل فيه فيما يلي:

1- المصلحة في دعوى المسؤولية الإدارية

لدراسة المصلحة في دعوى المسؤولية الإدارية نبدأ بتعريفها ثم نناقش شروط تحققها.

أ- تعريف المصلحة في دعوى المسؤولية الإدارية

المصلحة في التقاضي عموما؛ هي الفائدة العملية والقانونية التي تعود على رافع الدعوى من الحكم بطلبه[1]؛ فهي تمثل العلاقة بين صاحب الحق والخصومة. وفي دعوى التعويض الإدارية؛ المصلحة هي جبر الضرر الحاصل، بفعل النشاط الضار للإدارة أو بفعل هي مسؤولة عنه، عن طريق إقرار تعويض له.

ب- شروط المصلحة في دعوى المسؤولية الإدارية

يشترط في المصلحة ما يلي:

* **أن تكون محققة:** مما تشترطه المادة 13 ق ا م د في المصلحة؛ أن تكون قائمة أو محتملة[2]. فأما أن تكون قائمة؛ فيعني "أن يكون حق رافع الدعوى قد اعتدي عليه بالفعل، أو حصلت منازعة فيه، فيتحقق الضرر الذي يبرر الالتجاء إلى القضاء"[3].

---

[1]- بوبشير محند أمقران، قانون الإجراءات المدنية، الطبعة: الثالثة،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 136.

[2]- لم تتحدث المادة 459 قانون الإجراءات المدنية الملغى على المصلحة المحتملة، إذ نصت في فقرتها الأولى: "لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائزا لصفة وأهلية التقاضي وله مصلحة في ذلك".

[3]- نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2008، ص 49.

وأما المصلحة المحتملة؛ فهي – على عكس القائمة- أن يُحتمل فيها أن يعتدى على حق رافع الدعوى أو أن تحصل المنازعة فيه؛ فتحقق الضرر فيها غير مؤكد.

* **أن تكون مشروعة:** أي أن تكون الفائدة التي يجنيها رافع الدعوى من اللجوء إلى القضاء؛ يعترف بها القانون ويحميها. وبعبارة أخرى هي المصلحة الأدبية أو المعنوية التي تستند إلى حق أو مركز يحميه القانون[1]. وعلى هذا فلا تقبل الطلبات التي تستند على مجرد مصلحة اقتصادية أو مصلحة غير مشروعة؛ فالطلبات الاقتصادية هي التي يطالب فيها المدعي بحماية مصلحة اقتصادية لا تتمتع بالحماية القانونية، كطلب تاجر التجزئة التعويض عن قرار غلق محل مورده الذي كان يشتغل بطريقة غير مشروعة. أما الطلبات غير المشروعة؛ فهي التي يطالب فيها المدعي بتحقيق مصالح مخالفة للنظام العام والآداب العامة[2]، كأن يطلب مهرب مخدرات التعويض عن الأضرار المالية "الكبيرة" الناتجة عن حجز مهرباته فمصلحته هنا وإن كانت محققة، إلا أنها غير جديرة بالحماية القانونية.

2- الصفة في دعوى المسؤولية الإدارية

نتناول شرط الصفة فيما يلي بالتعريف وببيان الصور.

أ-تعريف الصفة في دعوى المسؤولية الإدارية

الصفة؛ هي الرابطة الموجودة بين الحق وصاحبه. فبصفة عامة تثبت الصفة بمجرد إثبات الحق وحصول الاعتداء عليه، فيكون لصاحب الحق المعتدى عليه صفة في مقاضاة المعتدي[3]. أما الصفة في دعوى التعويض الإدارية، فتعني أنه يجب أن ترفع دعوى التعويض من صاحب المركز القانوني الذاتي أو الحق الشخصي المكتسب أو بواسطة نائبه ووكيله القانوني، أو القيم أو الوصي عليه.

---

[1]- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 268.

[2]- بوبشير محند أمقران، المرجع السابق، ص 42.

[3]- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 272.

ب- أنواع الصفة في دعوى المسؤولية الإدارية

تنقسم الصفة في دعوى المسؤولية الإدارية إلى صفة موضوعية وأخرى إجرائية على النحو الآتي:

***الصفة الموضوعية**

"والتي تعني التطابق بين المراكز الموضوعية والمراكز الإجرائية، بمعنى أن يكون صاحب الحق الموضوعي هو من شغل مركز الحق في الدعوى"[1]. أي أن ترفع دعوى التعويض من الضحية صاحب الحق الذي أعتدي عليه بعمل قانوني أو مادي، أو أن يفوض بذلك نائبا له، أو وكيله القانوني، أو يتولاها القيم أو الوصي عليه.

إلا أنه إذا قلنا أن الصفة هي الرابطة الموجودة بين الحق وصاحبه، وكان الحق قابلا للانتقال، فإن الصفة تبعا لذلك تكون قابلة للانتقال أيضا، وهو ما يظهر فيما يلي:

- **حالة دعوى الرجوع:** وهي الدعوى التي تتقدم بها الإدارة العامة ضد الموظف بعد دفعها لتعويض جزئي أو كلي عن الأضرار اللاحقة بالضحية جراء الخطأ الشخصي للموظف.

- **دعاوى الخلف:** تنتقل الصفة بانتقال حق الضحية لغيره من الخلف، ونميز هنا بين فرضين:

- **حالة الضرر اللاحق بالأموال:** وذلك عند انتقال المال المتضرر للخلف العام بالميراث مثلا، أو بانتقاله بعوض للخلف الخاص بالبيع مثلا.

