المسؤولية عن أضرار القرارات الإدارية المشروعة في القضاء الإداري الجزائري

Liability in damages for regular administrative decisions in Algerian administrative jurisprudence

بلخير محمد آيت عودية*
- جامعة غرداية-
Dr_aitaoudia@gmail.com

تاريخ الإيداع:2021/10/19	تاريخ المراجعة:2022/03/28	تاريخ القبول:2022/03/30

ملخص:

بالرغم من الإقرار البيّن للمسؤولية عن أضرار القرارات الإدارية المشروعة في الأحكام التشريعية للقانون الإداري الجزائري، إلا أن الباحث يجد ندرة في القرارات القضائية المكرسة لها. ينعكس هذا الوضع قلة في الدراسات التي تتناول هذه المسؤولية وعدم وضوح في نظامها القانوني. تأتي هذه الدراسة للبحث في إشكالية الأساس والضوابط التي يعتمد عليها القاضي لجبر أضرار القرارات الإدارية المشروعة. سلكت الدراسة منهجا تحليليا لاستعراض القرارات القضائية التي تم جمعها، ليتم على ضوئها البحث في مقومات الحلول التي وضعها القضاء. توصلت الدراسة إلى صعوبة بناء تصور واضح للنظام القانوني لمسؤولية الإدارة عن قراراتها المشروعة، نظرا لعدم تبني حلولا موحدة ولعدم تبني أساس واضح خلافا لما هو عليه الأمر لدى القضاء المقارن والفقه. تبرز الحاجة لموقف واضح لمجلس الدولة يوحد من خلاله الاجتهاد القضائي بشأن أحكام المسؤولية عن القرارات الإدارية المشروعة بما من شأنه تحقيق الأمن القانوني للمواطن.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية الإدارية؛ القرارات الإدارية؛ الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة.

Abstract:

Despite the clear recognition of the liability on damages caused by regular administrative decisions in the legislative provisions of the Algerian administrative law, the researcher finds a lack of judicial decisions adjudicating on it, which is reflected in the lack of studies dealing with this liability and the lack of clarity in its legal framework. This Essay aims to address the problematic of basis and norms on which the judge relies to compensate for the damages of regular administrative decisions. This Essay relies on an analytical method that starts with a review of the judicial decisions that have been collected, in order to then to search for the principals of the solutions developed by the judiciary. This Essay concluded the difficulty of establishing a clear perception of the legal framework of the administration's liability for its regular decisions, due to the failure to adopt unified solutions and the failure to adopt intelligible basis, contrary to what is the case in the comparative jurisprudence and doctrine. There is a need for a clear position of the State Council through which it unifies the jurisprudence regarding the provisions of this liability in a way that would achieve the legal certainty of the citizen.

Keywords : Administrative liability; Administrative decision; Unequal discharge of public burdens.

* المؤلف المُراسِل.

مقدمة:

تعد اللامشروعية - في نظر الأستاذ أحمد محيو[1]- المثال الحقيقي للخطأ المرفقي، باعتبار أن أولى واجبات الإدارة؛ احترام القوانين النافذة. فالقرارات الإدارية كغيرها من تصرفات الإدارة العامة غير منزهة عن فرضية الخطأ، وتبعا لذلك للالتزام بجبر ما قد ترتبه من أضرار في حق الأفراد. لكن القاضي الإداري الذي يهدف دوما من خلال دوره المنشئ لبلوغ نقطة التعادل بين حماية الحقوق الخاصة للأفراد وضمان متطلبات حسن سير الإدارة العامة، لم يقتصر على إقامة مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة، بل تعدى الأمر لمساءلتها عن أضرار قراراتها المشروعة وفقا لضوابط خاصة.

يجد الباحث في الأحكام التشريعية للقانون الإداري الجزائري تكريسا بيّنا للمسؤولية عن أضرار القرارات الإدارية المشروعة. فمثلا في مقابل قرارات الاستيلاء المشروعة التي ترمي لاستمرارية المرفق العمومي المنصوص عليها بموجب المادة 679 من القانون المدني[2]؛ تتيح المادة 681 مكرر 2 من نفس القانون للمتضرر من القرار حق الحصول على تعويض اتفاقي أو قضائي. كما أنه ومقابل القرار المشروع بنزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة؛ نصت المادة 21 من القانون 91-11 الذي يحدد قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية[3]، على وجوب حصول المتضرر على تعويض عادل ومنصف. ونظير قرار السلطة الإدارية المختصة القاضي بذبح أو إبادة الحيوانات المريضة وإتلاف الأدوات المستعملة في مكان العدوى، منح المشرع للمتضررين من هذا القرار الحق في الحصول على تعويض في أجل سنة، وذلك بموجب المادة 70 من القانون رقم 88-08 المتعلق بنشاطات الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية[4]. وبصفة عامة، لم يميز المرسوم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن[5] في مادته 39 بين القرارات المشروعة وغير المشروعة في تقرير حق المواطنين في المطالبة بتعويض الضرر المترتب عن قرارات الإدارة.

