وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة زيان عاشور
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

عنوان المذكرة:

مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

من إعداد الطلبة:
- لشخم عزيز
- حلفاوي عبد القادر

إشراف الأستاذة:
- د. عمراوي مارية

السنة الجامعية: 2018/2017

الإهداء والشكر

إلى كل من علمني علما نافعا ولو حرفا، إلى كل من أنار لي الطريق إلى النجاح إلى من أرشدني وعلمني أتقدم بالشكر والعرفان الجزيل، لسعادة الدكتورة/ عمراوي مارية التي افادتنا من علمها مما ساعدنا في اعداد هذا المشروع واخراجه بهذه الصورة التي اجتهدنا ان تكون بأفضل صورة قدر المستطاع.....

والشكر ايضا الى كل من يقرأ هذا البحث بغرض الاطلاع والاستفادة منه ومن ثم المقدرة على التحديث والتطوير والوصول الى الافضل بإذن الله والشكر الجزيل والامتنان الكبير الى الاب الغالي والام الغالية فهما اعز النعم التي انعم الله بها علينا فما كان لنا سندا وعونا لإعداد هذا البحث من خلال توفير الجو الملائم للدراسة والاستذكار.

ولابد لنا ونحن نخطو خطواتنا الأخيرة في الحياة الجامعية من وقفه نعود إلى الأعوام قضيناها في رحاب الجامعة مع أساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا الكثير باذلين بذلك جهودا كبيرة في بناء جيل الغد لتبعث ألامه من جديد....

وقبل أن نمضي تقدم أسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والمحبة إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة...

وإلى جميع أساتذتنا الأفاضل.. الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة

المقدمة

مقدمة

إن المسؤولية الإدارية حديثة النشأة فلم يتم إقرارها إلا في أواخر القرن التاسع عشر وذلك لتضافر عدة عوامل أدت إلى الاعتراف بها خاصة و اتساع المجالات و تدخل الدولة في ميادين لم تكن تتدخل فيها سابقا مما نتج عنها أضرار التي تحدثها الأفراد بالممتلكات فهي دليل من أدلة وجود فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية.[1]

ولقد اعتمد الفقه و القضاء على نوعين من المسؤولية هما المسؤولية على أساس الخطأ و المسؤولية على أساس المخاطر فأخذ الاتجاه الحديث لقضاء مجلس الدولة بأن العمل الإداري الخاطئ الأساس الأصيل للمسؤولية الإدارية فالمسؤولية على أساس الخطأ تقوم على ثلاثة أركان : وهي الخطأ و الضرر و العلاقة السببية بين الخطأ و الضرر أما المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر فقد ظهرت أولا في القانون الخاص تأسيسا لفكرة المخاطر ولذلك نجد أن لهذا الموضوع أهمية كبيرة و تتمثل في أنها توجد صعوبات وعراقيل يواجهها المتضرر من نشاط الإدارة .

فعلى غرار كل نشاط، فإن نشاط الإدارة قد يولد ضررا، فالإدارة عندما تقوم بأعمالها سواء القانونية أو المادية فهي عادة ما تهدف من خلالها إلى تحقيق المصلحة العامة، تكون مسؤولة عن ما قد ينجم عنها للأفراد من أضرار نتيجة لذلك، وهذه المسؤولية لا يمكن أن تكون جزائية لأن هذه الأخيرة مبنية على أساس الخطأ الشخصي، والإدارة شخص معنوي وبالتالي لا يمكنها بأي حال أن ترتكب أخطاء شخصية لكن التعديل الجديد لقانون العقوبات يقر بها .

والإدارة عندما تقوم بنشاطاتها فإنها تقوم بذلك بواسطة موظفيها أعوانها، هذا من جهة ومن جهة أخرى فهي تستخدم وسائل كثيرة لمباشرة مهامها،وعلى ذلك فإذا أحدث موظفوها أضرارا بالغير، أو كان الضرر نتيجة للوسائل التي تستخدمها فإنها تكون مسئولة عن جبر هذه الأضرار.

إذن فمسؤولية الإدارة إما أن تكون عن فعل الغير المتمثل في أعمال موظفيها أو مسؤولة عن ما

([1]) عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية،الطبعة الثانية ،الجزائر2004،ص 13.

ينتج من أضرار عن الأشياء التي تستخدمها في نشاطها وبالتالي تكون مسؤولة عن الأشياء.

وعلى ذلك فالمسؤولية الإدارية هي مسؤولية تقصيرية، كما أن الإدارة في أعمالها القانونية سواء القرارات الإدارية (الإنفرادية) أو (الإتفاقية)كالعقود الإدارية، فإنها بالنسبة لهذه الأخيرة قد تثار مسؤوليتها على اعتبار أنها تشكل جزءا من أعمال الإدارة، إذا ما ألحقت ضررا بالغير

وقبل التطرق لموضوعنا هذا لابد من طرح الإشكالية التالية :

فيما تتمثل مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها ؟ و التي تندرج في مجموعة من

الإشكاليات التالية :

– تحديد مفهوم المسؤولية الإدارية

–كيف تطورت المسؤولية الإدارية ؟ وماهي أهم خصائصها و الأسس التي تقوم عليها ؟

–وماهي النتائج المترتبة عن المسؤولية الإدارية ؟

–المفهوم القانوني للموظف العام؟ و أخطائه ؟ وماهي طبيعة العلاقة بين الموظف و الإدارة ؟

ولذلك اقترحنا الخطة التالية :

مقدمة

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للمسؤولية الإدارية

المبحث الأول : ماهية المسؤولية الإدارية

المبحث الثاني : مفهوم الموظف العام وأخطائه

الفصل الثاني : مسؤولية السلطة الإدارية على أساس الخطأ و المخاطر

المبحث الأول : المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ الشخصي و الخطأ المرفق

المبحث الثاني : مسؤولية السلطة الإدارية على أساس المخاطر

أسباب اختيار الموضوع :

إن حداثة موضوع للمسؤولية الإدارية عن أخطاء موظفيها نسبيا و النقاش و الجدل الفقهي الكبيرين و الغموض الذي تكتنف بعض المصطلحات ضمن هذا الموضوع

إن موضوع المسؤولية الإدارية عن أخطاء موظفيها تكتسي أهمية علمية كبيرة بالإضافة إلى انه من أهم موضوعات القانون الإداري لارتباطه الوثيق و المباشر (حقوق المواطنين) اتجاه الإدارة العامة .

-افتقار المكتبة القانونية الجزائرية على وجه الخصوص إلى دراسات متخصصة في هذا الموضوع الذي يكتسي أهمية بالغة في هذا الوقت .

أهمية البحث:

- رغم ان موضوع المسؤولية الإدارية عن أخطاء موظفيها بشكل عام هو من المواضيع الكلاسيكية في القانون الإداري إلى أن أساس المسؤولية الإدارية عن أخطاء موظفيها ونظرياتها في تطور مستمر نظرا للدور الذي يقوم به الاجتهاد القضائي الإداري في إنشاء مبادئها ونظرا للدور الكبير الذي تلعبه في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة و في ظل التطورات التي تلعبها المجتمعات في كافة النواحي أصبح نظام المسؤولية الإدارية نظام تطوير لمواكبة هذه التطورات .

-إن دراسة هذا الموضوع يأتي في الوقت الذي تشهد فيه المكتبة العربية بوجه عام و المكتبة الجزائرية بشكل خاص قلة الدراسات المتخصصة في هذا الموضوع و لهذا فانه يستمد حق الدراسة و الاهتمام من طرف الباحثين في مجال القانون الإداري باعتباره من أهم الموضوعات التي تعتني بهذا التخصص .

أهداف البحث:

-معرفة المراحل التاريخية التي مرت بها المسؤولية الإدارية إلى غاية الوصول الى مراحل متقدمة ترمي إلى تكريس ضمانات أكبر للحريات العامة .

-تحديد الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية .

-تعريف بالموظف العام وتصنيف أخطائه .

المناهج المستعملة:

- اعتمدنا في هذا البحث على العديد من المناهج

-المنهج التحليلي وذلك من خلال جمع المبادرة العلمية ثم ترتيب وتنظيم المعلومات والتي تتضمن في مجملها الآراء و النظريات القانونية ثم النصوص القانونية و الأحكام و الاجتهادات القضائية .

