مجلة هيرودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية.	المجلد05/ العـدد 02(2021)، ص ص 235-251

المسؤولية الإدارية على أساس القانون

Administrative responsibility based on law

آيت عودية بلخير محمد*
جامعة غرداية (الجزائر)
aitaoudia9@gmail.com

تاريخ الاستلام: .....10...../.....05../...2021 **تاريخ القبول:** ....01../...../....07...../...../2021.....

ملخص:

بالرغم من استقرار البناء التقليدي لمسؤولية الإدارة على الفعل الضار لأعوانها، إلا أن تزايد النصوص القانونية التي تلزمها بالتعويض عن أضـــرار لم تكن ســـببا في وقوعها قد أدى لبروز تســـاؤل عن مدى إمكانية اعتبار "القانون" كأساس مستحدث للمسؤولية الإدارية. هدفنا من خلال هذه الدراسة للإجابة على هذه الإشكالية من خلال بحث أصل وخلفيات إلزام القانون للإدارة العامة بإصلاح أضرار أجنبية عن نشاطها، ومن خلال استقصاء تطبيقات ممكنة في التشريع الجزائري لمثل هذا الالزام بما يثبت التجسيد غير العرضي "للقانون" كأساس للمسؤولية الإدارية. خلصنا في دراستنا إلى أن القانون يصلح أن يكون أساسا مباشرا يقيم مسؤولية الإدارة بتعويض أضرار لم تحدثها بناء على الدور الاجتماعي للدولة، مع الإشارة للقلق المتأتي عن كثرة النصوص المقيمة لمثل هذه المسؤولية وإطلاق صياغتها أحيانا بما من شأنه إثقال كاهل الخزينة العمومية مستقبلا.

كلمات مفتاحية: المسؤولية الإدارية، المخاطر الاجتماعية، التعويض.

Abstract:

Despite the stability of the traditional structure of the administration's responsibility on the harmful act of its agents, the increase in legal texts requiring the administration to compensate for damages that it did not cause has led to the question of the extent to which "law" can be considered as an innovative basis for administrative responsibility. This study aims to discuss this question by examining the origin and background of the law's obligation for the public administration to repair damages foreign to its activities, and by investigating possible applications in the Algerian legislation for such obligation to prove the non-accidental embodiment of the "law" as a basis for administrative responsibility.

Keywords: *Administrative responsibility, Social risk, Compensation.*

* **المؤلف المرسل: آيت عودية بلخير محمد.**

. مقدمة:

تقليديا، أقام القاضي مسؤولية الإدارة عن جل أفعالها الضارة بناء على أسس مختلفة، بدءا بالخطأ الذي شكل الأساس العام، مرورا بنظرية المخاطر التي تقيم مسؤولية الإدارة عن أفعالها المشروعة المتضمنة لمخاطر خاصة (كاستعمال الأسلحة والوسائل الخطيرة)، وصولا إلى نظرية "الاخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة" التي تشكل أساسا لمسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية المشروعة.

لكن ما يلاحظ خلال العقدين الماضيين؛ تزايد حالات تحمل الإدارة العامة لتبعات أضرار غير ناجمة عن أفعالها الضارة (سواء غير المشروعة أو المشروعة)، بل أن أساسها المباشر والوحيد يتمثل في وجود نص تشريعي أو تنظيمي يلزم الإدارة بذلك.

في الواقع؛ قيام مسؤولية الأشخاص من دون فعل ضار وبموجب القانون فحسب، أمر راسخ ضمن نظرية الالتزام في القانون المدني، فبحسب المادة 53 من القانون المدني فإنه: "تسري على الالتزامات الناجمة مباشرة عن القانون دون غيرها النصوص القانونية التي قررتها". فمن المتفق عليه أن كل التزام مصدره القانون، فالالتزامات المترتبة على العقد، أو على العمل غير المشروع أو على الإثراء بلا سبب كلها أقرها القانون وحدد أركانها وبيّن أحكامها، إلا أن القانون في كل هذه الالتزامات لا يعتبر المصدر المباشر لها، فالالتزام الناجم عن العقد مثلا مصدره المباشر اتفاق الدائن والمدين على إنشاء الالتزام، والالتزام بإصلاح الضرر يكون مصدره المباشر الخطأ. لكن إلى جانب هذه المصادر المباشرة توجد حالات يكون فيها النص القانوني –لا العمل القانوني ولا العمل المادي– هو المصدر المباشر للالتزام[1].