- **حالة الضرر اللاحق بالأشخاص:** لا تطرح هذه الحالة إلا عند وفاة الضحية، ونميز فيها بين حالتين أيضا:

***الأضرار المادية:** كما في حالة خسران المداخيل السابقة للوفاة، ينتقل الحق في تعويض الضحية لورثته، ما لم يتنازل عن هذا الحق.

[1]- نبيل صقر، المرجع السابق، ص 37.

* **الأضرار المعنوية:** ينقضي الحق في التعويض فيها بمجرد وفاة الضحية، إلا في حالة رفعه لدعوى التعويض فلورثته مواصلتها[1].

*** الصفة الإجرائية (التمثيل القانوني)**

وتعني صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات القضائية باسم غيره[2]. إذ أنه يستحيل أن تباشر الأشخاص المعنوية العامة الدعاوى بنفسها، فأوجد لها القانون ممثلين لها في إجراءات التقاضي[3]. فتنص المادة 828 قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، فتمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية". ومنه فلا يجوز أن ترفع الدعوى عندما تكون الدولة طرفا فيها ضد الوزارة مباشرة، فهي تكون قد رفعت على غير ذي صفة، لأن الوزارة ليست شخصا معنويا، فهي مجرد قسم إداري يعمل باسم الدولة ولحسابها، ومن ثم كان الوزير ممثلا للدولة وليس الوزارة.

بالنسبة للمجموعات الإقليمية؛ القاعدة هي أن الوالي هو الذي يمثل الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي هو الذي يمثل البلدية. وباقي الهيئات العمومية الأخرى، فقد نصت المادة 828 أعلاه أن المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية تمثل من طرف ممثليها القانونيين المفوضين لهذا الغرض بموجب القوانين واللوائح، التي عادة ما تسند هذا الدور لمديري هذه الهيئات، أما التقسيمات الأخرى التي لا تتمتع

---

[1]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص ص 42 - 44.

[2]- بوبشير محند أمقران، المرجع السابق، ص 72.

[3]- نبيل صقر، المرجع السابق، ص 40.

بالشخصية الاعتبارية كالدائرة، ليست لها صفة التقاضي لأن الصفة تعود للشخص المعنوي الذي تتبعه، و هي الولاية تبعا للمثال[1].

ثالثا- الشروط المتعلقة بالإجراءات والآجال

نتطرق بداية للإجراءات قبل الحديث عن شرط الآجال.

1- الإجـــراءات

المقصود بالإجراءات هنا التدابير التي يشترط القانون اتباعها قبل طرح الدعوى أمام القضاء. وفيما يتعلق بدعوى المسؤولية الإدارية نناقش كل من شرط استصدار القرار الإداري المسبق ومدى استمرار العمل به، بالإضافة لشرط العريضة الموقعة من محامي.

أ- شرط استصدار القرار الإداري المسبق

يقوم اشتراط القرار الإداري المسبق على منطق عدم جواز مخاصمة الإدارة أمام القضاء إلا بعد أن يطلب منها الخصم التصريح عن نيتها في الدخول معه في نزاع قضائي، أو أن تبدي موقفها من النزاع المستقبلي[2]. ويتم الكشف عن هذا الموقف عن طريق قيام الشخص المتضرر بفعل النشاط الإداري بتقديم شكوى أو تظلم إداري لمطالبة هذه السلطات الإدارية بالتعويض عن الأضرار التي سببتها، فيكون رد الإدارة الصريح أو الضمني بخصوص هذه المطالبة، "قرار إداريا سابقا"، شاملا لموقف السلطات الإدارية

[1]- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص ص281 - 282.

[2]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 30.

إزاء طلب المتضرر[1]. وبعد ذلك يمكن رفع الدعوى القضائية تحت شكل احتجاج ضد القرار السابق الرافض لذلك التعويض[2].

ويرجع الجذر التاريخي لهذا الشرط، إلى مرحلة "الوزير القاضي" التي سادت في تاريخ فرنسا فيما بين سنتي 1790 و1872، أين كان مجلس الدولة ينظر في الدعاوى عن طريق الاستئناف بحيث كان يشترط من المتقاضي أن يرفع تظلما إلى الوزير المختص، وكانت القرارات الصادرة عن الوزير المعني بعد التظلم بمثابة "حكم" ابتدائي ينظر فيه مجلس الدولة عن طريق الاستئناف[3]. وبصدور قرار "كادو" Cadot بتاريخ 1889/12/03 قضي على مرحلة "الوزير القاضي" إلا أن مفعوله لم يمتد إلى فكرة القرار الإداري السابق كشرط لقبول دعاوى التعويض الذي استمر من باب التعود والروتين من جهة، ومن جهة أخرى بالنظر إلى بعض الفوائد العملية لهذا الإجراء؛ كفتح المجال لفرص الاتفاق الودي والتصالح، وتخفيض التكاليف واختصار الوقت في ظل إجراءات وشكليات بسيطة وسهلة[4].

تبنى القانون الجزائري قاعدة القرار المسبق في قانون الإجراءات المدنية رقم 66-154 الصادر بتاريخ 1966/06/8 الملغى، وذلك في المادة 169 مكرر، أين نصت الفقرة الأولى منها: "لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بطريق الطعن في قرار إداري"، ونتيجة لهذا الموقف يمكننا أن نفهم أن القضاء الإداري الجزائري كان يراقب الأعمال القانونية للإدارة فقط، أما أعمالها المادية فقد كان يحولها إلى قرارات إدارية وفقا لقانون الإجراءات المدنية. واستمر هذا الوضع إلى غاية تعديل سنة

---

[1]- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني: نظرية الدعوى الإدارية، الطبعة: الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 576.

[2]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 30.

[3]- رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 43.

[4]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 275.