-المنهج التاريخي وذلك بالمراحل التاريخية التي مرت بها المسؤولية الإدارية عن أخطاء موظفيها بداية بالمرحلة التي سبقت نشاءه المسؤولية الإدارية عن أخطاء موظفيها ومسؤولية السلطة العامة وهي المرحلة التي ساد فيها مبدأ عدم مسؤولية الدولة مرورا بالمرحلة التي أصبحت فيها الدولة مسؤولة عن أعمالها ولو جزئيا .

محتويات البحث:

مقدمة :تضمنت إشكالية البحث و أسباب اختيار الموضوع ، و أهمية البحث ، و أهدافه ، و المناهج المستعملة ، و ما تضمنه البحث من فصول .

الفصل الأول بعنوان الإطار ألمفاهيمي للمسؤولية الإدارية مقسم إلى مبحثين المبحث الأول ماهية المسؤولية الإدارية ،المبحث الثاني مفهوم الموظف العام وأخطائه .

الفصل الثاني مسؤولية السلطة الإدارية على أساس الخطأ و المخاطر وينقسم الى مبحثين المبحث الأول المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ الشخصي والخطأ ألمرفقي ،المبحث الثاني مسؤولية السلطة الإدارية على أساس المخاطر .

الخاتمة تضمنت نتيجة عامة شاملة لمحتويات البحث .

صعوبات البحث :

تمثلت هذه الصعوبات أساسا في قلة المراجع المتخصصة خصوصا في اللغة العربية سواء كانت كتب أو مراجع أو بحوث أكاديمية أو حتى مجلات قضائية ، وعلى الأخص الجزائرية منها نظرا لحداثة النظام القضائي الجزائري ،وقلة الاجتهادات الفقهية لصعوبة البحث في مجال القانون الإداري عموما و مجال القضاء الإداري الذي يعتبر حديث النشأة بالجزائر .

الفصل الأول

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للمسؤولية الإدارية

تعد المسؤولية الإدارية أو مسؤولية الدولة و الإدارة العامة فقط و دليل من مظاهر و أدلة وجود فكرة الدولة القانونية و مبدأ الشرعية وتطبيق من تطبيقات فكرة الدولة القانونية و مبدأ الشرعية الدولة المعاصرة كما تعتبر المسؤولية مقدم و ضمانة من مقدمات و ضمانات تطبيق فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية في الدولة بصورة حقيقية وسلمية إذ أن تطبيق مسؤولية الدولة و الإدارة العامة هو مظهر من مظاهر قاعدة خضوع الدولة و الإدارة العامة لرقابة القضاء على أعمالها تطبيقا وضمانا لتطبيق فكرة الدولة القانونية و مبدأ شرعية في الدولة بصورة حقيقية وسلمية في عملية تطبيق نظرية المسؤولية الإدارية باعتبارها الجانب الموضوعي في عملية تطبيق دعوى التعويض تصطلح إلى جانب بقية الدعاوى القضائية الإدارية الأخرى لاسيما دعوى الإلغاء بعملية تجسيد وتطبيق فكرة الدولة القانونية ومبدأ الشرعية في الدولة بصورة حقيقية وسليمة من اجل تحقيق أهداف وجود وتطبيق فكرة الدولة القانونية ومبدآ الشرعية لاسيما فيما يتعلق بحماية حقوق وحريات الإفراد في مواجهة أعمال الدولة و الإدارة العامة الغير مشروعة و الضارة و مبدأ مسؤولية الدولة و الإدارة عن أعمالها الضارة هو مبدأ حديث جدا حيث لم يظهر إلا في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين كما أن النظام القانوني لنظرية المسؤولية الإدارية نظام أصيل و حديث لازال يتطور ويكتمل تدريجيا .[1] و لدراسة هذا الجانب من المسؤولية الإدارية عمدنا إلى التعريف بالمسؤولية الإدارية والمراحل كانت سببا في تطور مسؤولية الدولة عن كافة أعمالها ووظائفها المتعلقة بالدولة و الإدارة التابعة لها وكذلك تعلق الموظف العام بها و بالأخطاء التي تؤدي إلى قيام المسؤولية الإدارية للموظف التي على أساسها تقوم المسؤولية الإدارية وتصنيف هذه الأخطاء .

([1]) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة) ،ديوان المطبوعات الجامعية ،ط2 ،الجزائر ،2004،ص11.

المبحث الأول : ماهية المسؤولية الإدارية

إن المسؤولية الإدارية حديثة النشأة فلم يتم إقرارها إلا في أواخر القرن التاسع عشر وذلك بعد تظافر عدة عوامل أدت إلى الإعتراف بها ، خاصة إتساع مجالات تدخل الدولة في ميادين لم تكن تتدخل فيها سابقا ، مما نتج عنه تعدد الأضرار التي تحدثها للأفراد والممتلكات ، كما أن الفقه قام بمهاجمة فكرة السيادة ، التي كانت سائدة لمدة طويلة لكونها تتنافى مع المنطق و المبادئ القانونية الحديثة ، وحسبهم فان سيادة الدولة لا تتنافى مع خضوعها للقانون، ولا يوجد ما يمنع من إلزام الدولة بدفع التعويضات جبرا للضرر الذي ألحقته بفعل نشاطاتها ، بما أن ظهور مبادئ الديمقراطية وتطورها ، خاصة مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة في الدولة ، و الذي يقر مبدأ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة .

المطلب الأول : تعريف المسؤولية الإدارية

إن نشاط الإدارة كأي نشاط قد يكون سببا في إحداث الضرر وذلك باعتبار الإدارة سلطة تنفيذية تستعمل وسائل ضخمة وأحيانا خطيرة في أداء مهامها .

تعرف المسؤولية الإدارية بأنها : « الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات و المرافق و الهيئات العامة الإدارية نهائيا بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار سببت للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة سواء كانت هذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أو غير مشروعة وذلك على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الإداري أساسا ، وعلى أساس نظرية المخاطر وفي نطاق النظام القانوني لمسؤولية الدولة والإدارة العامة ».[1]

نستنتج من هذا بأن المسؤولية الإدارية جزء من المسؤولية القانونية التي تنعقد في نطاق القانون الإداري ، حيث تترتب عندما ينتج ضررا ما للغير عن أعمال الإدارة العامة سواء كانت الأعمال قانونية أو أعمال مادية و التي تهدف كل منها إلى غاية واحدة وهي المصلحة العامة .

وعرفها الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بأنها :« تقرير مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها و التي ترتب حق في الأفراد في التعويض ».[2]

([1]) عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية،الطبعة الثانية ،الجزائر2004،ص 24.

([2]) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات المجلس الحقوقية،ج1، بيروت لبنان2003،ص89.

وتعتبر المسؤولية الإدارية« مسؤولية تقصيرية مادامت مسؤولية عن عمل الغير ومسؤولية ناشئة عن الأشغال العمومية كما قد تشكل المسؤولية التعاقدية جزءا من المسؤولية الإدارية ، حيث أن العقود الإدارية جزءا من أعمال الإدارة .[1] »

المطلب الثاني: نشأة والتطور التاريخي المسؤولية الإدارية

لقد كانت الدولة القديمة عبارة عن دولة مستبدة واضطهادية آمرة وناهية فقط ، الأمر الذي أدى إلى ظهور مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال التي تقوم بها ، فكانت كل مظاهر الظلم و الاستبداد و التعسف و الاعتداء على حقوق وحريات الأفراد ، فكان الظلم لا يخضع لمبدأ الشرعية و لا المشروعية ورقابة القضاء، بناءا على أن الدولة غير ملزمة بالخضوع إلى القانون كما لا يجوز مقاضاتها عن أعمالها لأنها تتمتع بالسيادة التي تتناقض مع مبدأ المسؤولية ، وهذا ما نادى به الفقيه " ليون دوجي " ، كما أن السيادة مغزاها هو السيطرة على جميع بدون تعويض .[2]

ومبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها ووظائفها المختلفة لم يظهر إلا حديثا ، فكان ذلك في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين ومازال يتطور ويكتمل في بنائه القانوني و الفني ، أي ظهر بصورة تدريجية على أنقاض مبدأ عدم مسؤولية الدولة الذي ساد قديما وطويلا .

وهذا ماسنتناوله في هذا التفصيل التالي :

الفرع الأول : المسؤولية الإدارية في النظام الانجلوساكسوني

أولا : المسؤولية الإدارية في إنجلترا

كان المفهوم السائد آنذاك هو امتزاج و اتحاد الدولة في شخص الملك إذ لم يكن ينظر إليها أنها باعتبارها إنها وحدة قانونية قائمة بذاتها و مجردة لها الشخصية القانونية المعنوية بل هي في نظر القانون ليست إلا للملك وتابعه. [3]

([1]) رشيد خلوفي : قانون المسؤولية الإدارية ،الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية ،دون سنة2004، ص1.

