

الحصة الثانية :

موضوع البحث : مفهوم المسؤولية الإدارية و تطورها التاريخي :

يقصد بكلمة المسؤولية في اللغة قيام شخص ما بأفعال أو تصرفات يكون مسؤولا عن نتائجها ، أما من الناحية الاصطلاحية فإن المسؤولية هي " : تلك التقنية القانونية التي تتكون أساسا من تدخل إرادي ينقل بمقتضاه عبء الضرر الذي وقع على شخص مباشر بفعل قوانين الطبيعة أو البيولوجيا أو البسيكولوجيا أو القوانين الاجتماعية إلى شخص آخر، ينظر إليه على أنه هو الشخص الذي يجب أن يتحمل هذا العبء. "

والمسؤولية عامة يختلف مفهومها باختلاف المجال الذي تدرس فيه ، فإذا كانت المسؤولية الأدبية تنتج عن مخالفة واجب أدبي (لا ينص عليه القانون) ، فإن المسؤولية القانونية تنتج على عكس ذلك عن مخالفة التزام قانوني ، كما نجد المادة 124 من القانون المدني الجزائري تأتي بقاعدة عامة بحيث تنص على أنه " : كل عمل أيا كان ، يرتكبه المرء ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض. "

فنجد المسؤولية المدنية في القانون المدني ، والمسؤولية الجنائية في القانون الجنائي ، والمسؤولية الدستورية في القانون الدستوري ، والمسؤولية الدولية في القانون الدولي العام ، وفي القانون الإداري نجد المسؤولية الإدارية وهي ما يهمننا في بحثنا هذا ، وهذه الأخيرة تترتب في حالة حدوث ضرر ما من جراء أعمال الإدارة العامة . ومسؤولية الإدارة العامة ، نجدها في الوقت الراهن في معظم التشريعات ، إلا أنها حديثة النشأة ، إذ أنه لم يبدأ الأخذ بها سوى في أواخر القرن الماضي خاصة مع اتساع مجال تدخل الدولة في جميع الميادين ، فنظرا لما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة ، فإن المشرع لأجل تحقيق النفع العام و الراحة العمومية والسكينة العامة والأمن العام والتي تشكل من أهم الالتزامات التي تقع على عاتق الدولة بحيث تلتزم بتحقيقها بهدف احترام سيادتها والحفاظ على استمرارها . ولما أن حاجات الأفراد ومتطلباتهم تزداد كلما ازداد عددهم فإن حاجات الدولة لتحقيق التزاماتها نح و الفرد تزداد أيضا ، وبذلك تحاول الدولة خلق وسائل قانونية تستطيع من خلالها التوفيق بين تحقيق مصالح الجماعة وإرضاء الفرد .

فإن المكانة التي تحتلها النشاطات العامة في مجتمعنا ، وكذا الحاجة الحالية إلى تغطية كافة الأضرار، بالإضافة إلى تطور مفهوم دولة القانون ، تبرر ظهور وتوسع فكرة

المسؤولية الإدارية . فنشاط الإدارة كأي نشاط آخر قد يكون سببا في إحداث أضرار قد تكون بجسامة معتبرة باعتبار الإدارة كسلطة تنفيذية تستعمل وسائل ضخمة وأحيانا خطرة في أداء مهمتها . فهل يحق للضحايا طلب جبر هذه الأضرار ؟ وبأية شروط ؟

إن المسؤولية التي تنجر في هذه الحالة هي مسؤولية مدنية وليست جزائية ، فالمسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية يتناولها القانون الجنائي ، بينما ينحصر موضوع بحثنا في المسؤولية الإدارية ، أي في مجال القانون الإداري . كما أنها تخرج عن مجال المسؤولية العقدية ، إذ أن مسؤولية الإدارة التي تنجر عن عدم تنفيذ التزام تعاقدية تدخل ضمن نظرية العقود الإدارية .

إن الاجتهاد القضائي في مجال القضاء الإداري عمل عبر مراحل متتالية على إيجاد حلول خاصة لهذه المسؤولية ، فوضع نظام قائما بذاته يتعلق بها . أما التشريع فلم يتدخل سوى في حالات معينة لتغطية أضرار .

-نشأة و تطور فكرة المسؤولية الإدارية :

كانت الدولة بصفة عامة و الإدارة بصفة خاصة و لحقبة طويلة من الزمن غير مسؤولة عن أعمالها ووظائفها المختلفة، وكذا عن أخطاء موظفيها، و يعود ذلك إلى الفكرة التي كانت سائدة آنذاك و هي أن الدولة شخص معنوي مجسدة في شخص الملك الذي لا يخطئ أبدا، و كذا إلى فكرة السيادة باعتبار أن المسؤولية التزام و هو ما يتناقض مع السيادة في شكلها التقليدي بما تنطوي عليه من سمو وإطلاق. إلا انه في نهاية القرن 19 و بداية القرن 20 بدأ المفهوم المطلق لعدم مسؤولية الدولة يندثر خاصة مع اتساع مجال تدخل الدولة في جميع المجالات مما ينتج عنه تعدد الأضرار على الأشخاص والأموال، وبدأت فكرة المسؤولية تشق طريقها نحو التطبيق، إذ لجأ في بعض القوانين إلى منح تعويضات عن الأضرار الناتجة عن نشاط الإدارة دون أن يعترف بمسؤولية الإدارة، و طبق القضاء هذا المبدأ بعد مدة طويلة، إذ تطورت مفاهيمه ، و لجأ إلى عدة نظريات حاول من خلالها إيجاد أساس قانوني لهذه المسؤولية و من بينها نظرية الدولة المدينة و نظرية المرفق العام .