1990 بموجب القانون 90-23 المؤرخ في 1990/08/18 أين تخلى هذا القانون على شرط "التظلم" ، بالنسبة للدعاوى العائدة لاختصاص الغرف الإدارية المحلية والجهوية، وأبقى عليه بالنسبة للدعاوى العائدة لاختصاص المحكمة العليا ابتداء وانتهاء.

وبصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، الذي ألغى قانون الإجراءات المدنية السابق فإنه لم يشترط لا القرار الإداري المسبق ولا التظلم الذي اعتبره جوازيا في نص المادة 830 منه.

ب- عريضة الدعوى: تنص المادة 815 قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "مع مراعاة أحكام المادة 827 أدناه، ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام" .

عريضة دعوى التعويض هي الوسيلة الشكلية والإجرائية القانونية والقضائية التي يرفع ويقدم بواسطتها الشخص المتضرر طلبا إلى الجهة القضائية المختصة لإقرار وتحديد حقه في التعويض[1]. وعلى غرار باقي الدعاوى يجب أن تتضمن عريضة دعوى المسؤولية الإدارية مجموعة من البيانات حصرت ذكرها المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالقول: "يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة عدم قبولها شكلا البيانات الآتية:

1- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى،

2- اسم ولقب المدعي وموطنه،

3- اسم ولقب وموطن المدعي عليه. فإن لم يكن له موطن معلوم فآخر موطن له.

4- الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي،

5- عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى،

6- الإشارة، عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى" .

[1]- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني: نظرية الدعوى الإدارية، المرجع السابق، ص 628.

غير أن عريضة دعوى التعويض – بصفتها دعوى قضائية إدارية– تختلف عن نظيراتها في القضاء العادي في شرط التوقيع من طرف محام فتنص المادة 826 تأييدا لنص المادة 815 أعلاه على أن: "تمثيل الخصوم بمحامي وجوبي أمام المحكمة الإدارية، تحت طائلة عدم قبول العريضة" . وهذه المادة تنص على القاعدة العامة، أما الاستثناء فقد تضمنته المادة 827 القائلة: "تعفى الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 أعلاه، من التمثيل الوجوبي بمحام في الادعاء أو الدفاع أو التدخل.

توقع العرائض ومذكرات الدفاع ومذكرات التدخل المقدمة باسم الدولة أو باسم الأشخاص المشار إليهم أعلاه، من طرف الممثل القانوني" .

2- الآجـــال

إن إسقاط شرط القرار المسبق لقبول دعوى التعويض من جانبها الشكلي؛ يؤثر بصفة مباشرة على شرط الميعاد في هذه الدعوى، وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين حالتين:

أ- الآجال في دعوى المسؤولية الإدارية المؤسسة على عمل مادي

في هذه الحالة – وكما رأينا في الفصل الأول– فإن دعوى التعويض لا ترتبط بآجال محددة، إلا ما تعلق بتقادم أو سقوط الحق محل الدعوى. وهو ما نجد تأكيده في قرار مجلس الدولة بتاريخ 2004/02/10 (في قضية المجلس الشعبي لبلدية سعيدة ضد أعضاء المستثمرة الفلاحية)[1]، والذي جاء فيه: "حيث أن المستثمرة الفلاحية استفاد منها الأعضاء بموجب مقرر الوالي المؤرخ في 1988/03/22 وأنهم يشغلونها منذ 1988/03/22 وأن كل من بلدية سعيدة وأولاد خالد قامتا برمي الأوساخ على القطعة الأرضية التابعة لأعضاء المستثمرة الفلاحية، **وبما أن الأمر يتعلق بدعوى تعويض عن الضرر فإنه لا وجود لأجل رفع الدعوى**" . ونجد نفس الشيء في قرار مجلس الدولة بتاريخ

[1]– مجلس الدولة، الغرفة: الثالثة،ملف رقم: 012018، (قرار غير منشور)، لحسين بن شيخ آث ملويا،دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 40.

2004/06/01 (في قضية ب.م ضد بلدية سيدي عقبة ومن معها)[1]، بقوله: "حيث أن لب هذه الدعوى يتمحور حول تعيين خبير من أجل تقدير المسكن محل النزاع.

حيث أن هذه الدعوى تشمل إذن النزاع الكامل وليس دعوى إبطال، **وبالتالي فلا تخضع لأي ميعاد**".

ب- الآجال في دعوى المسؤولية الإدارية المؤسسة على قرار إداري

وفي هذه الحالة لابد وأن ترتبط دعوى التعويض بميعاد، وهو الميعاد المنصوص عليه في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة بأربعة(4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي". فدعوى التعويض المؤسسة على قرار إداري غير مشروع، تفرض على القاضي مراقبة المشروعية، وهو ما لا يتاح له إلا في بحر الآجال المحددة قانونا.

[1]- مجلس الدولة، الغرفة: الثالثة، ملف رقم:013218، لحسين بن شيخ آث ملويا ،دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث:نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 41.

الدرس الثاني عشر

أحكام التعويض في دعوى المسؤولية الإدارية

باجتياز عريضة دعوى المسؤولية الإدارية لكل من عقبات مرحلة الرقابة الشكلية والرقابة الموضوعية، يلتفت القاضي إلى جزاء المسؤولية للإدارة العامة، والمتمثل في التعويض النقدي غالبا. وبهدف دراسة هذا الجزاء سنتطرق له من حيث التقدير، ثم من حيث شكله وكيفية الحصول عليه.

أولا- تقدير التعويض في دعوى المسؤولية الإدارية

إن التقييم يكون حسب جسامة الضرر الحاصل، والمبدأ الأساسي هو أن التعويض يجب أن يكون كاملا وعمليا.