([2]) احمد محيو ، المنازعات الإدارية ،ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ،1992 ،ص 207.

([3]) عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ،مرجع سابق ،ص42.

1- مبدأ عدم مسؤولية الدولة و الإدارة العامة

كانت بريطانيا تعتنق مبدأ عدم المسؤولية الإدارة العامة عن أعمال موظفيها بكل إطلاقيتها بناءا على عدة مبررات منها القاعدة المقولة تلك الدستورية التاريخية القائلة أن "الملك لا يخطئ " وخلطهم ومراجعهم لشخص الملك بالدولة عن أعماله غير المشروعة فالدولة لا تسأل ... وامتدت تلك الحماية و الحصانة إلى موظفي الدولة فلا يسألون حتى في ذمتهم الخاصة وبعدما ساد مبدأ سيادة القانون ولتحقيق هذا المبدأ تم إسناد مهمة الفصل في جميع المنازعات للقضاء العادي إلا أن المساواة بين الشخص العادي و الإدارة أمام القاضي الانجليزي لم تكن مطلقة وإنما كان يرد عليها إستثناءات تمثلت في مبدأ عدم مسؤولية التاج .[1]

2- اتجاه انجلترا نحو مبدأ مسؤولية الدولة و الإدارة العامة

إتجه القضاء و الفقه الانجليزي إلى محاولة التخفيف و التلطيف من حدة و قسوة مبدأ عدم مسؤولية الإدارة فقرر في البداية الأمر مسؤولية الموظف الشخصية إستنادا إلى السند و المبرر الذي قدمه الفقه في تكييفه في طبيعة العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالإدارة بموجبه صراحة وأصبح ذلك القانون ساري المفعول وهو قانون الإجراءات الملكية 1974 م وفق شروط ثلاثة هي :[2]

ا-أن يكون من وقع منه الفعل الضار تم تعيينه بمقتضى قانون ويتقاضى أجرا من خزينة الدولة.

ب- ثبوت الخطأ من جانب الموظف العام منه أثناء تأدية مهامه الوظيفية .

ج- ضرورة تحقق الضرر المطالب بالتعويض .

ثانيا : المسؤولية الإدارية في الولايات المتحدة الأمريكية

كان النظام القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية يتشابه في بادئ الأمر مع وضع النظام القضائي الإنجليزي بامتياز ، هذا الأخير النظام الأم للدول الانجلوساكسونية إلا أنه طرأت على النظام القضائي الأمريكي عدة ثغرات بسبب استقلال إعلان الجمهورية و تقنين الإجراءات الإدارية من ناحية ثانية.[3]

([1]) عمار عوابدي ، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها ، مرجع سابق ، ص42.

([2]) بن حسن سليمة ،عبد الله زهرة ، المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ ، مذكرة لنيل شهادة ليسانس حقوق ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2008-2009 ، ص16-17.

([3]) محفوظ لعشب ، المسؤولية في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر،1994م ،ص19.

وبما أن مصدر السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية هو الشعب الأمريكي إتجه القضاء إلى تقرير مسؤولية الدولة عن أعمالها المسببة للأضرار التي تصيب الأفراد وكرس ذلك القانون الذي أصدره المشرع سنة 1946 الذي قرر مسؤولية الاتحادية عن أعمال موظفيها أمام القضاء على أساس الخطأ ، ثم أغلبية الولايات المتحدة الأمريكية اتبعت الدولة الاتحادية فأصدرت قوانين خاصة تقرر فيها مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها .

وقد نجم عن مبدأ سيادة القانون في الولايات المتحدة الأمريكية أن وسع القضاء سلطاته في الرقابة تشمل الرقابة على دستورية القوانين ، وقد اعترف القانون الأمريكي بمسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها إلا أن هذه المسؤولية لا يمكن تقريرها بحكم قضائي ولا يمكن للأفراد مقاضاتها أمام المحاكم العادية و أن يمكنهم ذلك أمام السلطة التي بمقدورها إلزام الإدارة بدفع مبلغ معين كتعويض عن أخطائها ، ألا وهي السلطة التشريعية. [1]

الفرع الثاني : المسؤولية الإدارية في النظام الفرنسي

فرنسا مثلها مثل الدول التي ساد فيها النظام الملكي الذي كان نظاما مطلقا يأخذ بفكرة أن الملك لا يخطأ ، فساد فيها مبدأ عدم مسؤولية الدولة و الإدارة العامة عن أعمالها ، إلا انه طرأ نوع من التغيير تحت ضغط أراء الفلاسفة و أفكارهم الديمقراطية ، بالإضافة إلى أفكار ومبادئ الثورة الفرنسية التي قامت ضد حكم الملك المستبد و الإدارة المحيطة به ، وهذا ما أدى بالفقه و القضاء إلى الدفع بالنظام الفرنسي للتخلي عن مبدأ عدم مسؤوليتها الإدارية عبر مراحل أهمها كان كما يلي:[2]

أولا : عدم مسؤولية الدولة و الإدارة العامة

لقد امتازت فترت ما قبل ثورة 1789 م بفساد الجهاز الإداري و القضائي وعدم مسؤولية الدولة و الإدارة العامة عن أعمالها الضارة ، كما تدخلت المحاكم القضائية في الشؤون الإدارية و عرقلة كل الإصلاحات ، فأفسدت الجهاز الإداري وشلت أعماله حيث تدخلت البرلمانات القضائية في الإدارة الملكية مستغلة ضعف الاهتمام من قبل الملك بالإدارة العامة الذي كان تفكيره منصب على كيفية الحكم و السيطرة ، فقد كان الحكم استبداديا مطلق ودكتاتوريا ، وهذا ما أدى إلى نشوء روح التذمر و السخط لدى الرأي العام الفرنسي ، التي أدت إلى قيام الثورة الفرنسية عام 1789م.[3]

([1]) عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، مرجع سابق ، ص46.

([2]) مرجع سابق، ص47.

([3]) احمد محيو ، مرجع سابق ، ص206.

ثانيا : تبني مبدأ مسؤولية الدولة و الإدارة العامة

لقد كان الثوار الفرنسيين معبئين ضد القضاء العادي ، وبعد نجاح الثورة قاموا بتطبيق مبادئها في مجال التنظيم الإداري إذ ترتب عن ذلك تقرير مبدأ استقلال مطلق عضوي وموضوعي عن القضاء العادي ، فصدر قانون 16-90 الصادر في 24أوت 1790 م مقررا مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية و الهيئات القضائية ، وأدى هذا الفصل إلى أن تختص الإدارة العامة ذاتها بالنظر في المنازعات ، يعني ذلك أن في هذه المرحلة كانت الإدارة العامة هي الخصم و الحكم في نفس الوقت .

إلا أن المشرع الفرنسي وبعد ظهور نقائص وعيوب في النظام السائد ، قام بإدخال إصلاحات على نظام الإدارة العامة القاضية إبتدءا من السنة الثامنة لقيام الجمهورية الفرنسية الأولى ، حيث نص دستور هذه السنة على مبدأ إنشاء مجلس الدولة الفرنسي الذي أصبح يحوز سلطة القضاء البات ، فبدأت تظهر الضمانات الأكيدة لحماية الأفراد وحرياتهم.

وهكذا استبعد القاضي العادي للحكم على السلطة العامة ، بالإضافة إلى عدم قبول تطبيق القواعد التي تحكم المسؤولية الخاصة على الدولة و الإدارة العامة ، وكان السند القانوني الوحيد الذي صرح بمسؤولية الدولة هو المادة 1384الفقرة 3 من قانون المدني الفرنسي و التي كرست مسؤولية المتبوع عن أخطاء تابعيه ، و نستخلص من ذلك مسؤولية الدولة و الإدارة العامة عن أفعال الأعوان العموميين .[1]

وعلى إثر هذه التغيرات و التطورات التي جاءت بها الثورة الفرنسية و تطبيق مبادئها ظهر قبول مبدأ مسؤولية الدولة و الإدارة العامة بعد العدول عن مبدأ عدم مسؤولية الدولة و الإدارة العامة ولقد مر هذا القبول أو التبني بمرحلتين يمكن تلخيصهما فيما يلي :

ثالثا :التعويضات المنصوص عليها في القانون:

ولقد نصت القوانين على هذه التعويضات في حالتين هما: [2]

- التعويض في الأضرار الناجمة عن الأشغال العمومية .