بناء على ما تقدم، نتساءل بدورنا عن مدى إمكانية إقرار "القانون" كأساس مستحدث للمسؤولية الإدارية يُظل تحته الالتزام الواقع على عاتق الإدارة بموجب النصوص التشريعية أو التنظيمية بجبر أضرار غير ناجمة عن أفعالها؟

---

[1]– السنهوري عبد الرزاق، (ب. س.)، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، بيروت، دار احياء التراث العربي، ص ص 1276-1277.

للإجابة على هذه الإشكالية نسلك منهجا تأصيليا نرد فيه فكرة "القانون" لظروف ولمتطلبات تأسيسها لمسؤولية الإدارة. كما سنستعين أيضا بمنهج تحليل المضمون من أجل معالجة محتوى بعض النصوص القانونية التي تلزم الإدارة بإصلاح أضرار لم تتسبب في حدوثها. تبعا لذلك، نقسم دراستنا على محورين أساسيين؛ نتناول في الأول عملية التأصيل النظري والقانوني للمسؤولية الإدارية على أساس القانون، على أن نتعرض في المحور الثاني لأبرز تطبيقات هذه المسؤولية في القانون الجزائري.

2. التأصيل النظري والقانوني للمسؤولية الإدارية على أساس القانون

بهدف التأصيل النظري والقانوني لفكرة المسؤولية الإدارية على أساس القانون لابد لنا من تتبع ظروف نشأتها ومبررات قيامها من جهة، وتحكيم استجابتها لمتطلبات أسس المسؤولية القانونية التي يجب أن تبنى على أركان ثابتة ومحددة، من جهة أخرى.

1.2 المسؤولية الإدارية على أساس القانون: مسؤولية قانونية بدور اجتماعي

تقضي المادة 124 من القانون المدني بأن "كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض"، فالحماية القانونية في نظام المسؤولية المدنية تقتصر على توفير الإطار القانوني الذي يمكن الضحية من المطالبة بمسؤولية الفاعل، باعتبار أن علاقة الضحية بالمسؤول هي علاقة شخصية بين دائن ومدين، ومن ثم فلا شأن للجماعة بما آلت إليه دعوى الضحية سواء تحصلت فعلا على تعويض أم لا[2]. غير أن نظام المسؤولية الفردية هذا أفرز حالات بقيت دون جدوى في بعض الحالات حيث لم تستفد الضحية في بعض الحالات من التعويض عما لحقها من أضرار[3]. وذلك يرجع أساسا لارتباط التعويض في هذه المسؤولية باجتماع شرطين: **وجود مصدر الضرر**، و**توفر ذمته المالية**. فإذا غاب مصدر الضرر لعدم معرفته كما في حالة الأضرار الناشئة عن الإرهاب أو عن أحداث الشغب تعذر الحصول على التعويض وفقا

---

[2]– فيلالي علي، (2007)، الالتزامات، الفعل المستحق للتعويض، الطبعة : الثانية، الجزائر، موفم للنشر، ص 339.

[3]– المرجع نفسه، ص 336.

لقواعد 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.

من هنا ظهر قصور المسؤولية المدنية التي تفرض إصلاح الضرر من قبل المتسبب فيه. وأمام هذا الوضع تساءل أحد الباحثين[4] فيما إذا كان: "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؟".

تبنى القانون الجزائري -في مرحلة أولى- الاختيار الأول بمعالجة كل حالة على حدة بنصوص خاصة مع إلزام الدولة وإدارتها العامة خصوصا بجبر تلك الأضرار، وهذا ما نفهمه من الأستاذ علي فيلالي[5]، إذ يقول عن حالات غياب مصدر الضرر: "وكان تزايد هذه الحالات من بين الأسباب الرئيسية التي جعلت المجتمع يهتم بها، فأقر بعض الحلول الاستثنائية أولها تعويض ضحايا حوادث العمل ثم تعويض ضحايا حوادث المرور ثم تعويض ضحايا المظاهرات وأعمال العنف وتعويض ضحايا الكوارث الطبيعية"، ويرى الأستاذ جورج سعد[6] 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".

حاول المشرع الجزائري – في مرحلة ثانية- وضع نص عام يسد من خلاله ثغرات المسؤولية الفردية، من خلال استحداث المادة 140 مكرر 1 بموجب القانون 05-10 المعدل والمتمم للقانون المدني[7]، والتي تنص بأنه: "إذا انعدم المسؤول عن الضرر الجسماني ولم تكن للمتضرر يد فيه، تتكفل الدولة بالتعويض عن هذا الضرر". وتعليقا على هذا النص يقول الأستاذ علي فيلالي[8]: "إن القراءة الأولى لنص المادة تبرز أهمية الحكم

---

[4]- مقدم سعيد، (2008)، التأمين و المسؤولية المدنية، الطبعة الأولى، الجزائر، كليك للنشر، ص 218.