و لم يتم خضوع الإدارة بما لها من سلطات و امتيازات للقضاء العادي أ و الإداري دفعة واحدة، وإنما تم ذلك ببطء، و عبر حقبة زمنية متتالية، و قد اختلفت مواقف النظم القضائية المقارنة حول تكريس مبدأ مسؤولية الإدارة، إذ ظهرت في الدول الانجلوسكسونية و خاصة انجلترا عدة محاولات لإخضاع تصرفات الإدارة لرقابة القضاء بالرغم من وجود مبدأ عدم مسؤولية التاج .

و مع تمتع الإدارة بسلطات و امتيازات واسعة في الدول الأوروبية و على رأسها فرنسا، فإنه لم يكن بإمكان القاضي العادي أن يوجه لها أمرا بالقيام بعمل أ و الامتناع عنه

أو إلزامها بالقيام بعمل، إلا أن قيام الثورة الفرنسية و ظهور مبدأ الفصل بين السلطات على يد الفقيه " مونتسكيو " أعطيا دفعا قويا لتكريس مبدأ مسؤولية الإدارة، و هو ما نتج عنه منح القاضي الإداري مهمة الفصل في القضايا التي تكون الإدارة طرفا فيها.

كما ان الدولة الجزائرية فقد عرفت هي الأخرى عدة تطورات بخصوص تطبيق مبدأ مسؤولية الإدارة .

- عدم مسؤولية الإدارة

تملصت الإدارة و لمدة طويلة من الزمن من مسؤوليتها عن أعمالها و أخطاء موظفيها على أساس الإعتقاد الذي كان سائدا و هو أن الملك لا يخطئ "The king can do no wrong " فإن الدولة لا تسأل عن أعمالها و أعمال موظفيها. و يمكن حصر الأسباب و العوامل التي أدت أ و ساعدت على سمو مبدأ عدم مسؤولية الدولة فيما يلي:

1- طبيعة الدولة قديما و ظروفها الاجتماعية، السياسية و الاقتصادية، إذ كانت في معظمها دول دكتاتورية بوليسية لا تخضع لمبدأ الشرعية و لا لرقابة القضاء، و هو ما ساعد على انتشار و توسع دائرة عدم مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة و الضارة.

2- طبيعة العلاقة القانونية التي كانت تربط الموظف بالدولة و التي عرفت بالتعاقدية لاسيما في النظام الانجلوسكسوني، و بالتالي فإن الإدارة لا تسأل عن الأضرار التي يسببها موظفوها للغير، على أساس أن هذه الأضرار تعد خارجة عن نطاق حدود العقد المتعلق بالوظيفة و يتحملون المسؤولية المدنية أمام القاضي العادي.

و قد كرس فرنسا هذه الحماية لموظفيها بعدم إمكانية مقاضاتهم وفقا لنص المادة 75 من دستور السنة الثامنة للثورة، إلا أن هذه الحماية القانونية التي منحت للموظفين والعاملين استعملت بطريقة مبالغ فيها، مما أدى إلى إلغاء المادة 75 بموجب المرسوم الصادر في 19/09/1970.

3- الاهتمام بقضايا حقوق الإنسان و الدولة القانونية و العدالة الاجتماعية بصفة نظرية بغض النظر عن أساليب و فنيات تطبيقها.

4- انعدام الأساليب القانونية و الإجرائية اللازمة لإخضاع الإدارة للرقابة القضائية.

5- عدم بروز و بلورة فكرة التفرقة بين الخطأ المرفقي و الخطأ الشخصي و نظرية المخاطر، و هو ما ساعد على عدم تحديد الخطأ الإداري.

6- سمو مبدأ سيادة الدولة، إذ كان ينظر إليه على أنه يتنافى مع مبدأ المسؤولية و لا يلتقيان، فالدولة شخص معنوي تتمتع بكافة الحقوق و الامتيازات و أساليب السلطة

العامة، و تتمتع بالسيادة و بالتالي فإنه لا يمكن مساءلتها عن أعمال سلطاتها بما فيها التنفيذية.

- النظام الفرنسي

كغيرها من الدول القديمة خضعت فرنسا لمقولة " الملك لا يسيء صنعا و أنه امتداد لإرادة وظل الله في أرضه، و هو ما جعله يتمتع بسلطة مطلقة في تسيير شؤون الدولة و عدم خضوعه للرقابة بما فيها الرقابة القضائية، و اعتباره مصدرا للعدالة، و التكفل شخصيا بالفصل في أي منازعة، و كذا وقف تنفيذ الأحكام أ و إصدار حق العف و فيها.وبانتقال فرنسا بعد الثورة الفرنسية سنة 1789 من النظام الملكي إلى الجمهوري، و بظهور نظرية مونتسكيو المتعلقة بالفصل بين السلطات، ظهر جدل فقهي كبير حول عدم مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية، إذ أن مناقشة تصرفات الإدارة أمام القضاء، وإعلان مسؤوليتها وإلزامها بالتعويض عن الأخطاء التي يرتكبها موظفوها يؤدي إلى تدخل السلطة القضائية في أعمال السلطة التنفيذية على خلاف ما يقضي به مبدأ الفصل بين السلطات، و لم يكن الاختلاف قائما حول المبدأ و إنما حول تفسيره، إذ يأخذ البعض بالفصل المطلق بين سلطات الدولة، و هو ما كان يميل إليه رجال الثورة الفرنسية متأثرين في ذلك باعتبارات تاريخية تتمثل في تعسف محاكم النظام القديم، في حين كان الاتجاه الغالب و الواقع العملي يرجح فكرة الفصل النسبي لما يسمح به من وجود نوع من الرقابة المتبادلة بين سلطات الدولة للحيلولة دون استبداد كل سلطة باختصاصاتها. فجل الأفكار التي كانت سائدة آنذاك كانت مع فكرة عدم مسؤولية الإدارة عن أعمال جميع موظفيها، إذ رأت السلطة الفرنسية أن المحاكم العادية قد تعرقل الإصلاحات التي تعزم الإدارة القيام بها لذلك عملت على إبعاد منازعات الإدارة عن ولاية المحاكم العادية، و تجسيدا لهذه الأفكار صدر قانون 24-16 سنة 1790 الذي نص في المادة 13 منه " إن الوظائف القانونية تبقى دائما مستقلة عن الوظائف الإدارية و أن القضاة لا يمكنهم تعطيل أعمال الإدارة بأي طريقة كانت أ و مقاضاة أعوانها من أجل أعمال تتصل بوظائفهم و أن كل خرق لهذا المنع يعتبر خرقا فادحا للقانون " و قد اعتبر المدافعون عن قانون 1790 أن مقاضاة الإدارة أ و أعوانها أمام القضاء يؤدي إلى عرقلة أعمالها التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام، فمثلا إذا تمت مقاضاة الإدارة حول نزع الملكية من أجل المصلحة العامة فإن ذلك سيؤدي حتما إلى تعطيل المشاريع التي تم من أجلها نزع العقار من مالكه.