هذا الثراء التشريعي في إقرار تعويض أضرار القرارات المشروعة للإدارة، تقابله ندرة نسبية في الاعتراف به في أحكام القاضي الإداري الجزائري. فالبحث في القرارات المنشورة للقضاء الإداري وفي مختلف المراجع الفقهية الجامعة للقرارات القضائية الإدارية أو الدارسة لها، لم يثمر إلا ثلاث قرارات تعترف بشكل صريح بهذه المسؤولية الإدارية، وقرارين آخرين يمكن أن يستخلص منهما اعتراف ضمني بها.

قلة القرارات القضائية المنشورة في موضوع المسؤولية عن أضرار القرارات الإدارية المشروعة، انعكس قلة في الدراسات التي تتناول هذا الموضوع، مما جعل النظام القانوني لهذه المسؤولية في الجزائر يتسم بعدم وضوح بنيته. من هنا، تأتي هذه الدراسة للإجابة عن ماهية الأساس والضوابط الموضوعية القابلة للتعميم التي تقوم عليها مسؤولية الإدارة عن قراراتها المشروعة على ضوء قرارات القضاء الإداري الجزائري؟

---

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

[2] - الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني (ج ر ج ج عدد 78 مؤرخة في 1975/09/30)، المعدل والمتمم.

[3] - القانون 91-11 المؤرخ في 1991/04/27 الذي يحدد قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (ج ر ج ج عدد 21، المؤرخة في 1991/05/08).

[4] - القانون رقم 88-08 المؤرخ في 1988/01/2 المتعلق بنشاطات الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية (ج ر ج ج عدد 04 المؤرخ في 1988/01/27).

[5] - المرسوم 88-131 المؤرخ في 1988/07/04 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن (ج ر ج ج عدد 27 المؤرخ في 1988/07/06).

بغية معالجة هذه الإشكالية نسلك منهجا تحليليا نستعرض من خلاله القرارات القضائية المرجعية لهذه الدراسة، لنعمل بعد ذلك على التأصيل القانوني لأحكام هذه المسؤولية من خلال التنقيب في الحلول التي وضعها القاضي الإداري واستخراج القواعد القابلة للتعميم منها.

1- الاقرار القضائي لمسؤولية الإدارة عن قراراتها المشروعة في الجزائر

شملت دائرة البحث عن أحكام وقرارات القضاء الإداري المعترفة بحق التعويض عن أضرار القرارات الإدارية المشروعة كل من: مجلة مجلس الدولة من العدد 1 إلى العدد 15، القرارات المنشورة في موقع مجلس الدولة الجزائري، جانب مهم من أعداد المجلة القضائية، مصنف الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري للأستاذ سايس جمال، بالإضافة للعديد من المراجع الفقهية ذات الصلة.

خلص البحث إلى ثلاث قرارات تتضمن موقفا صريحا بتحميل الإدارة التزام تعويض المتضررين من قراراتها المشروعة، إلى جانب قرارين اثنين يمكن أن نستخلص منهما اعتراف ضمني بإمكانية إقامة مثل هذه المسؤولية. نعرض فيما يلي موجزا عن وقائع كل قرار مع اقتباس مباشر لأبرز حيثياته.

1.1- قرار مجلس الدولة في قضية: بلدية عين وسارة، ضد: (م.ي)[1]:

أصدر مجلس الدولة بتاريخ 2017/10/19 قرارا يعتبر فيه أن مشروعية القرار الإداري لا تحول دون المطالبة بالتعويض من طرف المعني بالقرار عما أصابه من ضرر. وتعود وقائع القضية إلى أن السيد (م.ي) تحصل بتاريخ 08 فيفري 2015 على ترخيص يتضمن إقامة معرض بالمنطقة الحضرية قرب مسجد ابن باديس (الخيمة العملاقة)، إلا أنه تم إلغاء هذا الترخيص بموجب القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء الصادر عن رئيس المجلس الشعبي لبلدية عين وسارة بتاريخ 09 فيفري 2015 تحت رقم 2015/256 الذي تضمن أن سبب إلغاء الترخيص يعود لاحتجاج التجار المجاورين للمعرض وتجمهرهم بمقر البلدية رافضين إقامة المعرض المذكور. ومما جاء في منطوق القرار: "حيث أن القرار المطعون فيه يعد سليما وشرعيا اتخذته البلدية المستأنفه في إطار اختصاصاتها وصلاحياتها المنصوص عنها في المادة 94 فقرة 01 و02 من القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية بغرض الحفاظ على النظام العام والسكينة العمومية مما يجعل طلب المستأنف عليه الرامي لإلغائه غير مبرر وغير مؤسس ويتعين رفضه.

حيث أن تصرف البلدية المستأنفة المتمثل في منحها ترخيصا للمستأنف لإقامة المعرض، ثم إلغائها لهذا الترخيص حفاظا على النظام العام ألحق أضرارا بالمستأنف عليه (م. ي) ناجمة عن المبالغ التي أنفقها لإعداد المعرض وتفويت فرصة إقامة المعرض عليه وحرمانه من الكسب ويتعين تبعا لذلك الاستجابة لطلب هذا الأخير المتعلق بالتعويض بعد تخفيضه لحد مناسب لجبر الضرر اللاحق به، يخضع للسلطة التقديرية لقضاة مجلس الدولة.