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

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

[7]- قانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 يونيو 2005، يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم. (ج رج ج عدد 44، مؤرخة في 2005/06/26).

[8]- فيلالي علي، المرجع السابق، ص ص 335-336

وخصوصيته، فهو يلزم الدولة بالتكفل بالتعويض عن الأضرار الجسمانية في حالة انعدام المسؤول [...] ومثل هذا الحكم ملفت للانتباه لكونه يخرج عن القواعد التي تحكم نظام المسؤولية المدنية، واعتقادنا أن المشرع من خلال المادة 140 مكرر 1 يكون قد وضع حدا لتردده في إقرار نظام جديد إلى جانب نظام المسؤولية المدنية، تكون غايته جبر الضرر". لكن، وبالرغم من "ثورية" نص المادة 140 مكرر 1 من القانون المدني، إلا أننا نعتقد بعدم كفايتها لتغطية كل مواطن القصور في أحكام المسؤولية الفردية. يرجع ذلك لاقتصارها على الضرر الجسماني دون الأضرار المعنوية والأضرار التي تصيب باقي الحقوق والمصالح المالية للفرد. كما أن تعلقها بالضرر الجسماني يجعلها قاصرة على الأشخاص الطبيعية دون الأشخاص الاعتبارية. وهذا فضلا على أن مضمونها المطلق الذي إن فعل من خلال مطالبات قضائية "بشكل واسع" سيؤدي لإثقال كاهل الخزينة العمومية، بما يحيد عن فلسفة القضاء الإداري القائم على الموازنة بين مصلحة الإدارة العامة ومصلحة الأفراد، وبالتالي احتمال طرح الحاجة مستقبلا لتقييد فحوى تلك المادة أو استبداله. كل ذلك يجعلنا نعتقد أن المادة 140 مكرر 1 من القانون المدني ليست بديلا عن النصوص الخاصة التي تلزم الإدارة بتعويض عدد من الأضرار الأجنبية عن أفعالها، وإنما هي مكملة لها.

أدى هذا التعدد في النصوص الملزمة للإدارة بالتعويض عن جانب من أضرار الحياة في المجتمع إلى بلورة فكرة "المسؤولية الإدارية على أساس القانون"، حيث يعتبر رياض عبد عيسى الزهري[9] أن: "التطور التشريعي المعاصر قد أفرز نوعا جديدا من مسئولية الادارة لا تستند ألى [إلى] الخطأ كما لا تستند الى المخاطر وإنما تم تأسيسها على القانون مباشرة.فالإدارة اذا كانت قادرة، وفقا للقواعد المعمول بها، أن تنفي عن نفسها الخطأ أو تثبت عدم وجود علاقة سببية بين نشاطها والأضرار الواقعة فأنها غير قادرة على استبعاد مسئوليتها اذا كان مصدرها المباشر هو القانون".

يأتي –إذا– التزام الإدارة بجبر أضرار غير ناتجة عن أفعالها الضارة كنتيجة منطقية لتطور وظيفة الدولة التي أصبحت تُبين عن اهتمام متزايد بالجانب الاجتماعي مما أدى لبلورة فكرة "اجتماعية الأخطار" أو "الأخطار

---

[9]– الزهري رياض عبد عيسى، (2008)، مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة في القانون الجزائري والمقارن، مجلة العلوم القانونية، المجلد 23، العدد 02، ص 246.

الاجتماعية". فبحسب الأستاذ عمار عوابدي[10]: "الدولة الحديثة أصبحت مسؤولية بحكم المواثيق و القوانين و بحكم طبيعتها الحديثة مسؤولية عن وقاية المجتمع من المخاطر الاستثنائية و تأمينه من كافة المخاطر الاجتماعية". كما أتى أيضا في التقرير العام لمجلس الدولة الفرنسي لسنة 2005 والذي أتي بعنوان "المسؤولية واجتماعية المخاطر"، بأنه: "يمكن تفسير ظاهرة اجتماعية الأخطار على وجه الخصوص من خلال التطور التشريعي لمفهوم التضامن الوطني في القانون العام للمسؤولية. هذا التطور أدى إلى تحميل الدولة تعويضات عن أضرار لم يتسبب فيها أي شخص عمومي"[11].