و على هذا الأساس صدر في السنة السادسة للثورة قانون يمنع المحاكم صراحة من التعرض لأعمال الإدارة أيا كان نوعها و أصبحت الإدارة بذلك تتولى مهمة الفصل في

المنازعات التي تنشأ بينها و بين الأفراد، و تطبيقا لهذا القانون صدر قانون آخر بتاريخ 1790/09/06 يمنح الاختصاص في النظر في القضايا التي تكون الإدارة المحلية طرفا فيها لحكام الأقاليم، ومنح للإدارة العامة ممثلة في رئيس الدولة والوزراء كل في حدود اختصاصه للنظر في المنازعات التي تكون الإدارة المركزية طرفا فيها، لتكون الإدارة بذلك الخصم و الحكم في آن واحد و سميت بالإدارة القضائية، و هو ما أعاق تحقيق و تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أنه منع على السلطة القضائية البث في القضايا الإدارية في حين منح للسلطة الإدارية سلطة البث في القضايا الإدارية مع أنها ليست جهة قضائية.

وأمام رفض الفقهاء و القضاء لتمتع الإدارة بهذا الاختصاص الممتاز، تم فصل الإدارة العامة عن الإدارة القضائية، و تم إنشاء جهة استشارية مختصة في الفصل في المنازعات الإدارية بموجب نص المادة 52 من دستور السنة الثامنة، و هي مجلس الدولة في العاصمة، كما تم إنشاء مجالس المحافظات في باقي الأقاليم.

إلا أن قرارات المجلس لم تكن سوى آراء و مشاريع قرارات معلقة على مصادقة رئيس الدولة، إذ أنها لم تكتس الطابع القضائي، و لم تكن شاملة و لا نهائية، كما أنه لم يعتمد حال فصله في المنازعات على قواعد خاصة تطبق فقط على المنازعات الإدارية، و إنما طبق قواعد القانون الخاص.

كما نصت المادة 75 من دستور السنة الثامنة من الثورة الفرنسية لسنة 1800 على ضرورة استئذان مجلس الدولة قبل رفع قضايا التعويض على موظفي الحكومة بسبب أعمالهم و وظائفهم.

إلا أن المجلس لم يمنح الإذن إلا نادرا إذ أنه في الفترة الممتدة بين 1852 و 1864 قدم أمامه 264 طلبا لمنح رخصة لمقاضاة موظفين فلم يجب إلا على 34 طلبا منهم فقط و ظل هذا النص يعرقل رفع دعاوى التعويض على الموظفين إلى غاية إلغائه بموجب مرسوم 1870/09/19.

و بتاريخ 1872/05/24 صدر قانون تم الاعتراف بموجبه لمجلس الدولة بصلاحيه الفصل في المنازعات الإدارية المرفوعة أمامه بصفة نهائية و دون حاجة إلى مصادقة السلطة الإدارية على قراراته و لم تعد الأحكام تصدر باسم الدولة بل باسم الشعب الفرنسي على غرار أحكام القضاء العادي، و قد نصت المادة 9 التاسعة منه على أنه " يختص مجلس الدولة بشكل بات و سيادي في طعون مواد المنازعات الإدارية و في طلبات الإلغاء لتجاوز السلطة." و أصبح بذلك مجلس الدولة جهة قضائية عليا و تم الفصل بين القضاء الإداري و القضاء العادي.

- النظام الجزائري:

من المسلم به تاريخيا أن مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها مبدأ حديث النشأة وجد في أواخر القرن 19 و بداية القرن 20 مع ظهور الدولة القانونية، إلا أنه و بالخصوص في تاريخ الجزائر القانوني نجد أن ظهور المسؤولية الإدارية يعود إلى سنين بعيدة تصل إلى صدر الإسلام .

وقد مرت نشأة و تطور مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها في النظام الجزائري بعدة مراحل قبل الاحتلال، أثناء الاحتلال وبعد الاستقلال .

و بما أننا خصصنا هذا المطلب لعدم مسؤولية الإدارة فإننا سنتطرق لمرحلة أثناء الاحتلال التي عرفت عدم تطبيق مبدأ المسؤولية الإدارية في الجزائر مع أنها كانت مكرسة في النظام الفرنسي، ونتطرق لمرحلة ما قبل الاحتلال و بعد الاستقلال في المطلب الثاني المتضمن مسؤولية الإدارة على أساس أن النظام الجزائري قد عرف المسؤولية الإدارية في هاتين الحقتين من الزمن .