1- مبدأ التعويض الكامل

القاعدة العامة في التعويض القضائي؛ أن يكون هذا التعويض كاملا، بحيث يكون عما لحق المتضرر من خسارة وما فاته من كسب[1]، فلا يجب أن يُفقر الضحية أو يُغنى جراء الضرر الذي وقع له[2]. وشرحا لشمول التعويض للضرر اللاحق والكسب الفائت؛ يقول الأستاذ عبد الرزاق السنهوري[3]: "فلو أن شخصا أتلف سيارة مملوكة لآخر، وكان صاحب السيارة اشتراها بألف وحصل على وعد من الغير أن يشتريها منه بمائتين وألف، فالألف هي الخسارة التي لحقت صاحب السيارة، والمائتان هو الكسب الذي فاته، وكلاهما ضرر مباشر يجب التعويض عنه".

وهذه القاعدة مطبقة في القضاء الإداري أيضا؛ فبسبب عطب في القناة الرئيسية للمياه الصالحة للشرب بشارع بن بولعيد بمدينة تقرت تسربت المياه داخل مسكن السيد (ب.م) المطل على الشارع الرئيسي

---

[1]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 240.

[2]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 106.

[3]- عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص 971.

الذي تمر منه القناة الرئيسية، مما أدى إلى تشقق في الجدران مع تضرر الأرضية. ولما رفع ورثت السيد (ب.م) دعوى أما الغرفة الإدارية لمجلس قضاء ورقلة ضد البلدية طالبين التعويض عن الأضرار التي لحقت بهم استجابت لهم الغرفة الإدارية وأصدرت بتاريخ 2000/01/24 قرار يلزم البلدية بدفع مبلغ أكثر من 667.513 دج، زائد تعويضا قدره 100.000 دج[1].

غير أن مجلس الدولة وعلى إثر استئناف البلدية، جاء في قراره بتاريخ 2004/02/10[2]. بشأن مبلغ التعويض: "حيث أن المبلغ الممنوح تعويضا عن الأضرار التي لحقت بالمنزل بفعل التلف الذي وقع على مستوى قنوات المياه هو مبلغ غير مبالغ فيه، ويعوض بإنصاف الضرر مما يتعين تأييده.
حيث أن مبلغ 100.000 دج الممنوح من طرف قضاة الدرجة الأولى تعويضا عن الضرر الذي لحق بالمدعي، هو مبلغ غير مبرر إذ أن التعويض عن الضرر تم تعويضه كاملا. . . " . وبذلك يكون مجلس الدولة قد طبق مبدأ التعويض الكامل بتأييده لمبلغ 667.513.00 دج المعوض عن الأضرار اللاحقة بالمنزل، ورفض إغناء الضحية بفعل هذا الضرر بعدم إقراره لمبلغ 100.000 دج، واعتبره غير مبرر.

إذا كان التعويض عن الضرر المادي يكون موضوعيا، بحيث يغطي الضرر تماما وفقا لمبدأ التعويض الكامل، فإن التعويض الكامل عن الضرر المعنوي؛ لا يهدف لإزالة الضرر نهائيا، ولكنه يهدف لإيجاد واستحدث وضعية وحالة جديدة يجد فيها المضرور نفسه وعواطفه بديلا عما أصابه من ضرر معنوي[3]، وهو ما يعود تقديره للسلطة التقديرية للقاضي.

---

[1]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، المرجع السابق، ص ص 39 - 40.

[2]- جلس الدولة، الغرفة: الثالثة، فهرس رقم: 112، (قرار غير منشور)، عن: لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث:نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص107.

[3]- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 211.

2- تاريخ تقييم الضرر

الضرر لا يكون قابلا للتعويض إلا من تاريخ اجتماع أركان المسؤولية؛ هذا الأمر وإن كانت بداهته صارخة في القانون المدني، إلا أنه في مجال المسؤولية الإدارية يحتاج إلى إبراز:

- ففي الخطأ المرفقي في صورة التأخير في أداء الخدمة؛ فإن إحجام الإدارة لا يكون خطأ إلا بتجاوز "الميعاد المعقول" ، وبالتالي فالأضرار التي تنشأ قبل ذلك لا تكون قابلة للتعويض تحت مظلة مبدأ التعويض الكامل الذي يشمل في هذه الحالة الأضرار اللاحقة لانقضاء ذلك الأجل[1].

- كما أنه في المسؤولية غير الخطئية؛ التي يشترط أن يكون الضرر فيها "غير عادي وخصوصي" ، فالتعويض فيها يقتصر على الجزء المستجيب لهذه الشروط من الضرر[2].

يمثل تحديد تاريخ تقييم الضرر أهمية قصوى؛ بالنظر للمدة التي قد تكون بين تاريخ وقوع الضرر وتاريخ الفصل في الدعوى، إذ أن بينهما فترة قد تطول وتحدث فيها تغيرات اقتصادية (مثل: التضخم، غلاء مواد، تقلبات في الأسواق العقارية والمالية أو انخفاض في العملة) من شأنها أن تؤثر على قيمة الحق المتنازع فيه[3].

وهنا نطرح السؤال الآتي: إذا كنا قد اتفقنا أن الحق في التعويض ينشأ باجتماع أركان المسؤولية لا بالحكم أو القرار القضائي القاضي بالتعويض، الذي يكون محددا لهذا الحق ومقويا له، فهل مقدار التعويض الذي يحدده هذا الحكم أو القرار، يجب أن يتناسب مع الحق في تاريخ نشأته، أم بتاريخ الاعتراف به ؟

---

[1]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص106.

[2]- المرجع نفسه.

[3]- المرجع نفسه، ص 109.