-نزع الملكية من أجل المنفعة العامة وكرسته المادة 545 من القانون المدني الفرنسي ولضمان تطبيق هذه المادة تمت المصادقة على قانون 08 مارس 1810م ، ويتضمن الإجراءات نزع

([1]) احمد محيو ،مرجع سابق ، ص208.

([2]) محفوظ لعشب ، مرجع سابق ، ص24.

الملكية ويعطي على الخصوص صلاحية التقرير في نقلا الملكية وتحديد مقدار التعويض للقاضي العادي .

رابعا :التكريس القضائي للمسؤولية الإدارية :

لقد حدث تطور بخصوص تكريس مبدأ المسؤولية الإدارية ، وهذا التطور تم بفعل عوامل مختلفة إرتبطت بالتنازع حول الاختصاص بين المحاكم العادية و المحاكم الإدارية ، وبهذا الصدد جاءت نظريات مختلفة منها و بإيجاز :[1]

ا- نظرية الدولة المدنية : قاعدتها هي أن كل دين على الدولة يسوى إداريا وبعدها أنشأة محكمة التنازع وظهر معيار جديد.

ب- التمييز بين أعمال السلطة و أعمال التسيير : وهو عدم مسؤولية الإدارة فيما يخص الأعمال السلطوية ، ومقابل ذلك فان المسؤولية الإدارية قائمة بالنسبة لأعمال التسيير عندما تتصرف الإدارة كفرد عادي .

ج- معيار المرفق العام : اتجه القضاء الفرنسي إلى معيار آخر أبرزته محكمة التنازع في حكمها الصادر في 08 فيفري 1873م و المتعلق بقضية "بلانكو" مقررة أن الإختصاص للمحاكم الإدارية وحدها ، فحكم مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية بمسؤولية الإدارة .

الفرع الثالث : المسؤولية الإدارية في النظام الجزائري

من المسلم به تاريخيا أن مبدأ مسؤولية الدولة والإدارة العامة عن أعمالها الضارة في مواجهة الأفراد هو مبدأ حديث النشأة وجد مع ظهور الدولة القانونية الحديثة و تطور عبر التاريخ الدول ، و الجزائر دولة من بين هذه الدول وجزءا لا يتجزأ من هذا التاريخ ، فلقد مرت بفترات حاسمة في تاريخها القانوني ، ومن هذا المنطلق كان إلزاما علينا أن نتطرق لهذا الموضوع أي موضوع مسؤولية الدولة و الإدارة العامة في الجزائر من خلال ثلاثة مراحل أساسية هي :

([1]) عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص 48.

أولا: مبدأ مسؤولية الدولة قبل الاحتلال الفرنسي

(إن أي دراسة في تاريخ الجزائر القانوني قبل الاحتلال لابد و أن تعتني أولا بالدراسة و الغوص في النظام القانوني الإسلامي الذي كان مطبقا في الجزائر قبل الاحتلال الفرنسي للجزائر إلى جانب الأعراف و العادات الوطنية التي أثرت فيها هي الأخرى أحكام وقواعد الشريعة الإسلامية حتى أصبحت مع تطور تشكل جل عناصرها حيث امتزجت بها).[1]

حيث توجد في الشريعة الإسلامية قواعد قانونية عامة تقرر دفع الأضرار عن الرعية مهما كانت جهة مصدرها ، ومن هذه القواعد قوله صلى الله عليه وسلم (لا ضرر ولا ضرار في الإسلام) رواه إبن ماجة، وهذه القاعدة الإسلامية العامة التي تفيد أن " الضرر يزال وأن الظلم يرفع ولو كان من الولي ، بل لو كان من الخليفة الأعظم الذي أختير إختيارا شرعيا" .[2]

وبتطور الدولة الإسلامية و اتساع رقعتها ظهر للوجود بما يسمى بنظر المظالم كجهة قضائية إدارية بالمفهوم الحديث ، يمكن من خلالها بسط سلطان القانون على كبار الولاة و رجال الدولة وتابعيهم من موظفين وجنود ممن يعجز القضاء العادي على إخضاعهم لحكم القانون ، فعرف هنا مبدأ وقاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه .[3]

وفي الجزائر ما قبل الاحتلال الفرنسي نهج حكامها نهج خلفاء وحكام الدولة الإسلامية في عهودها الأولى ، فكان أمراء بني الأغلب و الفاطميين وسلاطين الموحدين و المرابطين وبني مرين وبني زيان يجلسون لنظر المظالم كسائر الملوك و الخلفاء في الإسلام ، ويسلمون بان هذه الوظيفة (نظر المظالم) من صلب وظيفة الإمارة بعد قيادة الجيش ، وفي فترة التواجد التركي بالجزائر فان النظام القضائي لم يتغير كثيرا ، فقد إحتفظ الدايات والبايات بنظر ولاية المظالم وكانوا ينظرون فيها حسب أهوائهم ، فظهرت في عهدهم تلك الفجوة العميقة بين القواعد و الأحكام و النظريات المقررة في الشريعة الإسلامية و التطبيق العلمي و الواقعي لهذه المبادئ والقواعد ، فأصبح الجزائريون يحجمون عن تقديم تظلماتهم و دعواهم للسلطات التركية ضد الموظفين الذين اعتدوا على حقوقهم وحرياتهم بسبب كثرة الدسائس وانتشار المحاباة .[4]

([1]) نفس المرجع ، ص49.

([2]) الإمام محمد بن اسماعيل الأمير اليمني الصنعائي سيل السلام بلوغ المراحم من مجمع أدلة الأحكام ، ج3 ، دار الفكر العربي للطباعة و النشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، 1988 ، ص161.

([3]) عمار عوابدي نظرية المسؤولية الإدارية ، مرجع سابق ، ص50.

([4]) نفس المرجع، ص51.

ثانيا : مبدأ المسؤولية أثناء الاحتلال

إن الاحتلال الفرنسي وبطبيعته غير المشروعة كان يهدف إلى تحقيق العدل و المصلحة في الوسط الفرنسي على حساب سيادة الدولة الجزائرية ، وكان طبيعيا أن ينهدم مبدأ تقرير مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة بالنسبة للجزائريين ، ونجد الهيمنة و السيطرة قد كانت أساسا في الميدان الاقتصادي ، حيث بدأ بمرور رأس المال عبر التوسع في عمليات نزع الأراضي من الفلاحين وهذا عن طريق إصدار التشريعات و قوانين تفرض بشتى الوسائل إنتقال ملكيات إلى المعمرين كما كانت هناك ضغوطات مالية مسلطة على الجزائريين بين الفلاحين كالضرائب الباهظة ، وكان من الصعب مواجهة الدولة و مطالبتها بحفظ حقوق المواطنين أكثر من المستوطنين .

وأثناء فترة عهد الاحتلال لم تكن عاملة وشاملة حيث إقتصرت الإدارة على تطبيق قواعد الاختصاص الفرنسي تطبق في الجزائر حيث أنشأت فرنسا جهات إدارية خاصة بالجزائر و قسنطينة ووهران التي كانت تنظر وتفصل في المنازعات الإدارية ، ومن جملتها المنازعات الخاصة بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها تحت رقابة وإشراف مجلس الدولة الفرنسي بباريس كجهة قضائية إستثنائية ، وقد نقض إلا أن تطبيق النظرية الفرنسية الخاصة بمبدأ الإدارة العامة هذا المبدأ إلهام على الفرنسيين وغيرهم من الأجانب الآخرين من الأوربيين ، أما الجزائريين فكان من المستحيل في ظل الاستعمار الفرنسي وإستبدادها وإنحرافها وإعتداءاتها المستمرة و المتزايدة على حقوق وحريات الفرد الجزائري ذلك أنه كان من أولى وظائف ومهام الإدارة الفرنسية في الجزائر التي غالبا ما كانت تسير وتدار من طرف الجيش وفي ظل إجراءات و أساليب استثنائية ظالمة أن تقمع وتبطش وتستبد الجزائريين حتى لا يفكروا في الثورة والمطالبة بإستعادة السيادة الوطنية لذلك كله .[1]

أطلقت يد سلطة الإدارة الفرنسية في ظل في ظل حماية القوانين الجائرة و العدالة المزيفة في التعسف و الإستبداد والإعتداء على حقوق الجزائريين " وقد إغتصبنا ممتلكات الأحباس و جزأنا ممتلكات سكان كنا أخذنا العهد على أنفسنا بأننا نحترمها ، إغتصبنا ممتلكات شخصية بدون أي تعويض بل سولت لنا أنفسنا أكثر من ذلك فأرغمنا أصحاب الممتلكات التي نزعناها منهم نزعا ، أن يؤذوا بأنفسهم بمصاريف هدم منازلهم وحتى مصاريف هدم مسجد من مساجدهم ، وقد قتلنا

([1])عبد المجيد بلعيدي ، نوال بسكري ، المسؤولية الادارية ، مذكرة لنيل شهادة ليسانس بسكرة ، 2003-2004 ، ص53-54.