لقد امتد تطبيق النظرية الفرنسية لمبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمالها إلى الجزائر، إذ طبقت نفس القواعد الموضوعية والشكلية و لاسيما المتعلقة بأسس مسؤولية الإدارة العامة عن أعمال موظفيها، و مرت بنفس التطورات التي شهدتها القضاء الإداري الفرنسي، كما أقيمت جهات قضائية إدارية خاصة للنظر و الفصل في القضايا و الدعاوى الإدارية و من بينها المنازعات الخاصة بمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، إذ أنشأت محاكم القضاء الإداري الثلاثة و هي محكمة الجزائر، وهران ، قسنطينة بموجب المرسوم المؤرخ في 30 سبتمبر 1953 و ذلك بعد إلغاء مجالس العملات التي كانت قائمة إلى جانب مجلس الدولة الفرنسي ، و قد أسندت لهاته المحاكم الثلاثة مهمة النظر و الفصل في المنازعات الإدارية بما فيها المنازعات المتعلقة بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها، وذلك تحت رقابة مجلس الدولة الفرنسي بباريس باعتباره جهة قضائية إدارية استثنائية و جهة نقض .

إلا أنه ورغم تقدم و تطور النظرية الفرنسية لمبدأ مسؤولية الدولة على يد القضاء الإداري، فإن تطبيقها لم يكن شاملا و لا عاما، إذ اقتصرت الإدارة على تطبيق هذا المبدأ على الفرنسيين و غيرهم من الأوربيين المستوطنين بالجزائر دون الجزائريين الذين عانوا كثيرا من بطش و تعسف الإدارة الفرنسية و اعتداءاتها المستمرة على حقوقهم و حرياتهم دون أن يكون لهم الحق في الاستفادة من هذا المبدأ الهام و مساءلتها أمام القضاء، لأن تطبيق مبدأ المسؤولية في الجزائر يتعارض و غرضها الاستعماري .

و لاستبعاد الجزائريين من دائرة تطبيق مبدأ مسؤولية الإدارة ، أصدرت فرنسا عدة قوانين استثنائية يقتصر تطبيقها على الجزائريين فحسب، تثبتنا لمبدأ " فرق تسد "

و تطبيقا لسياسة " التمييز العنصري " و هو ما أعدم لدى الجزائريين مجرد التفكير في اللجوء إلى الجهات القضائية الفرنسية لمطالبة الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي أصابتهم من جراء أعمالها و أخطاء موظفيه .

- تقرير مسؤولية الإدارة

ظل مبدأ عدم مسؤولية الإدارة عن أعمالها و عدم جواز مطالبتها بالتعويض عن الأضرار التي سببتها سائدا و لفترة طويلة إلى غاية أواخر القرن 19 و بداية القرن 20 ، أين بدأت الإدارة تعترف بمسؤوليتها مع التقدم و ارتفاع درجة الوعي، وانتقاد الرأي العام و الفقهاء لهذا المبدأ على أساس أن الأخذ به يعد مساسا بالعدالة و إهدارا للمبدأ الدستوري الذي ينص على المساواة بين المواطنين أمام الأعداء العامة و الذي لا يتحقق إلا بإلزام الدولة بدفع تعويضات عن الأضرار التي تسببها بأعمالها .

و يمكن تلخيص العوامل التي أدت إلى انهيار مبدأ عدم مسؤولية الإدارة ليقوم مقامه مبدأ مسؤوليتها، إذ أضحى هو الأصل بعد أن كان الاستثناء و لتتحقق المساواة بين الإدارة و الأفراد في:

1- الفهم الصحيح لمبدأ سيادة الدولة، إذ بعد أن كانت تفهم على أنها سلطة مطلقة لا تقيد بالقانون وبالتالي لا يمكن مقاضاتها أ و إلزامها بدفع تعويض، فلم تعد حاليا تتنافى مع الخضوع للقانون و لا مطلقة، إذ تقيد بأحكام القانون الدولي العام على مستوى العلاقات الدولية، و تقيد بالقانون الداخلي على مستوى علاقاتها مع الأفراد، و بالتالي يمكن مساءلتها و تتحمل دفع تعويضات إذا ما ألحقت ضررا بأحد المواطنين.

و إن كان الفقيهان دوجي و جيز يريان أن فكرة السيادة خاطئة و تتنافى مع المنطق و المبادئ القانونية الحديثة، لأن الحكام و ممثليهم على مستوى الإدارات يتولون اختصاصاتهم في حدود القانون، ويسألون في حالة خروجهم عنهم .

2- انتشار الديمقراطية في معظم دول العالم، و هي النظام الأكثر تقبلا لفكرة المسؤولية و رقابة القضاء، و احتراماً للقانون، إذ تقوم أساسا على مبدأ المشروعية و خضوع الجميع حكما و محكومين للقانون.

3- انتقال الدول من المذهب الفردي الحر إلى مذهب التدخل و تبلور دورها من مجرد حارسة تنحصر مهمتها في حماية الأفراد و السهر على أمنهم و سلامتهم داخليا و خارجيا إلى تدخلها في مختلف الأنشطة و اتساع دورها، و هو ما جعلها تقوم بأنشطة مشابهة لأنشطة الأفراد .مما نجم عند ازدياد الأضرار التي تسببها الأفراد كما و نوعا، و زادت معه الحاجة الملحة لمساءلتها و تعويض الأفراد.