بالنسبة للقضاء الجزائري؛ يرجع في تقييم الضرر إلى تاريخ رفع الدعوى، وهذا ما صرحت به في قرار لها بتاريخ 1988/01/02 (في قضية وزير المالية ضد السيد م.ع)[1]، فبعدما أودع السيد م.ع لدى مصلحة الضمان بالجزائر العاصمة 198 غراما من الذهب بقصد دمغه وقبض حقوق الضمان، واختفاء تلك الكمية على إثر سرقة بتاريخ 1979/09/30؛ رفع الضحية دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر، والتي أصدرت قرارا في 1985/02/06 بإلزام وزارة المالية بأن تدفع للضحية مبلغ 47.733.40 دج كتعويض. وبعد استئناف المدعي عليه للقرار مطالبا بتحديد مبلغ التعويض وفقا لما كان معمول به سنة 1979 (تاريخ قيام الحق في التعويض)؛ جاء في قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى ما يلي: "حيث أن الطاعن، وبعد اعترافه بمبدأ مسؤولية الإدارة وحق السيد م.ع في الحصول على تعويض، ينازع في المبلغ المحكوم به له، وتحديد التعويض على أساس الأسعار المعمول بها من طرف (أجينور) في 1979 زيادة عن مختلف الحقوق والفوائد أي 14.917.56 دج. . .

حيث أن حساب التعويض يتم حسب مبدأ معمول به، وفقا للأسعار المطبقة يوم رفع الدعوى أمام الجهة القضائية المختصة.

حيث أن الخبرة هنا، واستجابة لرغبة الإدارة، أخذت بعين الاعتبار السعر المطبق من طرف أجينور وحقوق عملية الدمغ وكذا الفوائد المستحقة الأداء يوم إيداع العريضة.

حيث يستخلص من جميع ما سبق أن المستأنف غير محق في تمسكه بكون قضاة الدرجة الأولى أخطؤوا عندما فصلوا في القضية بالقرار المطعون فيه على النحو السابق عرضه".

[1]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 114، عن: المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد: 4/1993، ص 173.

3- أسس ومحددات تقييم التعويض عن الضرر

في سبيل تعويض كامل – بالمعنى السابق مناقشته- يبني القاضي تقديره لحجم ومبلغ التعويض على الأسس التالية:

أ- طلبات المدعي

إذا كان من المسلم به أن التعويض الإداري يكون عن الضرر المادي والأدبي شاملا لعناصر الضرر من خسارة قائمة وكسب فائت، فإن القاضي لا يقضي بذلك إلا في حدود طلبات الخصوم بحيث لا ينبغي له تجاوزها. لأن ما لم يحمله طلب المدعي في عريضته ومذكراته، قد يحمل معنى التنازل الضمني عنه، ومن ثم فلا يجوز للقاضي أمام هذا الافتراض أن يقضي له بأكثر مما طلبه، حيث يعد ذلك بمثابة تجاوز من القاضي لحدود صلاحياته[1]. وبالتالي فطلبات المتضرر بفعل نشاط الإدارة، تشكل حدا وسقفا لكل من مبدأ التعويض الكامل وللسلطة التقديرية للقاضي. وعلى هذا الأساس نجد أكثرها مبالغا فيه رفعا لذلك السقف وإطلاقا لتلك السلطة. ومنه لا يمكننا الحديث عن طلبات المتضرر كمعيار أو محدد موضوعي حقيقي لحجم التعويض، بل هو محدد قانوني إجرائي لحده الأعلى.

ب- حجم الضرر

حجم الضرر – طبعا- له دور جوهري في العملية التقديرية لمبلغ التعويض، فما وجد التعويض إلا لإصلاح الضرر ورفع الحيف. وبشأن تقدير حجم هذا الضرر فللقاضي وفي إطار سلطته التقديرية – دائما- أن يعتمد على الوثائق المقدمة من طرف المتضرر، أو الرجوع إلى اجتهادات سابقة على نحو ما رأينا في (قضية م.أ ضد المجلس الشعبي لبلدية بوالهليلات) بشأن تقدير حجم الضرر المعنوي، أو القيام بتعيين خبراء لتحديد حجم الأضرار دون المبالغ واجبة التعويض؛ فخلال تأدية السيد (ش.خ) لواجب الخدمة الوطنية، أصيب بجروح على مستوى الصدر جراء طلقة نارية صدرت عن الرشاش الذي كان

[1]- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص ص 242- 243.

يحمله المستأنف عليه داخل الثكنة العسكرية، وبعد رفع الضحية لدعوى تعويض أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء وهران ضد وزارة الدفاع الوطني، أصدرت هذه الأخيرة قرار بتعيين طبيب كخبير لتحديد نسبة العجز، وقد تضمن تقرير الخبرة الأضرار التالية:

- كسور على مستوى الأضلاع 5، 6 و7 من الجهة اليمنى، وأن كل حركات الكتف الأيمن صعبة ومؤلمة.
- وأنه يتلقى صعوبة في التنفس مع السعال.
- العجز الكلي المؤقت بقدر ستة أشهر.
- العجز النسبي الدائم بقدر 80 ٪.
- الضرر الجمالي والتألمي متوسط.
- وأن مرض السل الذي أصيب به الضحية لا علاقة له بإطلاق الرصاصة.

وبعد إرجاع القضية بعد الخبرة قضت الغرفة الإدارية بتاريخ 1997/05/14، بقبول الدعوى بعد الخبرة، وألزمت وزارة الدفاع بدفع:

- مبلغ مائة ألف دينار (100.000 دج) عن الضرر المادي، ثلاثون ألف دينار(30.000 دج) عن العجز المؤقت عن العمل، ومبلغ عشرة آلاف دينار (10.000 دج) عن ضرر التألم، ومبلغ ألفي دينار (2000 دج) مقابل مصاريف الخبرة، مع رفض بقية الطلبات لعدم التأسيس[1].