حيث أن قضاة الدرجة الأولى لم يحسنوا تقدير الوقائع وجانبوا الصواب فيما قضوا به ويتعين تبعا لذلك القضاء بإلغاء الحكم المستأنف في جميع ترتيبه والفصل من جديد بإلزام البلدية المستأنفة بأن تدفع للمستأنف (م. ي) مبلغ 3.500.000.00 دج كتعويض".

[1] - مجلس الدولة، قرار صادر بتاريخ: 19/10/2017، ملف رقم: 120493، قضية: بلدية عين وسارة، ضد: (م. ي)، مجلة مجلس الدولة العدد 15-2017، ص ص 110-114.

2.1- قرار مجلس الدولة في قضية: (ل.أ) ضد رئيس بلدية حاسي بحبح[1]:

بتاريخ 2001/05/07 اعتبر مجلس الدولة خيبة الأمل التي أحس بها مواطن بعد حذف اسمه من قائمة المستفيدين من سكن لدواعي المصلحة العامة؛ ضرر قابل للتعويض عليه. وترجع حيثيات القضية بين بلدية حاسي بحبح والسيد (ل.أ)، إلى قيام هذا الأخير بالتقدم لبلدية حاسي بحبح بطلب من أجل الاستفادة من أحد السكنات التطورية الواقعة قرب المستشفى. وبعد دراسة الملف من طرف بلدية حاسي بحبح قررت في اجتماعها بتاريخ 1995/04/24 تسجيله في قائمة المستفيدين. غير أنه وبعد مرور أكثر من خمس سنوات أصدرت البلدية قائمة ثانية باقتراح من مديرية البناء والتعمير ومن السلطة الوصية، بتوزيع السكنات على الموظفين من ذوي الدخل المتوسط، حتى يتمكنوا من القيام بالأشغال المتبقية وإتمام المساكن على أحسن ما يرام وبناء واجهة جميلة وإحاطتها بجدار يحميها، وذلك بدلا من المستفيدين الأوائل غير القادرين على إتمام البناء، وبإمكانهم الاستفادة من السكنات الجاهزة.

تقدم السيد (ل.أ) أمام القضاء طالبا الأمر بتسليم مفاتيح السكن والحكم له بالتعويض عن الأضرار اللاحقة به، لتقتصر استجابة الغرفة الإدارية على تعويضه بمبلغ 20.000 دج. تقدم المدعي باستئناف على مستوى مجلس الدولة، والذي جاء في قراره: "حيث أن البلدية في اجتماعها المؤرخ بتاريخ 24/04/1995 أعلنت عن قائمة المستفيدين، وأن اسم المستأنف كان من بين هؤلاء إلا أنه بعد مضي مدة طويلة قامت البلدية بتعليق قائمة أخرى ولكن بحذف اسم المستأنف.

حيث أن المستأنف الذي علق أمالا كبيرة بقي ينتظر تسليم المفاتيح له قد فوت فرصا أخرى احتمالية لإيجاد سكن آخر.

حيث أن الضرر الذي لحق به يتمثل في خيبة الأمل التي أحس بها بعد حذف اسمه من القائمة، وأن تسجيل اسمه بالقائمة من بين المستفيدين من طرف البلدية ولد أملا لديه، ولكن ليس بحق مكتسب، وعليه فإن مبلغ التعويض الممنوح للمستأنف كافيا، ويتناسب والضرر اللاحق به، مما ينبغي تأييد القرار محل الاستئناف ورفض ما زاد عن ذلك من طلبات لعدم التأسيس".

3.1- قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة في قضية (ح.س) ضد وزارة الدفاع الوطني والناحية العسكرية الخامسة[2]

تضمن القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 1987/02/25، إقامة للمسؤولية غير الخطئية لوزارة الدفاع الوطني عن قرار تجنيد المدعي، بالرغم من كون قرار التجنيد في إطار الخدمة الوطنية هو من القرارات المشروعة التي يخولها القانون لوزير الدفاع الوطني، إلا أن القضاء عوض المدعي عن الأضرار اللاحقة به جراء تنفيذ هذا القرار، والذي أدى لإصابته بخلل نفسي، وجاءت أسباب ذلك القرار كما يلي: " [...] حيث أنه أمام هذه المعطيات، فإن الضرر اللاحق بالمدعي ناجم عن أداء الخدمة الوطنية [...] وأن هذا الضرر يعد استثنائيا، وعملا بأحكام

---

[1] - مجلس الدولة، قرار صادر بتاريخ: 07/05/2001، فهرس: 374، قضية (ل.أ) ضد رئيس بلدية حاسي بحبح، (قرار غير منشور). راجع: سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، الجزائر، منشورات كليك، 2013، ص 1241.

[2] - مجلس قضاء قسنطينة، الغرفة الإدارية، قرار صادر بتاريخ 1987/02/25، ملف رقم 243-86 ، قضية ح. س ضد وزارة الدفاع الوطني والناحية العسكرية الخامسة، (قرار غير منشور). راجع: مسعود شهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري: دراسة مقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 12.

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 تقتضي إثبات حق المدعي في التعويض، وذلك بمنحه الحق في معاش على أساس الحد الأدنى للأجر الوطني [...]".