و قد كانت مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية هي الأسبق في التحرر شبه الكامل من قيود مبدأ السيادة، و قد ساعد على ذلك أن الإدارة هي أداة الدولة لتنفيذ سياستها و السهر على تطبيق قوانينها و إدارة مرافقها و للاضطلاع بهذه المهام تحتك الإدارة بالأفراد بصفة دائمة و متواصلة، الأمر الذي يعرضهم للإصابة ببعض الأضرار، و هو ما أدى إلى البحث عن وسيلة لجبر هذه الأضرار، و كان من المنطقي الانصراف عن قاعدة عدم المسؤولية الإدارية و التخلي عنها. و قد ظهرت المسؤولية الإدارية بصفة و بدرجات متفاوتة بين الدول و ذلك بالنظر إلى نظامه القانوني، إذ طبقت الدول الانجلوسكسونية على الإدارة نفس نظام المسؤولية المدنية المطبق على الأشخاص العاديين باعتبارها تخضع لمبدأ وحدة النظام القانوني و القضائي، في حين خصت فرنسا المسؤولية الإدارية بنظام قانوني خاص و جهات قضائية مستقلة تختلف عن نظام المسؤولية المطبق على الأشخاص العاديين باعتبارها تخضع لمبدأ ازدواجية النظام القانوني و القضائي، و هو ما نتج عنه ازدواجية في النظام القانوني والقضائي للمسؤولية الإدارية قضاء عادي و قضاء إداري، أما الجزائر فإنها عرفت تأرجحاً بين النظامين. و لتوضيح نشأة و تطور فكرة المسؤولية الإدارية بدقة سنتطرق إلى :

- النظام الفرنسي

أمام ضغط و تأثير الأفكار الفلسفية و الديمقراطية، و التحولات الاقتصادية و انتقادات الفقه والقضاء بدأت فرنسا تتراجع تدريجياً عن تطبيق مبدأ عدم مسؤولية الدولة بصفة عامة و الإدارة بصفة خاصة، و هو ما اضطر المشرع إلى التدخل و تقرير مسؤولية الإدارة بصفة صريحة و إحلال مسؤوليتها محل الموظفين، كما أنه أباح للمواطنين مقاضاة الموظفين العموميين دون حاجة إلى استئذان الإدارة و ذلك لمنع تعسفها.

إلا أن القضاء لم ينتقل مرة واحدة من مبدأ عدم المسؤولية إلى مبدأ المسؤولية الكاملة و إنما تدرج، إذ بدأ في الحد من مبدأ عدم المسؤولية على أساس التفرقة بين نوعين من أعمال الإدارة، أعمال شبيهة بأعمال الأفراد العاديين تقوم بها بوصفها تاجر أو مسير، و بصفة مجردة من مظاهر امتيازات السلطة العامة " Actes de gestion " ، و أعمال السلطة العامة التي تستعمل فيها مظاهر و امتيازات السلطة العامة و التي تسمى بـ " Actes de puissance publique " ، و التي تعفي فيها من المسؤولية إلا إذا وجد نص مخالف، إذ أنه بإمكان المشرع أن يقرر إصلاح الأضرار الناجمة عن أعمال السلطة.

و نظراً لعدم دقة معيار التفرقة بين أعمال السلطة و أعمال الإدارة من ناحية، و عدم اتفاق مبدأ عدم مسؤولية

الدولة عن أعمال السلطة التنفيذية و التطورات و الأفكار المعاصرة من ناحية أخرى عدل مجلس الدولة عن هذا المعيار آخذا بمعايير أخرى.

وبذلك نقول أن قبول فكرة المسؤولية مر بمرحلتين، إذ اعترفت به أولا القوانين الخاصة التي تنص على التعويضات، ثم اعترف به القضاء بإلزام الإدارة بإصلاح الضرر الناتج عن أعمالها.

فبالنسبة للقوانين الخاصة فقد نصت المادة 17 من الإعلان عن حقوق الإنسان و المواطن لسنة 1789 على تكريس الحق في التعويض عن الاعتداء على الملكية العقارية.

كما تعرض قانون 28 بلوفيزور للسنة الثامنة في المادة 4 ، بصفة عارضة لمسألة التعويض في حالة الأضرار الناجمة عن الأشغال العمومية و منح الاختصاص لمجالس المحافظات للنظر في الشكاوى المقدمة ضد متعهدي الأشغال، و بالرغم من عدم إشارة النص إلى مسؤولية السلطة العامة، إلا أن القضاء الإداري توسع في تفسيره قاضيا باختصاصه بمسؤولية الإدارة عن الأضرار المترتبة عن عقود الأشغال العمومية، و التي صنفت فيما بعد ضمن المسؤولية بدون خطأ و بالتحديد على أساس المخاطر.

ولضمان تطبيق المادة 545 من القانون المدني الفرنسي المأخوذ من نص المادة 17 من الإعلان عن حقوق الإنسان سنة 1789 تمت المصادقة على قانون 8 مارس 1810 المتضمن إجراءات نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، كما منح للقاضي العادي صلاحية تقرير نقل الملكية و تحديد مقدار التعويض.

وبذلك أصبحت الأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية و نزع الملكية من أجل المنفعة العامة الحالتين الوحيدتين اللتين ينص فيهما القانون على التعويض لمصلحة الأشخاص المعنيين.

أما عن التكريس القضائي للمسؤولية الإدارية فقد ارتبط بالتنازع حول الاختصاص بين المحاكم القضائية و المحاكم الإدارية، إذ أن الأولى كانت تخص بمنح التعويضات عن الأضرار الناجمة عن نشاط الدولة و ذلك بتطبيق قواعد القانون المدني، و هو ما كرسه الحكم الصادر عن محكمة النقض بتاريخ 1843/01/30 الذي قضى بأن مبادئ المادة 1384 من القانون المدني تطبق على الإدارات العمومية بسبب الأضرار التي يسببها أعوانها و تابعيها خلال قيامهم بوظائفهم.