وما نلاحظه بشأن الخبرة –على ضوء المثال أعلاه– أنها لا تحدد مبلغ التعويض، بل تحدد حجم الضرر الحاصل فقط، كما أنها محدد "موضوعي مجرد" للضرر؛ تجرى بمعزل عن المعطيات المحيطة بالمتضرر والظروف المتعلقة بالضرر.

[1]– لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص ص 115 -116.

ج- الظروف الملابسة

يقصد بالظروف الملابسة وفقا الأستاذ عبد الرزاق السنهوري[1]؛ الظروف التي تلابس المتضرر لا الظروف التي تلابس المسؤول، والتي ترجع إلى حالة المتضرر الجسمية، الصحية، العائلية أو المادية. فالعبرة إذا بشخص الضحية لا بشخص "مجرد"، وما يميز هذا الشخص هي ظروفه الخاصة التي قد تتأثر بالضرر بدرجة أكثر أو أقل من غيره الذي يحيق به ذات الضرر.

في هذا الصدد نقرأ للأستاذ علي علي سليمان[2] قوله: "والواقع هو أن مراعاة ظروف المضرور الشخصية متفق عليها فقها وقضاء فينبغي للقضاء حين يقدر التعويض عن الضرر الذي أصاب المضرور أن ينظر إليه نظرة شخصية In concreto فيأخذ في الاعتبار حالته الصحية أو ما أسماه أهرنج La réciptivité أي مدى تأثير الفعل الضار على حالته الصحية ومدى استعداده لرد الفعل المترتب على إصابته، ومدى تأثير هذه الإصابة عليه، فالأعور إذا أصيبت عينه السليمة كان الضرر الذي يصيبه أفدح من الضرر الذي يصيب من له عينان سليمتان، ومن يصاب في ساقه السليمة وهو أعرج يكون الضرر الذي يصيبه أكبر من الضرر الذي يصيب ساق شخص ذي ساقين سليمتين".

تأسيسا على هذه الظروف قبل مجلس الدولة استئناف السيد (ش.خ) - في القضية أعلاه - والذي طالب فيه برفع مبلغ التعويضات، وحفظ الحق في مراجعة التعويض عن الضرر المتفاقم، فجاء في حيثيات القرار الصادر بتاريخ 2000/02/28[3]: "و حيث يجب أن ينظر إلى العارض نظرة شخصية، وليس نظرة مجردة، لأن قضاة الدرجة الأولى لم يأخذوا هذه الملابسات وهذا المعيار عند تقدير الضرر المادي الذي يعاني منه العارض.

---

[1]- عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص 971.

[2]- علي علي سليمان، المرجع السابق، ص 181.

[3]- مجلس الدولة، الغرفة: الرابعة، فهرس رقم: 144، (قرار غير منشور)، عن: لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 117.

وحيث لما كان الأمر كذلك، يتعين مراجعة المبالغ الممنوحة للعارض في هذا الجانب. . .

وحيث حقيقة ينبغي أن يكون الضرر الذي يجب التعويض عنه قد تحقق فعلا، إلا أنه قد يتفاقم مستقبلا في الحالات المماثلة بفعل الأضرار التي يتألم منها العارض.

وحيث حينئذ، فإن طلب العارض الرامي إلى الاحتفاظ بحقوقه المالية مستقبلا في حالة تفاقم الضرر يكون قانونيا ويتعين البت فيه لكونه مؤسس. . . " .

د- الإنقاصات الواردة على التعويض

وهي مخصصة لتفادي تجاوز مبلغ التعويض لحجم الضرر الواجب إصلاحه[1]، على نحو إتاوات المعونات، المنح الواجبة بمقتضى القوانين واللوائح[2] والتعويضات المؤقتة، وكذلك النتائج الإيجابية التي تتمخض عن الفعل الضار كأن تتسبب الأشغال العامة المجراة بالقرب من فندق في فقدان للزبائن، لكن بانتهائها تعطي الأشغال زيادة في القيمة ناتجة عن محيط أكثر متعة أو مدخلا سهلا[3].

ثانيا- شكل التعويض في دعوى المسؤولية الإدارية

إن التعويض يمنح عادة إما في شكل ريع أو رأسمال، فإذا لم يحدد القانون الكيفيات فعلى القاضي أن يقوم بذلك. وهو يميل إلى إعطاء ريع دائم مدى الحياة أو مؤقت في فترة الاستقرار النقدي، أو عندما يكون المضرور طفلا[4]، حيث أقرت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 1987/02/25 تعويضا في شكل معاش لفائدة مجند أصيب بخلل نفسي جراء قرار التجنيد، حيث جاء في حيثيات

---

[1]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 119.

[2]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 252.

[3]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص ص 121 -122.

[4]- أحمد محيو، المرجع السابق، ص 252.

القرار: "حيث أنه أمام هذه المعطيات، فإن الضرر اللاحق بالمدعي ناجم عن أداء الخدمة الوطنية [. . .] وأن هذا الضرر يعد استثنائيا، وعملا بأحكام الاجتهاد القضائي المستقرة فإنه يمكن مسائلة السلطة الإدارية ولو بعد سقوط ركن الخطأ، وأنه من جهة أخرى، فإن مبادئ التضامن الاجتماعي والمساواة أمام الأعباء العامة ومبادئ العدالة والإنصاف تقضي إثبات حق المدعي في التعويض، **وذلك بمنحه الحق في معاش على أساس الحد الأدنى للأجر الوطني**" [1].