أناسا كانوا أبرياء ، فحكمنا رجالا مشهورين في البلاد بورعهم وتقواهم ورجالا محترمين لا ذنب لهم إلا أنهم تشفعوا الدين دفاعا عن أبناء بلدتهم وتعرضوا لبطشنا " .

لقد عاش الفرد الجزائري طيلة عهد الاحتلال الفرنسي في جحيم السلطات الإدارية المطلقة ، فساد مبدأ عدم المسؤولية بكل أبعاده وأثاره ، رغم تقدم وتطور النظرية الفرنسية لمبدأ مسؤولية الدولة على يد القضاء الفرنسي إلى درجة كبيرة الاتساع و الشمول فكانت ضمانة أكيدة لحماية حقوق وحريات الجالية الأوربية دون الجزائريين ولا غرابة في عدم شمولية وعمومية تطبيق مبدأ مسؤولية الدولة في الجزائر ، ذلك أن الجزائر تدار وتسير بواسطة إدارة إستعمارية إستبدادية بوليسية تستعمل غدارة القانون ووظيفة القضاء في تحقيق أهداف و الأطماع الفرنسية ، فكثرت القوانين الاستثنائية التي يقتصر تطبيقها على الجزائريين وكان جلها يدور ويتأرجح وجودا وعدما وإمتدادا وإنكماشا في نطاق ثلاثة مبادئ إستعمارية أساسية :

1- تثبيت وبسط النفوذ الفرنسي في الجزائر على مظاهر السيادة الجزائرية في كافة المجالات وجميع الميادين ، فكان الظلم القانوني الاستثنائي الفرنسي بهذه في هذا المجال إلى إدماج الجزائريين وإخضاعهم لنفس القواعد الفرنسية في صورة ظاهرية .[1]

2- مبدأ "فرق تسد " عن طريق استعمال أداة القانون والعدالة لتحقيق ذلك تترك تطبيق القوانين و الأعراف و العادات المحلية بغية إثارة التفرقة و الفتن بين الجزائريين .

3- سياسة التمييز العنصري على الجزائريين فطبقت قوانين إستثنائية على الجزائريين لا تستند خلفيات فكرية و نظرية من المبادئ و النظريات و السياسات الدستورية و القانونية و الأخلاقية تكون سياجا لحقوق الأفراد وحرياتهم وكرامتهم لتقف أمام كل من المشرع و القاضي و الإداري وتمنعه من الاعتداء عليها و المساس بها ... كذلك تأسيس مجالس بديلة يسيطر عليها بعض الأوربيين حديثي العهد بالجنسية الفرنسية يطبقون قوانينهم على ألاف الأهالي وكذلك إنشاء محاكم يهيمن عليها محلفون من المعمرين ويحكمون على العرب و القبائل بمحاباة مزرية وتحيز مخجل ، وكذلك تطبيق القانون المدني الفرنسي في الملكية الذي قضى على تجريد قبائل قاطبة من كل ممتلكاتها: رأينا تلك القبائل البائسة التي تسلط عليها الاستعمار فأجلاها ، و الحجز فأرهقها ونظام الغابات فطاردها وقوانين فأفقرها ...[2]

([1]) عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص53-54 .

([2]) عبد المجيد بلعيدي ، نوال بسكري ، ص25.

ورأينا في التلال و القبائل الصغرى نظام الضرائب الفرنسي ينازع العربي بل ثارت عقولنا فأدركنا بأن الجزائر تجري أمور ليست أهلا بفرنسا تتنافى مع العدل ومع سياسة مستبصرة ، فنجد أن مبدأ عدم مسؤولية الدولة هو الذي كان سائدا اتجاه الجزائريين بكل أبعاده وآثاره الإستبدادية ، حيث كان تطبيق سياسة التمييز العنصري وذلك بتأسيس محاكم يسيطر عليها الفرنسيين ، كل هذا أدى إلى القول بأن قيام مسؤولية الإدارة شيء مستحيل الحدوث وبهذا فان طيلة عهد الاحتلال كانت كل القوانين و التنظيمات و الأجهزة القضائية مسخرة إستيطانية عانى منها الشعب .[1]

ثالثا : مبدأ مسؤولية الدولة بعد استعادة السيادة الوطنية

لقد إعتمدت الجزائر بعد الاستقلال مبدأ حماية المجتمع و الفرد من خلال تنظيم العدالة لتكون أداة الدفاع عن مصالح الإدارية و الإفراد على حد سواء ، و لتكون وسيلة توعوية من أجل تطبيق مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمال الإدارة ، فقد حقق هذا المبدأ توسعا كبيرا في كيفية متابعة أخطاء الإدارة حسب إختصاصها ، كما كان الحق لكل مرفق في رفع دعاوى على المتسببين في الأضرار ومتابعتهم قضائيا .

(فعرفت الجزائر بعد الاستقلال مبدأ مسؤولية الدولة و طبقت النظرية الفرنسية المنتهية البناء قضائيا و تشريعيا وفقهيا ، و لاسيما الجانب الموضوعي منها لصالح وفائدة المواطن الجزائري إلى غاية عام 1965م ، حيث قامت حركة تشريعية هامة في نطاق مسؤولية الدولة التي نصت على هذا المبدأ الهام و التوسع فيه عن طريق التوسع على أسس المسؤولية القانونية من الخطأ الشخصي للموظف العام إلى الخطأ المرفقي الوظيفي ثم نظرية المخاطر الإدارية الاجتماعية).[2]

كما كرس ذلك القانون الأساسي للوظيفة العامة رقم 66-133 من خلال المادة 17 منه نصت على : "...وعندما يلاحق موظف من طرف الغير لإرتكابه خطأ مصلحي فيجب على الإدارة أو الهيئة العمومية التي يتبعها هذا الموظف أن تحميه من العقوبات المدنية المتخذة ضده شرط أن يكون الخطأ الشخصي خارج عن ممارسة مهامه غير منسوب إليه ".

كذلك المادة 47 من الدستور 1976 حيث نصت على أنه : " يترتب على الخطأ القضائي تعويض من الدولة ، ويحدد القانون ظروف التعويض و كفايته "و كذلك نصن عليه المادة 46 من دستور 1989م .

([1]) نفس المرجع ، ص26.

([2]) عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص57.

وجاء تبعا النص على مبدأ مسؤولية الدولة و الإدارة العامة بشكل واضح في العديد من القوانين الصادرة ، مثل قانون البلدية 90-08 الصادر سنة 1990 م و قانون الولاية 90-09 الصادر كذلك سنة 1990 م ، كما نص دستور سنة 1996 م على هذا المبدأ من خلال تبني إزدواجية القضاء حيث قرر بإنشاء مجلس الدولة كهيئة قضائية عليا في هرم القضاء الإداري و بالتالي تقرير مبدأ مسؤولية الدولة و الإدارة العامة عن أعمالها الضارة .[1]

كما نجد أن قانون البلدية الجديد رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 م قد نص على مبدأ مسؤولية الإدارة العامة وذلك ما ورد في المادة 147 منه ، حيث نصت على أنه : " في حالة وقوع كارثة طبيعية لا تتحمل البلدية أية مسؤولية تجاه الدولة و المواطنين إذا اثبت أنها إتخذت الإحتياطات التي تقع على عاتقها و المنصوص عليها بموجب التشريع و التنظيم المعمول بهما".[2]

و ما يفهم من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري قد تبنى حقيقة مبدأ مسؤولية الدولة و الإدارة العامة عن أعمالها ، كما أن هذه النصوص و القوانين تعطي الدليل القوي على اعتناق النظام القانوني الجزائري لهذا المبدأ بصورة واسعة وحديثة جدا في أساسها وتقنياتها وتطبيقاتها .

المطلب الثالث : مراحل المسؤولية الإدارية

لقد مر تطور المسؤولية الإدارية بمراحل وهي مرحلة عدم المسؤولية الإدارة عن أعمالها ثم تدخل القضاء و أقر المسؤولية الإدارة إبتدءا من القرن التاسع عشر ومنذ ذلك و المسؤولية الإدارية في توسع مستمر.