إلا أن مجلس الدولة اعترض على هذا الموقف و تمسك باختصاصه مؤسسا ذلك على نظرية الدولة المدينة *" l'Etat débiteur "* "كل دين على الدولة يسوى إداريا. "

ولم يتم حل هذا الاختلاف إلا بعد إنشاء محكمة التنازع و ظهور معايير جديدة، و قد كرس مجلس الدولة رفضه لتطبيق قواعد المسؤولية المعروفة في القانون المدني على

المسؤولية الإدارية، في الحكم الصادر بتاريخ 1855/12/06 المتعلق بقضية " ROTCHILD " ، حيث قرر صراحة أن العلاقات بين الدولة وموظفيها والمرافق العامة من ناحية وبين الأفراد من ناحية أخرى لا تخضع لنصوص القانون المدني لوحدها، و أن مسؤولية الإدارة عن أعمال أ و أخطاء موظفيها ليست عامة ولا مطلقة و تتغير تبعاً لطبيعة كل مرفق عام.

ثم أيدت محكمة التنازع اتجاه مجلس الدولة الفرنسي من خلال قرار بلانكو الشهير Blanco الصادر في 1873/02/08 والذي يعد أهم تكريس قضائي للمسؤولية الإدارية للمرفق العام، و تتمثل وقائعه في انه تعرضت الطفلة إجينز بلانكو لحادث مرور تسببت فيه عربة مقطورة تابعة لوكالة التبغ، فرفع والدها دعوى أمام القضاء العادي ضد الدولة للحصول على تعويض جبراً للضرر الذي أصاب ابنته، إلا أن وكالة التبغ دفعت بعدم اختصاص المحاكم العادية، و أن مجلس الدولة هو الجهة المختصة، وهو ما أدى إلى عرض النزاع على محكمة تنازع الاختصاص التي أصدرت قرار في الموضوع بناء على تقرير مفوض الحكومة السيد دافيد و قد تضمن عدة مبادئ هي:

1- أن الدولة مسؤولة عن الأضرار التي تصيب الأفراد و التي يسببها الأشخاص الذين تستخدمهم، و أن هذه المسؤولية لا تخضع لمبادئ القانون المدني التي تحكم العلاقة بين الأفراد على أساس أن نصوصه المراد تطبيقها في مجال مسؤولية الإدارة لا ترمي إلى تنظيم مسؤولية الإدارة حيث تنص على مسؤولية الأفراد العاديين، و هو ما لا ينطبق على الدولة أو الإدارات العامة و موظفيها، كما أن هذه النصوص وضعت في وقت سيطرت فيه قاعدة عدم مسؤولية الإدارة عن أعمالها هذا من ناحية ،

و من ناحية أخرى فإن القواعد المدنية تقيم المسؤولية على أساس علاقة المتبوع بالتابع، في حين أن علاقة الإدارة بموظفيها هي علاقة تنظيمية و ليست تعاقدية، كما أنه لا يمكن تطبيق قواعد مسؤولية المتبوع عن التابع في حالة عدم إسناد الفعل الضار لموظف معين و هو ما يقتضي استبعادها لأنها لم تعد تواكب نشاط الإدارة و لا تليق بطبيعة عملها وبالنتيجة وضع قواعد بديلة أكثر ملائمة لطبيعة النشاط الإداري سميت بقواعد القانون الإداري و يكون بذلك قرار بلانكو قد استبعد صراحة تطبيق أحكام القانون المدني، و كرس الخصائص المتعلقة بالقواعد التي تطبق على المرفق العام.

2- أن هذه المسؤولية ليست مطلقة و لا عامة، و لها قواعد خاصة غير مستقرة و ثابتة و إجراءات تحكمها تختلف باختلاف حاجة المرفق و ضرورة التوفيق بين حقوق الدولة و حقوق الأفراد.

3- تختص المحاكم الإدارية بالنظر و الفصل في قضايا المسؤولية الإدارية و التعويض عن الأضرار الناتجة عن سير المرافق العامة.

و يكون بذلك قرار بلانكو قد استبعد بصفة صريحة و نهائية اختصاص القضاء العادي انطلاقا من نظرية الدولة المدنية " L'état débiteur " و فكرة امتيازات السلطة العامة و هي نفس الأسس التي استند عليها مفوض الحكومة دافيد في تقريره . إذ أقر بمسؤولية مصنع التبغ الذي يعتبر مرفق عام كغيره من المرافق التي تشكل النظام المالي للدولة و باعتبار أن هذه المرافق هي فروع للإدارة و الدولة تستعمل في تسيير المرافق السلطة العامة، فإن منازعاتها تخضع للقضاء الإداري.

و بالتالي أصبحت الدولة مسؤولة حتى وإن كان الموظف الذي تسبب في إحداث الأضرار ليست له صفة موظف دائم وإنما عامل مؤقت أ و شخص وظيف من طرفها للقيام بعمل معين و بموجب عقد محدد المدة.

و بذلك أصبح مجلس الدولة الفرنسي يقر بمسؤولية الإدارة عن الأخطاء المرتكبة من طرف موظفيها و يقضي بتعويض الأفراد المتضررين، مع أن مرتكب الحادث هو شخص عادي لا يتمتع بامتيازات السلطة العامة، بعد أن كان فيما مضى يفصل فقط في دعاوى إلغاء القرارات و الأعمال الصادرة عن السلطة العامة و التي تستعمل فيها امتيازات السلطة العامة.

و بموجب هذا القرار تغير مفهوم النشاط الإداري من كل نشاط تستعمل فيه الإدارة امتيازات السلطة العامة إلى كل عمل تقوم به الإدارة لتسيير المرفق العام، و هو ما ينجر عنه مسؤوليتها عن الأضرار اللاحقة بالغير أثناء سير هذا المرفق، و بذلك و بعد قرار بلانكو أصبح ينظر إلى هدف النشاط، أي هل تهدف الإدارة من وراء النشاط الممارس إلى تسيير مرفق عام و تحقيق الصالح العام ؟

و يعد بذلك قرار بلانكو نقطة تحول كبيرة في تاريخ القضاء الفرنسي و قفزة نوعية من عدم مسؤولية الإدارة إلى المسؤولية الإدارية و نقطة تحول نحو الاستقلالية، ليس فقط بالنسبة للمسؤولية الإدارية وإنما أيضا بالنسبة للقانون الإداري ككل، إذ أنه أحدث هزة كبيرة في إثبات ذاتية القانون الإداري باعتباره مجموعة قواعد تحكم الإدارة و تتضمن أحكاما استثنائية خاصة لا مثيل لها في القانون الخاص.