ومفاد فكرة "المخاطر الاجتماعية" أن هناك مخاطر ذات صلة وثيقة بالحياة في الجماعة، لا يمكن أن يتحمل نتائجها شخص بمفرده، بل أن الجماعة هي التي تحمل عواقب هذه الأخطار، لاسيما وأن مثل هذه المخاطر كثيرا ما تهدد النظام العام. ولا تعتبر المخاطر المترتبة على الحياة في المجتمع اجتماعية، إلا إذا أصبح تحمل ما نتج عنها من أضرار من قبل شخص بمفرده أمرا غير ممكن من جهة، ولا يمكن للمجتمع من جهة أخرى ترك المضرور وشأنه، بل يجب أن توزع هذه النتائج على الجماعة. ومن المعروف أن المجتمع لا يهتم إلا بما يخدم مصلحة الجماعة ولا ينشغل بالمصالح الشخصية ما لم تكن تمثل خطرا على أمنه واستقراره[12]. وبالنظر إلى أن مناط نشاط الدولة وإدارتها العامة هو تحقيق مصلحة الجماعة (المصلحة العامة) فقد كانت الجهة الأكثر ملائمة واختصاصا لجبر الأضرار الحاصلة في إطار المخاطر الاجتماعية.

تجدر الإشارة هنا إلى أن مسؤولية الإدارة على أساس القانون مرتبطة وجودا وعدما بسريان القانون المؤسس لهذه المسؤولية، وهذا خلافا للمسؤولية الإدارية على أساس الفعل الضار للإدارة (القائمة على أسس: الخطأ، المخاطر، أو الاخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة) التي يقيمها القاضي كلما تحققت أركانها وشروطها. فعلى سبيل المثال كانت البلدية في ظل القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية[13] تتحمل المسؤولية عن الأضرار الناتجة

---

[10]- عوابدي عمار، (2007)، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة: الثالثة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 225.

[11] - Conseil d'État, (2005), rapport public 2005: Responsabilité et socialisation du risque, Paris, La Documentation française, p. 224.

[12]- فيلالي علي، المرجع السابق، ص ص 339-341.

[13]- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية (ج رج ج عدد 15 المؤرخة في 1990/04/11).

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 المتجمهرات 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، ولا يمكن للقاضي تبعا لذلك النطق بها.

2.2 أركان المسؤولية الإدارية على أساس القانون

على غرار مختلف فروع المسؤولية القانونية؛ تقوم المسؤولية الإدارية على أساس القانون على أركان ثابتة ومحددة يؤدي تخلف أحدها إلى انتفاء مسؤولية الإدارة، ويتعلق الأمر بالأركان الآتية:

أ- **ركن الفعل الصادر 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).

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

ج- ركن 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.

د- ركن النص القانوني الملزم للإدارة 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".

3. تطبيقات للمسؤولية الإدارية على أساس القانون في التشريع الجزائري

تبنت الجزائر مسألة التعويض الإداري للمتضررين عن المخاطر الاجتماعية منذ بداية استرجاع السيادة الوطنية، فقد قضت مثلا المادة 174 من الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي[14]، الملغى، بأن: "تسهم الدولة بموجب الخطر الاجتماعي في دفع النصف من الاتلاف والأضرار المسببة". ومن بين تطبيقات المسؤولية الإدارية على أساس القانون في التشريع الجزائري، نذكر:

1.3 المسؤولية الإدارية عن الأضرار التي تحيق بالأعوان العموميين بفعل الغير

إذا كانت الإدارة العامة ملزمة بتحمل تبعات الأضرار الناجمة عن النشاطات غير المشروعة أو حتى المشروعة لأعوانها على أسس مختلفة، فإنه يحدث أن تكون أيضا ملزمة بتعويض الأضرار التي تصيب أعوانها بفعل الغير إذا ما ألزمها المشرع بذلك. فهذا الشق من المسؤولية لا يمكن أن يقام على أحد الأسس المكرسة قضائيا (الخطأ، المخاطر أو الإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة)، وذلك بالنظر لعدم توفر ركن العلاقة السببية بين الضرر الذي يصيب العون العمومي وأحد أنشطة الإدارة، فالضرر يكون في هذه الحالة مترتب عن عامل أجنبي. لذلك كان لابد من نص قانوني لإنشاء هذا الالتزام في حق الإدارة. وبالرجوع إلى التشريع الجزائري، نجد نصوص هذه المسؤولية موزعة في عدة قوانين، لعل أهمها:

- المادة 148 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية[15]، إذ تنص فقرتها الأولى بأن: "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..."

---

[14]- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن القانون البلدي (ج ر ج ج عدد 07 المؤرخة في 1967/01/18).