أما في حالة المتضررين البالغين؛ فإن القضاء الإداري يعطي غالبا تعويضا في شكل رأسمال بهدف إطفاء دين الإدارة نهائيا، ولتسهيل استعمال المبلغ الذي يقبضه المتضرر. وفي هذا الشكل كانت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء غرداية قد قضت بتاريخ 10/22/ 2008 (في قضية د.س ضد بلدية المنيعة ممثلة برئيس المجلس الشعبي البلدي)[2]، بتعويض السيد (د.س) في شكل رأسمال قدره 6.748.48300 دج جبرا للأضرار التي حاقت بمحله التجاري نتيجة أحداث شغب ونهب وقعت على تراب البلدية ومما جاء في منطوق الحكم: "و في الموضوع: وإفراغا للقرار الصادر عن ذات المجلس في 07/11/28 تحت رقم 07/106، القضاء باعتماد الخبرة المنجزة. . . وتبعا لذلك إثبات أحقية المدعي المرجع (د.س) في استيفاء تعويض قدره ستة ملايين وسبعمائة وأربعين ألف وأربعمائة وثلاثة وثمانين دينار 6.784.483.00 دج من المرجع ضدها بلدية المنيعة، جبرا للأضرار اللاحقة به جراء أعمال الشغب والتخريب" .

[1]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني: المسؤولية بدون خطأ، المرجع السابق، ص ص 102 – 103، عن مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 12.

[2]- قرار غير منشور، مجلس قضاء غرداية، الغرفة الإدارية، قضية رقم: 00063/08، فهرس رقم: 08/02235.

الدرس الثالث عشر

تنفيذ حكم دعوى المسؤولية الإدارية

تنص المادة 986 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: "عندما يقضي الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي به بإلزام أحد الأشخاص المعنوية العامة، بدفع مبلغ مالي محدد القيمة، ينفذ طبقا للأحكام التشريعية السارية المفعول". و للتفصيل أكثر في تنفيذ القاضي بالتعويض في مواجهة الإدارية العامة؛ نتطرق بداية للطريقة العادية، ثم للطريقة غير العادية، وللمتابعة الجنائية الممكنة.

أولا- الطريقة العادية

تكون حين امتثال الإدارة لمنطوق الحكم بالتعويض. فبعد حصول المحكوم له بالتعويض على الحكم أو القرار القضائي الإداري الحائز على قوة الشيء المقضي فيه والممهور بالصيغة التنفيذية؛ يقوم بإيداع الملف لدى المحضر القضائي بغرض تبليغ الحكم والالتزام بالدفع[1].

ثانيا- الطريقة غير العادية

وتتمثل في رفض أو عرقلة الإدارة العامة تنفيذ الحكم القضائي القاضي بالتعويض ضدها. وفي هذه الحالة يلجأ المحكوم له للقيام بعملية التنفيذ المباشر على مستوى الخزينة العمومية بالولاية. وهي العملية التي نظمها القانون 91-02 المؤرخ في 1991/01/08 الذي يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، وقد ميّز هذا القانون بين أن يكون المستفيد من الحكم شخصا عاما أو خاصا:

1- بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة

تنص المادة الأولى من القانون 91- 02 على ما يلي: "يمكن الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المستفيدة من أحكام القضاء الصادرة في النزاعات الواقعة بينها والمتضمنة

[1]- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني: المسؤولية بدون خطأ، المرجع السابق، ص 120.

إدانات مالية، أن تحصل على مبلغ الإدانات لدى الخزينة بالشروط المحددة في المواد 2 و3 و4 من هذا القانون" . وبرجوعنا إلى المواد 2، 3 و4 من القانون استخلاصنا الشروط التالية:

- مرور مدة أربعة (4) أشهر من تاريخ تبليغ الحكم وإتباع المساعي التنفيذية دون نتيجة.
- تقدم المؤسسة الدائنة إلى خزينة الولاية لمقر الهيئة المدنية ملف مكون من ما يلي:

* عريضة مكتوبة لأمين خزينة الولاية.
* نسخة تنفيذية من الحكم القضائي.
* كل الوثائق أو المستندات التي تثبت بأن جميع المساعي لتنفيذ الحكم المذكور بقيت طيلة أربع (4) أشهر بدون نتيجة.

- يأمر أمين خزينة الولاية في بحر مدة شهرين (2) بسحب المبلغ من حسابات الهيئة المحكوم عليها لصالح الهيئة الدائنة.

2- بالنسبة لأشخاص القانون الخاص

يتيح القانون لهذه الطائفة من الأشخاص - في حالة عدم تنفيذ أحكام التعويض لفائدتهم- سبيل التنفيذ المباشر عن طريق الخزينة العامة، فبحسب المادة 5 من القانون 91- 02: "يمكن أن يحصل على مبلغ الديون لدى الخزينة العمومية وبالشروط المحددة في المواد 6 وما يتبعها المتقاضون المستفيدون من أحكام القضاء التي تتضمن إدانة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري" . وبالرجوع إلى المادة 6 وما يتبعها؛ يمكننا استخلاص الشروط التالية:

- مرور مدة شهرين (2) من تاريخ إيداع الملف لدى القائم بالتنفيذ دون نتيجة.
- إيداع ملف لدى أمين خزينة الولاية التي تقع فيها موطن المستفيد من الحكم، متضمنا الوثائق التالية:

* عريضة مكتوبة لامين خزينة الولاية.
* نسخة تنفيذية من الحكم المتضمن إدانة الهيئة المحكوم عليها .

* كل الوثائق أو المستندات التي تثبت بأن إجراءات التنفيذ عن طريق المحضر القضائي بقيت طيلة شهرين (2) بدون نتيجة.