و قد صدرت عدة قرارات أخرى بعد قرار بلانكو تؤكد مسؤولية المرافق العمومية منها قرار تيري Terrier الصادر في 1903/02/06 المتعلق بمسؤولية المرافق العامة القومية، و قضية فيتري Feutry الصادر في 1908/02/28 الذي أقر مسؤولية المرافق العامة المحلية.

- النظام الجزائي

إن الجزائر قد عرفت و كرسست مبدأ مسؤولية الإدارة في مرحلتين مرحلة ما قبل الاحتلال و التي نتطرق فيها للنظام القضائي الإسلامي و تطبيقاته، و مرحلة ما بعد الاستقلال.

1- مبدأ المسؤولية الإدارية قبل عهد الاستقلال:
لا يمكن دراسة التاريخ القانوني للجزائر قبل الاحتلال دون التطرق للنظام القانوني الإسلامي الذي كان مطبقا في الجزائر قبل الاحتلال الفرنسي باعتبارها دولة إسلامية تطبق مبادئ و قواعد الشريعة الإسلامية.
ويعتد المذهب الإسلامي أول مذهب أقر المسؤولية بصفة عامة و الإدارية بصفة خاصة عن الأضرار الناتجة عن السلطة التنفيذية الممثلة في الخلفاء و أعوانهم أو السلطة القضائية الممثلة في القضاة و معاونيهم ، وذلك تطبيقا لمبادئ الشريعة الإسلامية التي تحث على رفع الأضرار عن الرعية و مساءلة مسببيها مهما كانت الجهة التي صدر عنها الضرر، و من هذه المبادئ و القواعد قوله صلى الله عليه و سلم " : لا ضرر ولا ضرار في الإسلام " و قوله تعالى " : يا عبادي إني حرمت الظلم على نفسي و جعلته بينكم محرما فلا تظالموا " و قوله " اتقوا الظلم فإن الظلم ظلمات يوم القيامة " . فقد عمل النبي عليه الصلاة و السلام على إخضاع الخلفاء و الولاة و الخ... و الموظفين للقانون و الحرص على عدم اعتدائهم على حقوق الرعية، و لقد احتذى الخلفاء الراشدين من بعده بحذوه إذ عملوا على ترسيخ و توسيع مبدأ مسؤولية الدولة الإسلامية إلا أنه و مع التطور التاريخي الذي عرفته الأمة الإسلامية و غلبة الطابع الدنيوي أصبح من الضروري إيجاد نظام قانوني وقضائي يتولى تطبيق مبدأ المسؤولية و تعويض المتضررين عن الأضرار الناجمة عن أعمال الدولة أ و موظفيها، فظهر ديوان المظالم كجهة قضائية إدارية بالمفهوم الحديث تتولى مقاضاة الولاة رجال الدولة الذين لا يمكن للقضاء العادي مقاضاتهم، و قد باشر الخلفاء الراشدون النظر في المظالم بعد الرسول صلى الله عليه و سلم بأنفسهم كما فعل عثمان بن عفان و عمر بن عبد العزيز و أو بواسطة معاونيهم.

وقد كرسوا هذا المبدأ بإعمال قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه في نطاق المسؤولية المدنية والتي يتطلب قيامها ثلاثة شروط، علاقة التبعية بين التابع و المتبوع، خطأ التابع و العلاقة السببية بين خطأ المتبوع و ما أستخدم التابع من أجله.

وإذا ما أردنا الإشارة إلى بعض الأمثلة عن تطبيق مبدأ المسؤولية في الشريعة الإسلامية فإننا نجدها كثيرة نذكر منها:

1- قتل خالد بن الوليد شخص في قبيلة جذيمة بعد أن أعلن أهلها الإسلام فوصل ذلك للنبي صلى الله عليه و سلم فدفن دية

لهذه القبيلة و رفع وجهه إلى السماء قائلا " : اللهم أني أبرأ إليك مما فعل خالد."

2- روى أبو يوسف أن رجلا أتى عمر بن عبد العزيز و قال له " :يا أمير المؤمنين زرعت زرعا فمر به جيش من أهل الشام فأفسده فعوض الخلفية عشرة آلاف درهم " . و إذا ما بحثنا عن تطبيق مبدأ المسؤولية في الدولة الجزائرية فإننا نجد أن حكامها الأولين قد حذوا حذو حكام الدولة الإسلامية، إذ كان أمراء بني الأغلب و الفاطميون و سلاطين الموحيدين والمرابطين و بني مريين و بني زيان يجلسون لنظر المظالم و يعتبرونها من صلب وظيفة الإمارة . و قد أبقى على ولاية المظالم في عهد الأتراك مع بعض الاختلاف.

وفي عهد الأمير عبد القادر طبق مبدأ مسؤولية الدولة بصفة واسعة و موضوعية، إذ حذا حذو الخلفاء الراشدين وتولى النظر بنفسه في ولاية المظالم و حرص على تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية، إذ كان يفصل في التظلمات المرفوعة إليه ضد موظفي الدولة و يتولى معاقبتهم مهما سمت درجة وظائفهم و مراكزهم، و يصدر في ذلك أحكام نهائية غير قابلة للطعن فيها.