الفرع الأول : مرحلة عدم المسؤولية

لم تكن المسؤولية الإدارية معترف بها في جميع البلدان في كافة الأنظمة القانونية القديمة فكانت المحاكم ترفض الاعتراف بمسؤولية الدولة عن الضرار الناجمة عن نشاطها بإعتبار الملك لا يخطئ في الدولة الملكية وأنه ولي القانون الإلهي حسب القاعدة القديمة " الملك لا يسيء صنيعا".

وبالإنتقال من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري لم يغير ذلك من عدم الإعتراف بمسؤولية الدولة حيث أن العصمة من الخطأ الملكي قد انتقل نوعا ما إلى البرلمان الذي يحوز السيادة و

([1]) نفس المرجع، ص58.

([2]) المادة 147 قانون البلدية رقم 11-10 المورخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 الجريدة الرسمية رقم 37 الصادرة في 03 جويلية 2011 .

بذلك الشكل إذا تجسدت فكرة لا مسؤولية للدولة و أضيف أيضا بأن القواعد الموجودة التي تحكم المسؤولية الخاصة لا يمكن تطبيقها على الدولة .

وبالتالي وجد أن الدولة قديما لا تسأل عن أخطاء التي يرتكبها موظفوها و عمالها ويلحقون أضرارا للأفراد و أن العامل أو الموظف هو الذي يتحمل مسؤولية شخصية أمام جهات القضاء العادي و لا تتحملها الإدارة .

و مما يساعد على سيادة مبدأ عدم مسؤولية الإدارة هو إنعدام الوعي السياسي و الإجتماعي و القانوني و الإجرائي لدى الشعوب و حرياتها و مراكزها القانونية في مواجهة السلطات العامة "الدولة " أو لإخضاعها للرقابة القضائية بصورة فعالة وقوية .ساد مبدأ عدم مسؤولية الإدارة في الجزائر أثناء الاحتلال الفرنسي حيث عاش الفرد الجزائري طيلة عهد الاحتلال في جحيم السلطات المطلقة وكان تطبيق مبدأ عدم مسؤولية الإدارة بكل أبعاده و أثاره رغم تقدم و تطور النظرية الفرنسية لمبدأ مسؤولية الدولة على يد القضاء الإداري الفرنسي إلى درجة كبيرة من الإتساع و الشمول فكانت ضمانة و أكيدة لحماية حقوق وحريات الآخرين من الأوربيين .

أما الجزائريين فكان من المستحيل في ظل الاستعمار الفرنسي المستبد الظالم أن يستفيدوا ويحتموا بهذا المبدأ القانوني الهام في مواجهة بطش و تعسف الإدارة الفرنسية وإستبدادها وإنحرافاتها وإعتداءاتها المستمرة و المتزايدة على حقوق و حريات الفرد الجزائري وكرامته وآدميته.[1] لقد بقي من المستحيل إمكانية تصور مساءلة الإدارة الفرنسية بالجزائر أمام القضاء كطرفمدعي عليه تصيب أعمال وأخطاء موظفيها حقوق الجزائريين وحرياتهم وذلك انه كان من أولى وظائف ومهام الإدارة الفرنسية بالجزائر أن تقمع وتبطش وتستبد بالجزائريين حتى لا يفكروا في الثورة و المطالبة بإستعادة السيادة الوطنية .

لذلك أطلقت يد سلطة الإدارة الفرنسية في ظل حماية القوانين الجائرة و العدالة المزيفة في الإستبداد و الإعتداء و التعسف على حقوق و حريات الجزائريين .

و يمكن حصر الأسباب و العوامل التي أدت و ساعدت على سمو مبدأ عدم مسؤولية الدولة فيما يلي :[2]

([1]) عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص36.

([2]) نفس المرجع ،ص52.

1- طبيعة الدولة قديما وظروفها الإجتماعية ، السياسية ، الاقتصادية إذ كانت في معظمها دول دكتاتورية بوليسية لا تخضع لمبدأ الشرعية و لا لرقابة القضاء وهو ما ساعد على انتشار و توسيع 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 ويتحملون المسؤولية المدنية أمام القضاء العادي.

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

4- إنعدام الأساليب القانونية و الإجرائية اللازمة لإخضاع الإدارة للرقابة القضائية 5- عدم بروز وبلورة فكرة التفرقة بين الخطأ المرفقي و الخطأ الشخصي و نظرية المخاطر وهو ما ساعد على عدم تحديد الخطأ الإداري .

6- سمو مبدأ الدولة إذا كان ينظر إليه على أنه مبدأ المسؤولية و لا يلتقيان فالدولة شخص معنوي تتمتع بكافة الحقوق و الامتيازات وأساليب السلطة العامة و تتمتع بالسيادة و بالتالي فانه لا يمكن مساءلتها عن أعمال سلطاتها بما فيها التنفيذية .[1]

الفرع الثاني : مرحلة مسؤولية الإدارة

إن مسؤولية الإدارة أو الدولة لم تظهر إلا حديثا و بالضبط في نهاية القرن 19 وبداية القرن العشرين ومرت بمرحلتين نصت عليها بعض القوانين التعويضات واعترف القاضي بها من خلال الحكم على الإدارة بإصلاح الضرر.[2]

وأول نقطة لظهور مسؤولية الدولة و الإدارة جاءت سنة 1789 م و التي نصت المادة 19 منه " أن الملكية هي حق لا ينتهك ومقدس وليس لأحد أن يحرم منه إلا إذا دعت لذلك طبعا ضرورة عامة مثبتة قانونا وذلك على شرط تعويض عادل ومسبق"

ومن هناك بدأت المسؤولية الإدارية في تطور مستمر متزايد إلى أن تدخل القضاء الإداري وأقر مسؤوليتها بعد "قضية بلانكو " .[3]

([1]) عمار عوابدي ، مرجع سابق ،ص37.

([2]) احمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 2003 ،ص239-241.

([3]) رشيد خلوفي ، مرجع سابق ، ص03.

و التي أجمع الفقهاء أن حكم بلانكو الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية في 08-02-1873 يعد نقطة أساسية للإنطلاق في وضع قواعد و أسس مسؤولية بعد سيادة مبدأ عدم المسؤولية الإدارية لمدة زمنية طويلة وتحديد الجهة القضائية في تقريرها .

و تتمثل الوقائع القضية أن عربة تابعة لمشغل عائد للدولة لمصنع تبغ دهمت بنتا مسببا في ذلك بعض الجروح فرفع والدها دعوى التعويض أمام القضاء العادي وأمام منازعة الإدارة لإختصاص القاضي العادي في هذا النزاع فان الأمر قد رفع إلى محكمة التنازع و للتعويض عن الضرر و التنازع بإحكام و مهارة بين المسؤولية الإدارية و المرفق العام و من بين ما جاء في إحدى حيثيات الحكم ما يلي:[1]

1- إن مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسبب تصرفات الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقرها القانون المدني للعلاقات فيما بين الأفراد .

2- إن هذه المسؤولية ليست بالعامة و لا بالمطلقة بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير حسب حاجات المرفق العام وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة و الحقوق الخاصة .

3- إن الإختصاص في الحكم على مسؤولية المرفق العام "الإدارة " قد ترك للمحاكم الإدارية الفصل فيها .

وبذلك يكون الحكم الشهير "حكم بلانكو " قد أرسى مميزات المسؤولية الإدارية وذلك كالتالي : كرس مبدأ مسؤولية الإدارة صراحة بعد سيادة عدم مسؤوليتها خضوع هذه المسؤولية إلى نظام قانوني خاص مرن و متغير حسب المبادئ التي تحكم المرفق العام .تحديد القضاء الإداري كجهة وحيدة مختصة في المنازعات الإدارية المتعلقة بالمسؤولية الإدارية.كما يعد "حكم بلانكو " المرجع الأساسي لخصائص قانون المسؤولية الإدارية و المتمثلة في :

1- أنه قانون مستقل لعدم تناسب قواعد القانون الخاص مع الأنشطة الإدارية .

2- أنه قانون قضائي أي أن القضاء العادي يعد المصدر الأساسي في وضع أسسه و قواعده .

3- أنه قانون مرتبط بالقضاء المدني أي أنه غير مستقل بصفة مطلقة بل أخذ من القضاء المدني بعض الحلول مثل فكرة الخطاء لتأسيس المسؤولية الإدارية و التعويض و إسناد الضرر .

([1]) عمر سلامي، محاضرات ألقيت على كلية الحقوق السنة الثالثة ،جامعة بن عكنون ،الجزائر،2003 ،ص135.