[15]- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية (ج ر ج ج عدد 37 المؤرخة في 2011/07/03)

– المادة 138 من القانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية[16]، القاضية بأن: "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".

– المادة 30 من الأمر 06–03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية[17]، والتي تنص فقرتها الأولى بأنه: "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".

– المادة 29 من القانون رقم 04–11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء[18]، والتي جاء فيها: "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".

– المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 10–322 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني[19]، والتي تنص بأنه: "يمكن لموظفي الشرطة أن يستفيدوا من التعويض عن الخسائر التي تتعرض لها ممتلكاتهم نتيجة حوادث شغب أو اضطرابات أو أثناء أحداث استثنائية، عند التأكد من ثبوت وجود علاقة سببية بصفتهم شرطة أو بالمصلحة...".

---

[16]– القانون رقم 12–07 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية (ج ر ج ج عدد 12 المؤرخة في 2012/01/29)

[17]– الأمر رقم 06–03 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (ج ر ج ج عدد 46 المؤرخة في 2006/07/16)

[18]– القانون رقم 04– 11 المؤرخ في 2004/09/06 المتضمن القانون الأساسي للقضاء (ج ر ج ج عدد 57 المؤرخة في 2004/09/08)

[19]– المرسوم التنفيذي رقم 10–322 المؤرخ في 2010/12/22 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني (ج ر ج ج عدد 78 المؤرخة في 2010/12/26).

استخلاصا من المواد أعلاه؛ فحتى تسأل الإدارة (الهيئة المستخدمة) عن الأضرار التي يتعرض لها أعوانها بفعل الغير، وتلزم بالتعويض وفقا لمبدأ التعويض الكامل، لابد من توفر شرطين:

- **الشرط الأول- إصابة أحد الأشخاص المحددين قانونا بأضرار:** يجب أولا أن يكون المتضرر متمتع "بالصفة المهنية" التي تربطه بالإدارة، فإما أن يكون منتخبا(بالنسبة للهيئات المحلية)، أو أن يكون موظفا خاضعا للقانون الأساسي للوظيفة العامة، أو خاضعا لقانون أساسي خاص كالقضاة. وبالنسبة للضرر؛ يلاحظ الإطلاق في نصوص المواد أعلاه، فقد تمس الأحدث أو الاعتداء الموظف في سلامته الجسمية كالجروح، وقد يصيب ماله كالسرقات، أو في ذمته المعنوية كالسب والقذف.

-**الشرط الثاني- أن تكون 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. 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.

2.3 المسؤولية الإدارية عن الأضرار الناجمة عن الكوارث المرتبطة بالأخطار الكبرى

وفقا للمادة 02 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة[20]، فإن الخطر الكبير هو كل تهديد محتمل على الإنسان وبيئته، يمكن حدوثه بفعل مخاطر طبيعية استثنائية و/أو بعل نشاطات بشرية. ووفقا للمادة 10 من القانون ذاته، فإن الأخطار الكبرى تشمل كل من:

- الزلازل والأخطار الجيولوجية،
- الفيضانات،
- الأخطار المناخية،

[20]- القانون رقم 04-20 المؤرخ في 2004/12/25 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة(ج ر ج ج عدد 84، مؤرخة في 2004/12/29).

- حرائق الغابات،
- الأخطار الصناعية والطاقوية،
- الأخطار الإشعاعية والنووية،
- الأخطار المتصلة بصحة الإنسان،
- الأخطار المتصلة بصحة الحيوان والنبات،
- أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي،
- الكوارث المترتبة على التجمعات البشرية الكبيرة.

بالنظر لما للأخطر الكبرى من آثار بالغة الجسامة على المستقرات البشرية ونشاطاتها وبيئتها، فلقد أولى المشرع في القانون رقم 04-20 مسألة الوقاية منها أهمية خاصة لمنع وقوع تلك الأخطار قدر المستطاع أو تضييق نطاقها إن وقعت. لكن إلى جانب التدابير الوقائية، فإن المشرع قد راعى أيضا موضوع جبر تلك الأضرار ضمن تدابير التكفل بالكوارث. حيث تقضي المادة 67 من القانون رقم 04-20 – التي أتت تحت عنوان "التعويض" عن الأضرار- بأن: "تحدد شروط منح الإعانات المالية لضحايا الكوارث وكيفياتها طبقا للتشريع المعمول به". الملاحظ أن المشرع ضمن هذه المادة يتحدث عن "إعانات مالية" وليس عن تعويضات تتناسب مع الحجم الفعلي للضرر. وفي الواقع، نجد أن أغلب حالات التكفل المالي بالكوارث المتعلقة بالأخطار الكبرى في الجزائر تأخذ طابع مبالغ مالية أو إعانات مادية تقدر جزافيا من طرف الإدارة بمعزل عن "مبدأ التعويض الكامل"، وهذا قد تبرره الصعوبة العملية التي تصادف التقدير الشامل للأضرار، بالإضافة لأثر ذلك على ارتفع مقدار المبالغ المقدمة من الدولة في إطار مسؤوليتها الاجتماعية وليس أن أفعالها الضارة.