2- مبدأ المسؤولية الإدارية بعد الاستقلال: اختارت الدولة الجزائرية بعد الاستقلال الاستمرار في تطبيق التشريع الفرنسي خوفا من الوقوع في فراغ قانوني و طبقت ذلك وفقا للقانون 62-153 المؤرخ في 31/12/1962 ، الذي قضى باستمرارية تطبيق التشريع الفرنسي إلا ما يتنافى مع السيادة الوطنية كأن يتعلق الأمر بالسياسة الداخلية والخارجية للدولة الجزائرية أو التفرقة العنصرية، و قد ورد في ديباجة هذا القانون تبرير حول اختيار المشرع لهذا التمديد بقوله " :إذا كانت الظروف لا تسمح بإعطاء البلاد تشريع يتماشى مع احتياجاتها و طموحاتها فإنه من غير المعقول تركها تسير بدون قانون، و لذلك كان من الضروري تمديد مفعول القانون القديم و استبعاد الأحكام التي تتنافى و السيادة الوطنية إلى أن يتم التمكن من وضع تشريع جديد. "

و بموجب الأمر رقم 63-218 المؤرخ في 18/06/1963 تم إنشاء المجلس الأعلى كجهة نقض بالنسبة للقضاء العادي والإداري . و لم تدم المرحلة الانتقالية التي شهدتها النظام القضائي طويلا، إذ صدر الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 16/11/1965 و تضمن عدة إصلاحات و تنظيم قضائي جديد، إذ وضع حدا لازدواجية في مجال المنازعات بإلغاء المحاكم الإدارية الثلاثة (الجزائر، وهران، قسنطينة) و نقل اختصاصاتها للغرف الإدارية بالمجالس القضائية التي أصبحت بموجب المادة الأولى منه 15 خمس عشرة مجلسا، وأسند للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى مهمة النظر ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالبطلان في القرارات الإدارية و تفسيرها و فحص

مدى مشروعيتها، كما تولى مجلس الثورة مهمة التشريع خلفا للمجلس الوطني، وقد جعلت هاته الإصلاحات وغيرها من النظام القضائي الجزائري نظاما متميزا عن النظام الفرنسي، و أثبتت الدولة الجزائرية من خلالها أنها حققت نجاحا على مستوى المنظمة القانونية والقضائية بالقضاء على نظام الازدواجية باعتباره أحد مخلفات الاستعمار. وفي المقابل كان تطبيق مبدأ مسؤولية الدولة بعد الاستقلال أمر حتمي و ضروري بعد المعاناة الطويلة التي عانى منها الجزائريون من استبداد و تعسف الإدارة الاستعمارية التي طبقت مبدأ عدم المسؤولية بكل أبعاده و آثاره رغم تقدم النظرية الفرنسية و تكريس مبدأ المسؤولية في فرنسا و حتى في الجزائر لكن بالنسبة للفرنسيين و الأجانب فقط. و قد سار القضاء الجزائري وحتى المشرع على نفس درب التشريع والقضاء الفرنسي، إذ طبق النظرية الفرنسية المتكاملة قضائيا وتشريعا وفقهيا المتعلقة بمبدأ المسؤولية الإدارية، و كرسها في العديد من القرارات القضائية الصادرة عن المجلس الأعلى أ و مجلس الدولة بعد إنشائه بموجب القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 1998/05/30 ، تطبيقا لتعديل الدستوري لسنة 1996 والذي تبني مبدأ الازدواجية القضائية، وكذا من خلال العديد من النصوص التشريعية والتي نذكر البعض منها فقط على سبيل المثال لأنه سيتم التطرق لها بنوع من التفصيل في أجزاء هذا البحث.

إذ أقر المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) مسؤولية الإدارة في القرار الصادر في 1982/04/17 في قضية وزير الصحة العمومية و مدير القطاع الصحي لمدينة القل ضد " ع . ط " و من معه، و قد جاء في إحدى حيثياته " :حيث أن مسؤولية الإدارة هي مسؤولية خاصة تخضع لقواعد ذاتية لها، وأن أحكام القانون المدني هي أجنبية غير مطبقة عليها، وكذا قضية حميدوش ضد الدولة إذ أقر أن الإدارة مسؤولة على أساس خطأ مرفقي وبالتالي فهي ملزمة بالتعويض، و ذلك من خلال القرار الصادر في 1966/04/08 ، و أقر أيضا مسؤولية وزارة العدل في قضية بلقاسمي 1972/04/17 على أساس عدم سير مرفق القضاء .

كما صدرت عدة نصوص تشريعية هامة تم بموجبها التوسع في أسس المسؤولية القانونية من الخطأ الشخصي للموظف إلى الخطأ المرفقي ثم ظهرت نظرية المخاطر الإدارية، و من بين هذه النصوص المادة 2/17 من القانون الأساسي للوظيفة العامة.

والمادة 139-145 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية التي كرست مسؤولية البلدية عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي و المنتخبون البلديون و موظفي البلدية و كذا مسؤولية البلدية عن الخسائر و الأضرار الناجمة عن الجنايات و الجنح المرتكبة بالقوة العلنية

أو بالعنف أو خلال التجمهر والتجمعات و ه و ما تقره أيضا
المادة 118 من قانون 90-09 المتعلق بقانون الولاية التي
تكرس مسؤولية الولاية.
وتجدر الإشارة إلى انه قد تقررت أيضا مسؤولية الإدارة
بموجب نصوص الدستورية وأحكام قضائية.

الحصة الثالثة :

موضوع البحث : خصائص المسؤولية الإدارية.

إن قرار بلانكو الصادر عن محكمة التنازع
الفرنسية يعتبر نقطة التحول من مرحلة عدم مسؤولية
الإدارة إلى مرحلة تقرير مسؤوليتها صراحة و قد اعتبر