4.1- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية (ب. ر) ضد مدير التربية لولاية الجزائر[1]

ترجع حيثيات القضية إلى إصدار مدير التربية والثقافة لولاية الجزائر قرارا بتاريخ 1983/11/06 يتضمن إيقاف السيد (ب. ر) عن ممارسة مهامه بصفته مساعدا في المصالح الاقتصادية، وإثر قيام هذا الأخير بالمطالبة بإلغاء قرار إيقافه اعتبر قضاة الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى أن هذا القرار يعتبر مشروعا وصرحوا بإمكانية تعويض الضرر الذي قد ينجم عليه لكن دون الحكم بذلك لعدم طلب ذلك من طرف المدعي. ومما جاء في القرار: "حيث يستخلص من مستندات الملف غير المنازع فيها، أن الطاعن قد أوقف عن ممارسة مهامه بموجب قرار متخذ في 06 نوفمبر 1983 وهذا ابتداء من 15 ديسمبر 1982.

حيث أنه يحق للسلطة المختصة وعندما تقتضي مصلحة المرفق ذلك، ابعاد الموظف مؤقتا عن عمله، لغاية البت في امره.

حيث أن مثل هذا الاجراء الذي قد يمنح المعني الحق في التعويض في حالة ثبوت عدم تبريره لاحقا، لا يكتسي في حد ذاته طابعا تأديبيا.

حيث أن المعني لا يحق له التمسك بالقول بأنه لا يحق لمدير التربية والثقافة لولاية الجزائر اتخاذ قرار بوقفه عن عمله إلا بعد ابلاغه بملفه".

5.1- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية والي ولاية الجزائر ضد (ش.س)- (ب. ل. إ)[2]

إن هذا القرار لا يحمل اعترافا صريحا بالحق في التعويض عن القرارات الإدارية المشروعة، لكن يمكن من خلال استقراء حيثياته استخلاص رأي ضمني في هذا الاتجاه. وتعود وقائع القضية إلى إصدار والي الجزائر قرار بتاريخ 1973/10/09 يتضمن وضع ملكية المدعين تحت حماية الدولة، والذين قدموا طعنا بالإلغاء خارج الآجال القانونية مما أدى لرفض الطلب، ليعودوا ويرفعوا دعوى بالتعويض على أساس عدم مشروعية القرار.

بالإطلاع على قرار قضاة الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في قضية الحال، نجد تركيزا واضحا على رفض الأساس المعتمد عليه للمطالبة بالتعويض والمتمثل في "عدم المشروعية"، لكن دون إبداء موقف رافض بشكل مطلق للتعويض بناء على أساس آخر. فجاء في حيثيات القرار: "حيث أن المتقاضي الذي لم يطعن في الوقت الملائم من أجل تجاوز السلطة في القرار الذي أضر به، لا يحق له التمسك بعدم شرعية هذا القرار تدعيما لدعوى التعويض هذا من جهة، ومن جهة

---

[1] المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار صادر بتاريخ 1985/06/01، ملف رقم 39742، قضية ب.ر ضد مدير التربية لولاية الجزائر، المجلة القضائية، عدد 3 لسنة 1989، ص 200.

[2] المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار الصادر بتاريخ 1985/03/09 رقم 40087، قضية والي ولاية الجزائر ضد (ش.س)- (ب. ل. إ) المجلة القضائية، عدد 3 لسنة 1989، ص 198.

أخرى فإن القرار المضر عندما يصير نهائيا مع جميع النتائج المالية التي هي جزء لا يتجزأ منه، يجعل طلب المتقاضي المبني على عدم شرعية القرار الإداري الذي أضر به، والرامي إلى الحكم له بتعويض، غير مقبول".

2- التأصيل القانوني للمسؤولية عن القرارات الإدارية المشروعة في القضاء الإداري الجزائري

بعد استعراض وقائع وحيثيات القرارات المرجعية للدراسة، نبحث فيما يلي في الأساس الذي بنى عليه القاضي الإداري إقامة المسؤولية غير الخطئية للإدارة عن قراراتها، بالإضافة لتحليل أركانها بهدف استخلاص قواعد القابلة للتعميم.

1.2- بحث أساس مسؤولية الإدارة العامة عن قراراتها المشروعة في القضاء الإداري الجزائري:

مما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري المقارن، أن مسؤولية الإدارة عن قراراتها المشروعة تقوم على أساس نظرية "الاخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة"[1]. فقد جاء مثلا في قرار مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة النظر في قضية بلدية Gavarnie التي تتعلق بنزاع حول قرار إداري صادر عن رئيس البلدية بتاريخ 1958/07/30 سبب ضررا لـSieur Benne، أنه: "بناء على ما تمت الإشارة إليه الآن، فإن قرار البلدية الصادر في 30 جويلية 1958 لا يشوبه أي عيب من عيوب المشروعية، ومن ثم فإن مسؤولية بلدية Gavarnie فيما يخص Sieur Benne لا يمكن أن تقام على أساس خطأ المرفق العام [...] كان يجب اعتبار قرار البلدية الصادر في 30 جويلية 1958 من أجل المصلحة العامة، كمصدر عبئ غير اعتيادي على Sieur Benne، فوجب بذلك تعويضه على هذا الضرر من طرف بلدية Gavarnie على أساس مبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة"[2].