4- قانون يناسب نشاط الإدارة و حاجات المرفق العام متطور يعمل على إيجاد التوازن و التوافق بين الحماية المصلحة العامة و الحفاظ على حقوق و حريات الأفراد.

إن في النظام القانوني و القضائي الجزائري لمبدأ مسؤولية الدولة أو الإدارة عن أعمالها القضائية في دستور 1976 في المادة 47 منه التي تنص :

" يترتب عن الخطأ القضائي تعويض من الدولة يحدد القانون ظروف التعويض و كيفياته "هذا ما أكدته المادة 46 من الدستور و تنص المادة 49 على أنه " يترتب عن الخطأ القضائي تعويض من الدولة و يحدد القانون شروط التعويض و كيفياته " ومنه يتبين أخذ النظام القانوني و القضائي الجزائري لمبدأ مسؤولية الدولة و الإدارة العامة .

المطلب الرابع : خصائص المسؤولية الإدارية

تتميز المسؤولية الإدارية بعدة خصائص تميزها عن غيرها من أنواع المسؤولية وهذه الخصائص تنبع من طبيعتها و من طبيعة النظام القانوني الذي يحكمها ، فقانون المسؤولية الإدارية له كذلك مميزات خاصة تتمثل في أنه قانون مستقل وقانون قضائي ، وعليه تتحدد خصائصها فيما يلي :

أولا : المسؤولية الإدارية مسؤولية قانونية

بإعتبار المسؤولية الإدارية مسؤولية قانونية يتطلب لوجودها وتحققها إختلاف السلطات الإدارية و المنظمات و المرافق و المؤسسات العامة الإدارية صاحبة الأعمال الإدارية الضارة عن الأشخاص المضرورين ، كما يتطلب فيها تحمل هذه الإدارة أو المؤسسات و المرافق العامة عبئ دفع التعويض بصفة نهائية للمضرور من الخزينة العامة ، ويشترط فيها توفر علاقة السببية القانونية (بين الأفعال الإدارية الضارة) وفقا لنظرية السبب الملائم و المنتج بين الأفعال الإدارية الضارة و بين النتيجة الضارة التي أصابت الحقوق و حريات الأشخاص .[1]

و لمساءلة الإدارة على أساس الخطأ وفق الفقه و القضاء يشترط توفر ثلاثة أركان وهي :

([1]) عمار عوابدي ، مرجع سابق ،ص26.

1- الخطأ :

ونميز عادة بين الخطأ الشخصي الذي ينسب إلى الموظف نفسه ويتحمل مسؤولية التعويض عنه من ماله الخاص . و الخطأ المرفقي الذي ينسب إلى المرفق أو الإدارة و تتحمل مسؤوليته و عبئ التعويض عنه .

وقد يحدث الضرر نتيجة خطأ مشترك بين الموظف و المرفق ، و المفروض أن كل منهما يتحمل ما يخصه في تعويض لجبر الضرر الذي تسبب فيه خطأه و الخطأ قد يتمثل في صدور قرار معيب مما يترتب عليه ضرر للغير وقد يتمثل في عمل مادي مثل حادث سيارة ... الخ .

2- الضرر :

وقد يكون ماديا وقد يكون معنويا أو أدبيا ويشترط في الضرر أن يكون مباشرا أو محققا ، و أن ينصب على حق أو مركز يحميه القانون ، وأن يكون قابلا للتقدير بالنقود .[1]

رابطة السببية :

حتى تقوم المسؤولية وتكمل أركانها لابد من أن يكون الضرر الذي حدث هو نتيجة الطبيعية المباشرة للخطأ الذي وقع ، وبمعنى أنه من الضروري وجود رابطة سببية بين الخطأ الإداري و المتمثل في مخالفة حجية الشيء المقضي فيه ، و الضرر الذي وقع للمضرور .

غير أن الإدارة قد تتحمل المسؤولية من دون خطأو هذا راجع لطبيعة المسؤولية الإدارية الخاصة وهذا ما سيتم بيانه في الخاصية المتعلقة بالمسؤولية الإدارية حديثة التطور .[2]

ثانيا : المسؤولية الإدارية مسؤولية غير مباشرة

المسؤولية القانونية المباشرة وهي مسؤولية الشخص المباشرة عن أفعاله الضارة في مواجهة الشخص المضرور مثل مسؤولية القانونية المنعقدة و القائمة على أساس خطأ شخص واجب الإثبات .[3]

أما المسؤولية القانونية غير المباشرة فهي المسؤولية عن فعل الغير ، كما هو الحال في مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه ، وبتعبير آخر مسؤولية الدولة و الإدارة العامة عن أعمال موظفيها و

([1]) جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، الطبعة الخامسة ، دار النهضة العربية ، القاهرة 2003، ص325-326.

([2]) نفس المرجع ، ص326.

([3]) سعاد الشرقاوي ، المسؤولي الإدارية ، دار المعارف للنشر و التوزيع ، مصر ، ط3،1979 ،ص110.

عمالها الضارة ، فالمسؤولية الغير مباشرة تتحقق عندما يختلف شخص المسؤول المتبوع طبيعيا وفزيولوجيا عن شخص تابعه ، وبشرط وجود الرابطة التبعية بينهما ، و بما أن الدولة و الإدارة العامة عبارة عن أشخاص معنوية تعمل وتتصرف بواسطة أشخاص طبيعيين هم عمالها و موظفيها فان مسؤوليتها الإدارية تنعقد دائما على أعمال عمالها و موظفيها الضارة التي ترتبط بمهامهم الوظيفية .[1]

ثالثا : المسؤولية الإدارية ذات نظام قانوني مستقل وخاص بها :

بإعتبار أن المسؤولية الإدارية نظام قانوني فلابد أن تكون لها طبيعة خاصة تستقل بها وتميزها عن غيرها من أنواع المسؤولية القانونية ، ولهذا تميزت المسؤولية الإدارية منذ نشأتها بأنها مسؤولية ليست عامة و لا مطلقة ولها نظامها القانوني الخاص ، بحيث يستجيب و يتفق مع أهدافها وحاجاتها ، كما أنه يتلاءم مع عملية التوفيق بين المصلحة العامة و المصلحة الخاصة للأفراد ، فهي تخضع لقواعد القانون الإداري وتفصل فيها جهات القضاء الإداري المختص بالمنازعات الإدارية ، كما تؤول لجهات القضاء العادي حسب ما تتطلبه المصلحة العامة و الخاصة .

كما تمتاز قواعد النظام القانوني للمسؤولية الإدارية بالمرونة و الواقعية و القابلية التغيير و التبدل ، وذلك حسب الظروف و الملابسات المحيطة بالإدارة العامة و الوقائع التي تحرك وتعقد هذه المسؤولية ، وذلك حتى تنعقد بصورة دائمة للمصلحة العامة و الخاصة في نفس الوقت ، ومن اجل حماية حقوق و حريات الأفراد و مصالحهم في مواجهة أعمال الإدارة الضارة .

رابعا : المسؤولية الإدارية حديثة وسريعة التطور

تمتاز المسؤولية الإدارية بأنها مسؤولية حديثة جدا ومتطورة بالقياس إلى أن أنواع المسؤولية القانونية الأخرى فالمسؤولية الإدارية أو مسؤولية الدولة عن أعمالها التنفيذية الإدارية بإعتبارها مظهر وتطبيق من مظاهر و تطبيقات فكرة الدولة القانونية لم تنشأ و تظهر إلا في نهاية القرن التاسع عشر و بداية القرن العشرين .

([1]) عمار عوابدي ، مرجع سابق ، ص27.

المبحث الثاني : مفهوم الموظف العام وأخطائه

تمارس الدولة نشاطها المرفقي من خلال موظفيها فهم أداة الدولة لتحقيق أهدافها و يحضى الموظف العام بعناية المشرع و الفقهاء في مختلف الدول و يتحدد دور الموظف العام ضيقا واتساعا حسب الفلسفة الاقتصادية و الاجتماعية لكل دولة وللموظف علاقة مباشرة بالإدارة فهي التي تنظمه وتحدد أخطائه .

المطلب الأول : تعريف الموظف العام

يأخذ المشرع الجزائري بوجه عام المفهوم الفرنسي للوظيفة العامة و الفكرة الأساسية التي يقوم عليها نظام الوظيفة العامة في الجزائر من أنها رسالة وخدمة عامة يقوم بها الموظف طيلة حياته الوظيفية إلى حيث إنتهاء الخدمة .وبهذا سوف نتناول فيما يلي التعريف الفقهي للموظف العام ، و أخطائه و طبيعة العلاقة بينه وبين الإدارة .[1]

لقد أحسن المشرع الجزائري صنعا إذ أنه وضع تعريف محدد هي مهمة الفقه وليست كمهمة التشريع الجزائري وقد حذا التشريع الجزائري في ذلك حدود التشريع الفرنسي الذي إختصر على بيان الأشخاص الذي تطبق عليهم أحكام النظام العام للموظفين .