تجدر الإشارة هنا إلى أن تحمل تبعات الأضرار المرتبطة بالمخاطر الكبرى تقع غالبا على الدولة (السلطة المركزية)، وبصفة استثنائية؛ الولاية، بينما يتجه المشرع الجزائري لإعفاء البلدية عن تحمل هذه المسؤولية على أساس القانون، حيث تقضي المادة 147 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية بأنه: "في حالة وقوع كارثة طبيعية لا تتحمل البلدية أية مسؤولية تجاه الدولة والمواطنين إذا أثبتت أنها اتخذت الاحتياطات التي تقع على عاتقها والمنصوص عليها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما". كما يمكن أن يستنتج نفس التوجه من إسقاط

مسؤولية البلدية عن الأضرار الناجمة عن الجنايات والجنح المرتكبة خلال التجمهرات والتجمعات التي كان منصوص عليها بموجب المادة 139 من قانون البلدية الملغى 90-08، إذا لم يتم النص عليها في القانون رقم 10-11 الساري.

من بين التطبيقات العملية لمسؤولية الدولة عن الأضرار المتصلة بالمخاطر الكبرى، نذكر النصوص الآتية:

- الأمر رقم 68-634 المؤرخ في 1968/12/03 الذي يتضمن التعويض لذوي حقوق ضحايا حريق مليانة الذي حدث في 31 أكتوبر سنة 1968.

- المرسوم التنفيذي رقم 03-227 المؤرخ في 2003/06/22 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإعانات لترميم المساكن المتضررة من زلزال 21 مايو سنة 2003.

- تعليمة وزير السكن والعمران رقم 02 المؤرخة في 2008/10/29 المتضمنة تحديد شروط وكيفيات منح الإعانة لإعادة تأهيل المساكن المتضررة جراء الفيضانات الواقعة بغرداية في 1 أكتوبر 2008.

- المقرر الوزاري المشترك رقم 02 المؤرخ في 2009/05/20 الذي يحدد شروط وكيفيات منح إعانة في إطار البناء الريفي لفائدة منكوبي فيضانات أكتوبر 2008 و جانفي ومارس 2009 المسجلة بولايات غرداية وأدرار وورقلة وبشار.

- المرسوم التنفيذي رقم 20-239 المؤرخ في 2020/08/31 الذي يحدد كيفيات استمرار الخزينة العمومية في التكفيل، بصفة استثنائية، بتخفيض نسبة الفائدة على القروض الممنوحة من طرف البنوك والمؤسسات المالية لفائدة المؤسسات والخواص الذي يواجهون صعوبات بسبب وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)

- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2020/12/03 الذي يحدد شروط وكيفيات منح مساعدة مالية لفائدة الأشخاص الممارسين لنشاط النقل العمومي للأشخاص عبر الطرق (بين الولايات) المتضررين من آثار جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19).

3.3 المسؤولية الإدارية عن الأضرار الناجمة عن الإرهاب

تمثل أضرار جرائم الإرهاب حالة تجل مثلى لعجز أحكام المسؤولية الفردية عن جبر الأذى الذي يلحق بالضحايا الذين يتعذر في غالب الحالات استيفاء تعويضات عن أضرارهم نتيجة لعدة أسباب كعدم إمكان تحديد هوية مرتكب الفعل الضار، عدم إمكانية محاكمته أو عدم كفاية ذمته المالية.

مع ارتفاع أعداد الضحايا وتزايد جسامة الأضرار التي تحقيق بهم وبقائها دون جبر في حالات كثيرة، أضحت مسألة تدخل الدولة لحماية هذه الفئة من المجتمع أمرا ضروريا يحتمه الدور الاجتماعي للدول. فظهرت شيئا فشيئا قوانين ونصوص تشريعية تنقل عبئ تعويض ضحايا الإرهاب على عاتق الدولة وفقا لآليات وترتيبات إدارية مختلفة.