بعد أن كانت نظرية الاخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة قد استحدثت لغاية جبر الأضرار الناجمة عن القوانين؛ عمد القضاء الإداري لتوسيع نطاقها إلى الأضرار التي تسببها القرارات الإدارية المشروعة. 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. فتحميل الضحية هذا العبء يعني تكليفها بعبء مالي إضافي مقارنة بغيرها، وفي هذا إخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة[3].

بعد هذا العرض العام والموجز للأساس المتفق عليه والمستقر للمسؤولية عن أضرار القرارات الإدارية المشروعة لدى الفقه والقضاء المقارن؛ نتساءل عن الأساس الذي يبني عليه القاضي الإداري الجزائري جبر أضرار القرارات المشروعة للإدارة؟ في الواقع، وباستقراء القرارات القضائية المرجعية لهذه الدراسة، يمكننا استخلاص موقف غير واضح وغير موحد للقاضي الاداري الجزائري إزاء هذه المسألة، فبينما اتجه في أغلب القرارات إلى عدم ذكر الأساس الذي اعتمد

---

[1] - مسعود شهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري: دراسة مقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 19.

[2] - CE, Section, 22 février 1963, requête numéro 50438,Commune de Gavarnie, http://www.lex-publica.com/data/jurisprudence/gavarnie.pdf (29/08/2021).

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

عليه، نجده في قرار آخر قد اعتمد على هذه النظرية، لكن بشكل جزئي. ولاستجلاء هذا الموقف بشكل أوضح نفصل في توجهي القضاء المختص فيما يلي:

أ- استبعاد تأسيس المسؤولية عن القرارات الإدارية المشروعة على نظرية الاخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة

بالرجوع إلى القرار الصادر في قضية بلدية عين وسارة ضد (م.ي) بتاريخ 2017/10/19 نجد أن القاضي لم يشر للأساس الذي اعتمد عليه لتعويض المتضرر، واكتفى بعرض عام لأركان المسؤولية، وذلك باستثناء ما ورد في مبدأ القرار القاضي بأن: "شرعية القرار الإداري لا تحول دون المطالبة بالتعويض من طرف المعني بالقرار عما أصابه من ضرر".

نفس الموقف تقريبا اتخذه قضاء مجلس الدولة بشأن القرار الصادر في قضية (ل.أ) ضد رئيس بلدية حاسي بحبح بتاريخ 07/05/2001، حيث لم يعتمد صراحة على نظرية الاخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة للحكم بتعويض الأضرار الواقعة على السيد (ل.أ) جراء القرار المشروع للبلدية. مقابل ذلك نجده يشير إلى فكرة "الآمال الكبيرة" التي علقها المتضرر على القرار الأول، وهي فكرة ترتبط بمبدأ "حماية الثقة المشروعة" كأحد مقتضيات الأمن القانوني. وذلك باعتبار أن توقع السيد (ل.أ) نشأ عن القرار الأول للبلدية، وهو ما يحقق الشرط الأول لمبدأ حماية الثقة المشروعة، وأن توقع المواطن جعله لا يبادر بعد ذلك بالبحث عن سكن ما يشكل الشرط الثاني للمبدأ. وأخيرا، صدور قرار ثان من طرف البلدية بالعدول عن القائمة الأولى يشكل الشرط الثالث لتفعيل المبدأ[1].

ب- إقرار نظرية الاخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة كأساس جزئي لمسؤولية الإدارة عن قراراتها المشروعة

خلافا للموقف السائد في القضاء الإداري الجزائري الذي يستبعد الإشارة لنظرية المساواة أمام الأعباء العامة كأساس لتعويض المتضرر من القرار الإداري المشروع، نجد أن قاضي الدرجة الأولى بمجلس قضاء قسنطينة كان قد حكم بتاريخ 1987/02/25 بمسؤولية وزارة الدفاع عن قرارها المشروع على أساس عدة اعتبارات ومبادئ شملت "مبدأ التضامن الاجتماعي"، "المساواة أمام الأعباء العامة"، "مبادئ العدالة والانصاف". فقد جاء في القرار: "[...] عملا 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 تقتضي إثبات حق المدعي في التعويض [...]". عمليا، لعله كان من الأفضل الاكتفاء بتأسيس المسؤولية على نظرية المساواة أمام الأعباء العامة ذات المدلول الواضح والقواعد الدقيقة التي تستوعب كل عناصر القضية، عوضا عن المبادئ الأخرى التي يصعب ضبط مدلولها المعياري.

في الواقع لا يمكن التسرع لاستخلاص أن القاضي الإداري الجزائري يمكن أن يعتمد على نحو مستقر – ولو بشكل جزئي- على نظرية الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة لجبر أضرار القرارات المشروعة. فخلافا لما استقر عليه القضاء المقارن وبشكل مفاجئ، حدث وأن طبق مجلس الدولة هذه النظرية لإقامة المسؤولية الإدارية "الخطئية" المترتبة عن أضرار القرارات "غير المشروعة". وهذا بموجب القرار الصادر بتاريخ 2015/03/19 في قضية (ب.ط) ضد بلدية وهران ومن معها، حيث يرجع النزاع لقرارين إداريين "سلبيين" اتخذتهما كل من ولاية وبلدية وهران بعد شكوى السيد (ب.ط)

[1] - بلخير محمد آيت عودية، الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري، الجزائر، دار الخلدونية، 2018، ص ص 290-291.