- تسديد أمين الخزينة للطالب أو الطالبين مبلغ الحكم القضائي النهائي على أساس الملف المقدم في مدة لا تتجاوز ثلاثة (3) أشهر.

ثالثا- المتابعة الجزائية

تنص المادة 138 مكرر من قانون العقوبات الجزائري على ما يلي: "كل موظف عمومي استغل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه، يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاثة سنوات، وبغرامة من 5000 إلى 50.000 دينارا". فباستطاعة طالب التنفيذ اللجوء إلى السيد وكيل الجمهورية للمتابعة الشخصية للموظف الذي تنطبق عليه أركان هذه الجريمة.

قائمة المراجع

- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة: فائز أنجق وبيوض خالد، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.

- أمجد محمد منصور، النظرية العامة للالتزامات، مصادر الالتزام، الطبعة: الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.

- بوبشير محند أمقران، قانون الإجراءات المدنية، الطبعة: الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

- جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية، الطبعة: الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006.

- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة: الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.

- سعيد مقدم، التأمين والمسؤولية المدنية، الطبعة الأولى، كليك للنشر، الجزائر، 2008.

- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1986.

- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثالث: أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، الطبعة العاشرة، دار الفكر العربي، مصر، 1979.

- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الجزء: الأول، دار احياء التراث العربي، بيروت، د. س.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية، منشأة المعارف، مصر، 2008.

- علي علي سليمان، النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام في القانون المدني الجزائري، الطبعة: السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

- علي فيلالي، الالتزامات، الفعل المستحق للتعويض، الطبعة: الثانية، موفم للنشر، الجزائر، 2007.

- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني: نظرية الدعوى الإدارية، الطبعة: الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول: المسؤولية على أساس الخطأ، الطبعة: الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.

- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، الطبعة: بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني: قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات، الطبعة الأولى، ديوان المنشورات الحلبية، بيروت، 2005.

- محمد يوسف المعداوي، مذكرات في الأموال العامة والأشغال العامة، الجزء: الثاني،الطبعة : بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.

- مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

- مولود ديدان، مقرر وحدتي المدخل للعلوم القانونية ونظرية الحق، الطبعة: الأولى، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005.

- نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار الهدى، الجزائر، 2008.

الفهرس

مقدمة 2
المحور الأول – مفهوم المسؤولية الإدارية 4
الدرس الأول - مدلول المسؤولية الإدارية 5
أولا– المسؤولية الإدارية: تحليل اصطلاحي 5
ثانيا– أقسام المسؤولية الإدارية 6
الدرس الثاني– خصائص النظام القانوني للمسؤولية الإدارية 8
أولا– المسؤولية الإدارية تقوم على نظامين قانونيين متباينين 8
ثانيا– المسؤولية الإدارية تهدف لتحقيق المصلحة العامة 10
ثالثا– المسؤولية الإدارية، مسؤولية غير مباشرة 11
الدرس الثالث– نشأة وتطور مبدأ المسؤولية الإدارية 15
المحور الثاني– أسس المسؤولية الإدارية 19
الدرس الرابع– المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ 20
أولا– تعريف الخطأ المرفقي 20
ثانيا– صور الخطأ المرفقي 20
ثالثا– درجات الخطأ المرفقي المقيم للمسؤولية الإدارية 21
الدرس الخامس– الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي: معايير التمييز وضوابط الجمع 24
أولا– التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي 24
ثانيا– ضوابط الجمع بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي 27
الدرس السادس– ركن الضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ 30

أولا- أنواع الضرر المقيم للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ 30
ثانيا- طبيعة الضرر المقيم للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ 33
الدرس السابع- ركن العلاقة السببية في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ 35
أولا- طبيعة الرابط السببية بين الخطأ والضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ 35
ثانيا- حالات انقطاع العلاقة السببية 39
الدرس الثامن- المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر 42
أولا- نشأة وتطور فكرة المخاطر كأساس للمسؤولية الإدارية 42
ثانيا- أركان قيام المسؤولية على أساس نظرية المخاطر 44
ثالثا- تطبيقات لنظرية المخاطر كأساس للمسؤولية الإدارية في القضاء الإداري الجزائري 47
الدرس التاسع- المسؤولية الإدارية على أساس الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة 51
أولا- نشأة وتطور نظرية "الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة" كأساس للمسؤولية الإدارية 51
ثانيا- أركان قيام المسؤولية الإدارية على أساس قطع المساواة أمام الأعباء العامة 53
الدرس العاشر- المسؤولية الإدارية على أساس القانون 55
أولا- نشأة وتطور المسؤولية الإدارية على أساس القانون 55
ثانيا- أركان المسؤولية الإدارية على أساس القانون 57
ثالثا- تطبيقات للمسؤولية الإدارية على أساس القانون في التشريع الجزائري 58
المحور الثالث- دعوى المسؤولية الإدارية 61
الدرس الحادي عشر- شروط قبول دعوى المسؤولية الإدارية من حيث الشكل 62
أولا- تحديد الجهة الإدارية المسؤولة 62
ثانيا- الشروط المتعلقة بالمدعي 67

ثالثا- الشروط المتعلقة بالإجراءات والآجال..... 71

الدرس الثاني عشر- أحكام التعويض في دعوى المسؤولية الإدارية 76

أولا- تقدير التعويض في دعوى المسؤولية الإدارية..... 76

ثانيا- شكل التعويض في دعوى المسؤولية الإدارية..... 83

الدرس الثالث عشر- تنفيذ حكم دعوى المسؤولية الإدارية 85

أولا- الطريقة العادية 85

ثانيا- الطريقة غير العادية..... 85

ثالثا- المتابعة الجزائية..... 87

قائمة المراجع 88

الفهرس 91