يتجه العديد من الباحثين لتأسيس مسؤولية الدولة وإدارتها العامة عن أضرار الإرهاب على "نظرية المخاطر"[21]. لكن هذا المذهب عله لا يلحظ مسألة الغياب الكلي لركن العلاقة السببية بين الضرر وفعل الإدارة العامة، وأن الإدارة العامة إذ تتولى عملية التعويض، تكون تجبر ضررا لم تكن سببا وقوعه، وهذا خلافا لما هو عليه الحال في المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر القائمة على: ركن فعل الإدارة المشروع المتضمن مخاطر خاصة (مثل: الأشغال العمومية، استعمال الأسلحة والآلات الخطيرة، المناهج الخطرة)، ركن الضرر الخاص والاستثنائي، وركن العلاقة السببية بين فعل الإدارة المشروع المتضمن مخاطر خاص والضرر الخاص والاستثنائي. كما أن الدمج بين "نظرية المخاطر" المرتبطة بنشاط الإدارة وفكرة "المخاطر الاجتماعية" أمر لا يستقيم باعتبار الأولى تشكل أساسا مباشرا للمسؤولية الإدارية أقره القضاء، بينما تعتبر الثانية خلفية نظرية لصدور النصوص القانونية التي تحمل مباشرة الإدارة مسؤولية جبر الأضرار التي تحيق بفئة من المجتمع. وتحسن أيضا الإشارة هنا إلى أن التوجه لتأسيس مسؤولية الدولة عن أضرار الإرهاب على نظرية المخاطر في الجزائر قد يكون نتيجة التأثر بمضمون المرسوم التنفيذي رقم 99-47 المتعلق بمنح تعويضات لصالح الأشخاص الطبيعيين ضحايا

---

[21]- يمكن في هذا الصدد مراجعة كل من:

- آث ملويا لحسين بن شيخ، (2007)، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني: المسؤولية بدون خطأ، الجزائر، دار الخلدونية، ص ص 48-49. العيال عبد الله تركي، (2017)، فكرة التزام الدولة بتعويض ضحايا الجريمة الإرهابية، لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، الجزء 3، عدد 28، ص 579.

الأضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وقعت في إطار مكافحة الارهاب، وكذا لصالح ذوي حقوقهم[22]. من خلال عنوان هذا المرسوم يظهر أن التعويض يكون عن الأضرار المترتبة على نوعين من الأفعال: الأعمال الإرهابية من جهة، والحوادث الواقعة في إطار مكافحة الإرهاب من جهة أخرى. وهو ما يجعل أساس هذه المسؤولية ثنائي أيضا؛ فإذا كانت المسؤولية عن أضرار نشاط أعوان الدولة لمكافحة الإرهاب يصح قيامها على أساس نظرية المخاطر (ويمكن للقضاء إقامتها حتى في حالة عدم إصدار هذا المرسوم أو إلغائه)، فإن هذا لا يتحقق في حالة المسؤولية عن أفعال الإرهاب حيث أن الفعل المرتب للضرر أجنبي عن نشاط الإدارة ولا يمكن لهذه المسؤولية أن تتحقق إلا بسريان هذا المرسوم الذي يشكل أساسها الوحيد.

بالعودة إلى تطبيق هذه المسؤولية في القانون الوطني، فلقد أدى تعرض المجتمع الجزائري خلال سنوات التسعينيات لجرائم إرهابية خطيرة إلى أضرارا جسيمة في الأرواح والممتلكات كانت لتبقى في جل الحالات بدون تعويض تبعا للقواعد العامة للمسؤولية المدنية، مما دفع بالدولة للتدخل لمحاولة جبر تلك الأضرار من خلال عدد من نصوص، نذكر منها على وجه الخصوص:

- المادة 145 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 1993/01/19 المتضمن قانون المالية. (التي تمنح تعويضا لذوي حقوق المتوفين من أعوان الدولة والمكلفين والمشاركين بمكافحة الإرهاب والتخريب).

- المرسوم التنفيذي رقم 97-49 المؤرخ في 1997/02/12، المتعلق بمنح تعويضات وبتطبيق التدابير المتخذة لصالح الأشخاص الطبيعيين ضحايا الأضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وقعت في إطار مكافحة الإرهاب، ولصالح ذوي حقوقهم.

- المرسوم التنفيذي رقم 99-47 المؤرخ في 1999/02/13 يتعلق بمنح تعويضات لصالح الأشخاص الطبيعيين ضحايا الأضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وقعت في إطار مكافحة الإرهاب، وكذا لصالح ذوي حقوقهم.