بخصوص الاضطلاع بمهمتيهما لحمايته من الأضرار التي تلحقه جراء إقامة سوق غير شرعي للخضر والفواكه أمام مسكنه، والمنصوص عليها خصوصا بموجب قانون البلدية، قانون الولاية. ومما جاء في قرار مجلس الدولة[1]:

"حيث أنه واعتمادا على هذه المبادئ القانونية، يتعين القول بأنه من **الخطأ** تنصل الجماعتين الإقليميتين المستأنف عليهما من مسؤولياتهما [...].

حيث أن هذا الامتناع من السلطتين الإداريتين المستأنف عليهما عن تقديم عونهما لوضع حد للمساس بالسكينة العمومية وأي تصرف يخل بها والذي تضرر منه المستأنف من خلال إقامة السوق غير الشرعي محل النزاع، يمنح هذا الأخير الحق في تعويضه على **أساس مبدأ المسؤولية من أجل الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.**

حيث أن هذا المساس الجدي بظروف حياة المستأنف يمنحه الحق في التعويض طالما أن هذا الإزعاج ناجم عن عدم تحرك الإدارتين المستأنف عليهما.

وأن هاتين الجماعتين الإقليميتين قد **ارتكبتا فعلا، خطأ** عندما امتنعتا عن اتخاذ الإجراءات التنظيمية التي تلزمهما المقتضيات القانونية السارية المفعول باتخاذها.

حيث أن السلطة التقديرية للإدارة تزول عندما يتضمن مقتضى تشريعي أو تنظيمي موجه لهذه السلطة الإدارية المتوفرة على سلطة التنظيم لاتخاذ التدابير الضرورية لتطبيق هذا القانون أو هذا النص التنظيمي [...]".

تطبيق نظرية الاخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة لإقامة المسؤولية الإدارية الخطئية يحمل محاذير جدية على حكمة وتكامل النظام القانوني للمسؤولية الإدارية. فمسؤولية الإدارة على أساس الخطأ تقوم على أحكام محددة يعتمد على التوزيع الدقيق لعبء التعويض بين الإدارة والعون بما من شأنه حماية المتضرر وإتباع المخطئ تبعة فعله وعدم إثقال كاهل الخزينة العامة، كل ذلك يجعل من المسؤولية الخطئية للإدارة تمثل القاعدة العامة. أما الاستثناء فهي إقامة المسؤولية غير الخطئية سواء على أساس المخاطر أو الاخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة، وفقا لقيود خصوصية واستثنائية الضرر كما سيلحق بيانه. وفي هذا الصدد يعتبر René Chapus أن: "القاعدة أن المسؤولية على أساس الخطأ سابقة على المسؤولية بدون خطأ؛ في حالة قيام الخطأ، لا يكون الحق في التعويض مشروط بخصوصية واستثنائية الضرر. في كل قضية لابد من التأكد أولا من قيام الخطأ الذي ينعاه المدعي"[2].

2.2- أركان مسؤولية الإدارة العامة عن قراراتها المشروعة

تنعقد مسؤولية الإدارة عن أضرار قراراتها المشروعة باجتماع ثلاثة أركان: قرار إداري مشروع، ضرر خاص واستثنائي، وعلاقة سببية قائمة بين القرار المشروع للإدارة والضرر الحاصل.

أ- الركن الأول: القرار الإداري المشروع

القرار الإداري عموما هو تعبير عن الإرادة الأحادية للإدارة في إحداث أثر قانوني[3]، والقاعدة بالنسبة لقرارات الإدارة أنها تصدر مشروعة، أي أن هناك قرينة عامة بصحتها، إذ يفترض فيها أن الإدارة أصدرتها تنفيذا لقانون أو تنظيم

[1] - مجلس الدولة، ملف رقم 120493، الصادر بتاريخ 2017/10/19، قضية بلدية عين وسارة ضد (م. ي)، مجلة مجلس الدولة، العدد 15-2017، ص 110-114.

[2]- René Chapus, Droit administratif général, tome1, 9e édition, Montchrestien, Paris, p. 1199.

[3] - بلخير محمد آيت عودية، القرارات الإدارية: دروس وأعمال موجهة، الجزائر، دار صبحي للطباعة والنشر والتوزيع، 2020، ص 16.

ما تحقيقا للمصلحة العامة[1]. والمقصود بمشروعية القرار الإداري سلامة الأركان التي يقوم عليها من أي عيب مؤثر، بحيث يكون صادر عن الجهة المختصة به وفقا للشكل والإجراءات المحددة قانونا، ومدفوعة بسبب مادي أو قانوني قائم لإحداث آثار غير مخالفة للقانون بغية تحقيق مصلحة عامة أو مصلحة مخصصة ضمنها.

جدير بالذكر، أن القرارات الإدارية المقيمة للمسؤولية بدون خطأ يمكن أن تأخذ شكل القرار الصريح أو الضمني دون شكل القرار السلبي الذي يقوم حال سكوت الإدارة في موضع فرض التعبير الصريح، وهو ما يعد مخالفة للقانون ومرتب للمسؤولية الخطئية.