---

[22]- المرسوم التنفيذي رقم 99-47 المؤرخ في 1999/02/13 المتعلق بمنح تعويضات لصالح الأشخاص الطبيعيين ضحايا الأضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وقعت في إطار مكافحة الإرهاب، وكذا لصالح ذوي حقوقهم (ج رج ج عدد 9 المؤرخة في 1999/02/17).

4. خاتمة:

بناء على ما سبق نستخلص أنه إلى جانب مسؤولية الإدارة عن أفعالها الضارة التي بنى القضاء الإداري أحكامها على أسس ثلاثة: الخطأ، المخاطر والإخلال بالمساواة أمام الأعباء العامة، نجد أن المشرعين الأصلي و الفرعي يحدث أن يتدخلا من خلال قوانين وقرارات لإلزام الإدارة العامة بتولي التعويض عن أضرار غير ناشئة عن نشاطها، لتكون تلك النصوص القانونية هي الأساس المباشر لتحمل الإدارة تبعة تلك الاضرار، التي كانت ستبقى دون إصلاح بسبب قصور نظام المسؤولية الفردية. هذا التطور فرض "القانون" كأساس رابع للمسؤولية الإدارية وأصبغ عليها طابعا اجتماعيا وإنسانيا.

على الرغم لما للمسؤولية الإدارية على أساس القانون من أهمية، إلا أنه قد يتشكل حيالها قلق ناتج عن كثرة عدد القوانين الملزمة للإدارة بالتعويض وتنوع مجالاتها وإطلاق أحكام بعضها (المادة 140 مكرر 1 من القانون المدني)، مما قد يثقل كاهل الخزينة العمومية بشكل جدي في ظروف عدم الوفرة المالية. هذا الأمر يستلزم إيجاد آليات مساعدة للتصدي للمخاطر الاجتماعية دون الاستنزاف المباشر للخزينة العمومية على نحو: القروض، الامتيازات، الاعفاءات، تشجيع المسؤولية المجتمعية لمؤسسات الأعمال وإصلاح نظام التأمينات بحيث يغدو أكثر جذب للمواطن.

5. قائمة المراجع:

- **المؤلفات**

– آث ملويا لحسين بن شيخ، (2007)، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني: المسؤولية بدون خطأ، الجزائر، دار الخلدونية.

– السنهوري عبد الرزاق، (ب. س.)، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، بيروت، دار احياء التراث العربي.

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

– عوابدي عمار، (2007)، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة: الثالثة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.

– فيلالي علي، (2007)، الالتزامات، الفعل المستحق للتعويض،الطبعة : الثانية، الجزائر، موفم للنشر.

– مقدم سعيد، (2008)، التأمين و المسؤولية المدنية، الطبعة الأولى، الجزائر، كليك للنشر.

- **المقالات**

- الزهري رياض عبد عيسى ،(2008)، مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة في القانون الجزائري والمقارن، مجلة العلوم القانونية، المجلد 23، العدد 02.

- العيال عبد الله تركي، (2017)، فكرة التزام الدولة بتعويض ضحايا الجريمة الإرهابية، لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية، الجزء 3، عدد 28.

- **التقارير**

- Conseil d'État, (2005), rapport public 2005: Responsabilité et socialisation du risque, Paris, La Documentation française.

- **النصوص القانونية**

- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن القانون البلدي (ج ر ج ج عدد 07 المؤرخة في 1967/01/18).

- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية (ج رج ج عدد 15 المؤرخة في 1990/04/11).

- القانون رقم 04- 11 المؤرخ في 2004/09/06 المتضمن القانون الأساسي للقضاء (ج ر ج ج عدد 57 المؤرخة في 2004/09/08).

- القانون رقم 04-20 المؤرخ في 2004/12/25 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة (ج ر ج ج عدد 84، مؤرخة في 2004/12/29).

- قانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 يونيو 2005، يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم (ج رج ج عدد 44، مؤرخة في 2005/06/26).

- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (ج ر ج ج عدد 46 المؤرخة في 2006/07/16).

- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية (ج ر ج ج عدد 37 المؤرخة في 2011/07/03).

- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية (ج ر ج ج عدد 12 المؤرخة في 2012/01/29).

- المرسوم التنفيذي رقم 99-47 المؤرخ في 1999/02/13 المتعلق بمنح تعويضات لصالح الأشخاص الطبيعيين ضحايا الأضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وقعت في إطار مكافحة الارهاب، وكذا لصالح ذوي حقوقهم (ج رج ج عدد 9 المؤرخة في 1999/02/17).

- المرسوم التنفيذي رقم 10-322 المؤرخ في 2010/12/22 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالأمن الوطني (ج ر ج ج عدد 78 المؤرخة في 2010/12/26).