باسترجاع حيثيات القرارات المرجعية للدراسة، نجد أن القاضي الإداري قد حرص على استبعاد صفة عدم مشروعية بالنسبة للقرارات المحدثة للضرر. فجاء في منطوق قضية بلدية عين وسارة، ضد (م.ي) "حيث أن القرار المطعون فيه يعد سليما وشرعيا اتخذته البلدية المستأنفه في إطار اختصاصاتها وصلاحياتها [...] بغرض الحفاظ على النظام العام والسكينة العمومية مما يجعل طلب المستأنف عليه الرامي لإلغائه غير مبرر وغير مؤسس ويتعين رفضه". كما جاء في حيثيات قضية (ح. س) ضد وزارة الدفاع الوطني والناحية العسكرية الخامسة: "عملا بأحكام الاجتهاد القضائي المستقرة فإنه يمكن مسائلة السلطة الإدارية ولو بعد سقوط ركن الخطأ[...]". كما رفض القاضي الإداري في قضية والي ولاية الجزائر ضد (ش.س)- (ب. ل. إ) تأسيس الطلب بالتعويض على أساس الخطأ عن أضرار رتبها قرار إداري اكتسب مشروعية حكمية بعد تحصنه بمرور آجال الطعن القضائي فجاء في القرار: "[...] إن القرار المضر عندما يصير نهائيا مع جميع النتائج المالية التي هي جزء لا يتجزأ منه، يجعل طلب المتقاضي المبني على عدم شرعية القرار الإداري الذي أضر به، والرامي إلى الحكم له بتعويض، غير مقبول".

ب- الركن الثاني: الضرر الخاص والاستثنائي

الضرر إجمالا 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"[2]. فالضرر تبعا لذلك يمكن أن يكون ماديا أو معنويا.

يشترط في الضرر المقيم للمسؤولية الإدارية - أيا كان أساسها- أن يكون محققا. ويكون الضرر كذلك إذا ما تجسدت آثاره في الواقع[3]، وإن تراخت كل نتائجه أو بعضها إلى المستقبل[4].

يمكن للقرارات الإدارية المشروعة أن تصيب الأشخاص بأضرار مادية ومعنوية، ففي قرار مجلس الدولة في قضية (ل.أ) ضد بلدية حاسي بحبح المتعلق بتعويض السيد (ل.أ) عن الأضرار اللاحقة به جراء حذف اسمه من قائمة المستفيدين من سكن اجتماعي لدواعي الصالح العام. نجد أن مجلس الدولة قد أخذ بعين الاعتبار كل من الضرر المادي والمعنوي اللاحقين بالمدعي، باعتبار شطب اسم العارض من قائمة المستفيدين من السكنات سببا في فقدان فرصة ذات

---

[1] - المرجع نفسه، ص 21.

[2] - علي فيلالي، الالتزامات، الفعل المستحق للتعويض، الطبعة: الثانية، الجزائر، موفم للنشر، 2007، ص 283.

[3] - المرجع نفسه، ص 294.

[4] - المرجع نفسه.

طابع جدي كون اسمه كان مسجلا، وكان ينتظر الحصول فعلا على مسكن، وأن الشطب هو الذي أدى إلى وقوع الضرر المتمثل في تفويت فرصة له في الحصول على مسكن. وإلى جانب ذلك نجد أنفسنا أمام ضرر معنوي، يتمثل في خيبة الأمل والحزن الذي ألم بالعارض.

بهدف عدم إطلاق مساءلة الإدارة عن أي ضرر تسببه بتصرفاتها المشروعة بما من شأنه إثقال كاهل الخزينة العامة، قيد القاضي إعمال هذه المسؤولية بضرورة توفر الضرر على طابعي: الخصوصية والاستثنائية، فضلا –طبعا- عن شرط التحقق. والمقصود هنا "بالخصوصية" ما تعلق "بنطاق الضرر" من ضرورة اقتصاره على فرد معين أو عدد محدود من الأفراد، فإذا كان للضرر مدى واسع، فإنه يشكل عبئا عاما يتحمله الجميع ومانع لحق التعويض[1]. أما الاستثنائية المتعلقة "بمقدار الضرر"، فهي تجاوز القدر الذي يجعله من مخاطر المجتمع العادية التي يتحتم على الأفراد أن يتحملوها نتيجة لوجودهم كأعضاء في هذه الجماعة[2]. ويشار إلى أن تقدير هذه الاستثنائية في الضرر ترجع للسلطة التقديرية للقاضي الإداري على ضوء المعطيات الموضوعية المحيطة[3].

القضاء الإداري الجزائري نظرا لعدم اعتماده الصريح والواضح لنظرية الاخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة كأساس للمسؤولية عن أضرار القرارات الإدارية المشروعة، نجد أن حيثيات قراراته في المنازعات ذات الصلة لا تتضمن إثبات تحقق شرطي: الخصوصية والاستثنائية. وهذا باستثناء القرار الصادر في قضية (ح.س) ضد وزارة الدفاع الوطني والناحية العسكرية الخامسة، حيث تمت الإشارة إلى شرط الاستثنائية بالقول: "حيث أنه أمام هذه المعطيات، فإن الضرر اللاحق بالمدعي ناجم عن أداء الخدمة الوطنية [...] **وأن هذا الضرر يعد استثنائيا**[...]".

ج- الركن الثالث: العلاقة السببية بين القرار الإداري المشروع والضرر

والتي تمثل علاقة السبب بالنتيجة أي بين فعل الإدارة المتمثل في قرارها المشروع والضرر الخاص والاستثنائي الذي يصيب الشخص أو الأشخاص. وبالنسبة لطبيعة العلاقة السببية المقيمة لمسؤولية الإدارة، فإنه يظهر 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[4] قوله: "والملاحظ أن القضاء الإداري لا يدخل في اجتهادات القضاء العادي التي ولدت نظريات مختلفة للسبب: توازن الظروف equivalence des conditions مجانبة السبب والسببية الملائمة". ويلاحظ الأستاذ الحسين بن شيخ آث ملويا: "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"[5].

---

[1] - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 244.

[2] - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 221.

[3] - رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الادارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2001، ص 112.

[4] - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 241.

[5] - لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، الجزائر، دار الخلدونية، 2007، ص 74.

بالإطلاع على القرارات المرجعية للدراسة، نجد إشارات لإثبات العلاقة السببية بين القرارات المشروعة والأضرار الحاصلة. فنقرأ مثلا في القرار الصادر في قضية: بلدية عين وسارة ضد (م .ي): "حيث أن تصرف البلدية [...] **ألحق** أضرارا بالمستأنف عليه (م. ي) ناجمة عن المبالغ التي أنفقها لإعداد المعرض وتفويت فرصة إقامة المعرض عليه وحرمانه من الكسب". كما جاء في القرار الصادر في قضية (ل.أ) ضد رئيس بلدية حاسي بحبح: "حيث أن الضرر الذي لحق به يتمثل في خيبة الأمل التي أحس بها **بعد** حذف اسمه من القائمة[...]". وجاء أيضا في القرار الفاصل في قضية (ح.س) ضد وزارة الدفاع الوطني والناحية العسكرية الخامسة: "حيث أنه أمام هذه المعطيات، فإن الضرر اللاحق بالمدعي **ناجم** عن أداء الخدمة الوطنية [...]".

خاتمة:

انصبت هذه الدراسة على معالجة إشكالية غياب تصور واضح للنظام القانوني للمسؤولية عن أضرار القرارات الإدارية المشروعة في قرارات القاضي الإداري الجزائري. لكن ما تم التوصل إليه بعد الدراسة هو صعوبة بناء هذا التصور، ليس لقلة القرارات القضائية المقيمة لهذه المسؤولية فحسب لكن خصوصا لعدم تبني حلولا موحدة ولا اعتماد أساس مستقر بيّن.

خلافا لما استقر عليه القضاء المقارن والفقه بشأن تأسيس المسؤولية الإدارية عن أضرار القرارات المشروعة بكل ما يستتبع ذلك من وضوح في الأركان والشروط، نجد أن القاضي الإداري لم يعمل هذا الأساس إلا في قضية واحدة وبشكل جزئي غير مستقل جمعه مع أسس أخرى، بل ووقفت الدراسة على موقف مفاجئ حيث اعتمد القاضي على هذه النظرية لتأسيس مسؤولية خطئية للإدارة على خلاف ما يتفق عليه أغلب الفقه ويجمع عليه القضاء المقارن.

تبعا لما سبق، تبرز الحاجة إلى موقف واضح لمجلس الدولة يوحد من خلاله الاجتهاد القضائي بشأن أساس المسؤولية عن القرارات الإدارية المشروعة بما من شأنه تحقيق الأمن القانوني للمواطن.

قائمة المراجع:

أولا- الكتب

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

2- بلخير محمد آيت عودية، الأمن القانوني ومقوماته في القانون الإداري، الجزائر، دار الخلدونية، 2018.

3- بلخير محمد آيت عودية، القرارات الإدارية: دروس وأعمال موجهة، الجزائر، دار صبحي للطباعة والنشر والتوزيع، 2020.

4- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الادارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2001.

5- سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزائر، منشورات كليك ، 2013.

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

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

8- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث: نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.

9- مسعود شيهوب، المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة وتطبيقاتها في القانون الإداري: دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

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

11- René Chapus, Droit administratif général, tome1, 9e édition, Montchrestien, Paris, 2001.

ثانيا- المجلات

1- مجلة مجلس الدولة العدد 15-2017.

2- المجلة القضائية، عدد 3 لسنة 1989.

ثالثا- النصوص القانونية

1- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني (ج ر ج ج عدد 78 مؤرخة في 1975/09/30)، المعدل والمتمم .

2- القانون رقم 88-08 المؤرخ في 1988/01/2 المتعلق بنشاطات الطب البيطري وحماية الصحة الحيوانية (ج ر ج ج عدد 04 المؤرخ في 1988/01/27).

3- القانون 91-11 الؤرخ في 1991/04/27 الذي يحدد قواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية (ج ر ج ج عدد 21، المؤرخة في 1991/05/08).

4- المرسوم 88-131 المؤرخ في 1988/07/04 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن (ج ر ج ج عدد 27 المؤرخ في 1988/07/06).