وقد بذل الفقه محاولات لوضع تعريف للموظف العام ، وسوف نعرض هذه المحاولات .

الفرع الاول : يرى الأستاذ" فيفيان " أن الموظفين العامين هم الموظفين ذوي السلطات و معاونيهم القائمون بإدارة الدولة و أموالها العامة .

و يقوم هذا التعريف على سلطات و الإختصاصات الممنوحة للموظف العام .فأصحاب السلطة العامة هم الموظفين العموميين . ويشمل هذا التعريف رجال الدولة الذين يتحدثون بإسمها و يتصرفون في شؤونها العامة ومن يعاونهم في ذلك أن الدولة تمارس نشاطها بإحدى الوسيلتين ، بوصفها سلطة عامة و بإعتبارها شخصا عاديا .

([1]) خيرة كامل ، قطاف فطيمة ، المسؤولية الإدارية عن أخطاء الموظف العام ، (مذكرة لنيل شهادة ليسانس حقوق) محمد خيضر ،بسكرة ،2011-2012،ص43-44.

الفرع الثاني : يرى "العميد دوجي " أن الموظفين العموميين هم عمال المرافق العامة الذين يساهمون بطريقة دائمة وعادية أي تسييرها ويعيب هذا التعريف على ما يلي :

1- معيار المرفق العام : الذي يعتمد عليه هذا التعريف يعيبه الغموض وعدم التحديد .

2- هذا التعريف يتسع لطوائف من الأشخاص لا يمكن إعتبارهم من الموظفين العموميين .

3- يتسع هذا التعريف أيضا للأشخاص الذين يستدعون لأداء عمل عارض أو مؤقت ، علاقتهم بالإدارة لعقد تحكمه قواعد عامة تتضمنها اللوائح .[1]

الفرع الثالث: يرى "سينوف " ، الأستاذ السابق بجامعة صوفيا أن المعيار الذي يمكن الإعتماد عليه في تحديد الموظف العام هو النظام القانوني الذي يخضع له ، فإذا كان خاضعا لقواعد القانون العام فانه يكون موظفا عاما .

و النقد الأساسي الذي يمكن توجيهه إلى هذا الرأي هو أن إنطباق نظام قانوني معين بعد مسألة منفصلة عن تحديد صفة الأشخاص الذين يخضعون له . فهناك أشخاص يخضعون في ممارسة أعمالهم لقواعد القانون العام مثل أعضاء المجالس النيابية و المحلية ومع ذلك فإنهم ليسوا بموظفين عامين .

الفرع الرابع : يرى الأستاذ "جورجوار" أن الموظف العام هو فرد يحصل على مرتب تلتزم الخزينة العامة بدفعه له .

والواقع أن الأجرليس عنصرا أساسيا في الوظيفة العامة،فهناك وظائف لا يحصل شاغلوها على راتب مثل وظائف العمد و المؤذنين في مصر.[2]

الفرع الخامس : الرأي الراجح في القضاء هو تعريف الموظف العام بما يلي : الشخص الذي يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الإستغلال المباشر و تكون مساهمته في ذلك العمل عن طريق إنشاء مشروع لوظيفة ينطوي على قرار بالتعيين من جانب الإدارة وعلى قبول لهذا التعبير من جانب صاحب الشأن .

([1]) محمد يوسف المعداوي ، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري ، ط2 ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ،1988،ص3.

([2]) خيرة كامل ، قطاف فطيمة ، المسؤولية الادلرية عن أخطاء الموظف العام ، مرجع سابق ،ص56.

المطلب الثاني : أخطاء الموظف العام

تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكييفها الجزائي كما يأتي :

الفرع الاول :أخطاء من الدرجة الأولى

1- كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بسير الحسن للمصالح كما نصت عليه المادة 178 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

الفرع الثاني :أخطاء من الدرجة الثانية

الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي :

1- المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة .

2- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180و 181 وهذا ما نصت عليه المادة 179.

الفرع الثالث : أخطاء من الدرجة الثالثة

الأعمال التي يقوم الموظف من خلالها بما يأتي :

1- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية .

2- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه .

3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول .

4- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية .

5- إستعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة .

وهذا ما نصت عليه المادة 180.

الفرع الرابع :أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة

إذا قام الموظف بما يأتي :

1- الإستفادة من إمتيازات ، من أية طبيعة كانت ، يقدمها له شخص طبيعي أو معني مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته .

2- إرتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل .

3- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة .

5- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية .

6- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر ، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43و44 من هذا الأمر ، و هذا ما نصت عليه المادة 181 من هذا القانون .[1]

نجد أن المشرع ابتدأ بالأخطاء الأقل خطورة و أنها بالأكثر جسامة ، أما الجهة المخول لها سلطة توقيع العقاب هي ، السلطة التي لها صلاحية التعيين بالنسبة للأخطاء من الدرجة الأولى و الثانية ، أما الدرجة الثالثة و الرابعة فسلطة توقيع العقاب تعود للسلطة التي لها صلاحية التعيين بعد اخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي .

المطلب الثالث : طبيعة العلاقة بين الموظف و الإدارة

ثار خلاف في افقه و القضاء حول طبيعة العلاقة بين الموظف والإدارة فهناك من رأى بأنها علاقة عقدية من عقود القانون المدني وهناك من رأى أنها علاقة عقدية من عقود القانون العام .

1- الرأي الأول : العلاقة رابطة عقدية من روابط القانون الخاص

كان هذا الرأي هو السائد فيها و نظر قضاء في فرنسا حتى أواخر القرن التاسع عشر وفي مصر عام 1940.

وقد كان لهذا الرأي ما يبرره نظرا لأن القانون المدني كان يطغى على معظم موضوعات القانون الإداري ، وعلى هذا فان العلاقة بين الموظف و الإدارة كان يحكمها أيضا القانون الإداري بإعتبار أن العلاقة علاقة عقدية مدنية لأن هذه العلاقة تنطوي على اتفاق إرادة كل من الموظف و الإدارة . فالعامل يقبل الإلتحاق بالخدمة بعمل إداري من جانبه و الإدارة توافق على هذا الإلتحاق وعلى ذلك فالعلاقة عقدية .

وكان العقد يوصف بأنه عقد وكالة إذا كان العقد المكلف به عملا قانونيا .وبأنه عقد إجارة أشخاص أو خدمات إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عمل مادي .

و الواقع أن هذا الرأي منتقد لأن العقد يشترط إتمامه ، كما هو مسلم في القانون المدني صدوره إيجاب يعقبه قبول مطابق له وذلك بعد مفاوضات كبرى بين الطرفين للاتفاق على شروط التعاقد ولا وجود لذلك في علاقة الموظف بالدولة .

([1]) المواد 180، 179، 178 من القانون 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ،ج ر ، العدد 46 ، 16 يوليو 2006،ص16.

2- الرأي الثاني : العلاقة رابطة تعاقدية من روابط القانون العام

وكانت آخر محاولة من جانب أنصار النظريات التعاقدية إستبقاء وصف هذه الرابطة بأنها عقد من عقود القانون العام وهذا الإعتبار يجعل العقد قابلا لتعديله من جانب الإدارة كما إقتضت الظروف إلى ذلك . وفي هذا تحقيق لإحدى القواعد الأساسية التي تحكم المرافق العامة وهو مكان تعديل أركانها .[1]

وقد ظهرت فكرة عقد القانون العام تحت تأثير النظريات الألمانية .وأخذت بهذا أحكام مجلس الدولة في فرنسا إلى وقت قريب نسبيا .ولكننا حتى إذا أطلقنا على هذه الرابطة إسم (عقد من عقود القانون العام) نكون قد إحتفظنا بلفظ العقد دون إستفتاء جوهره ومحتوياته فمن مميزات العقد أنه ينشأ ذاتيا ، ولا يمكن المساس بشروطه إلا بموافقة الطرفين ، وهو ما لا يستحق بالنسبة لمركز الموظف في علاقته بالإدارة .

3- الرأي الثالث : الموظف في مركز تنظيمي

وهذا يعني أن الموظف يستمد حقوقه وواجباته مباشرة من نصوص القوانين و اللوائح المنظمة للوظيفة العامة ، فقرار تعيين الموظف لا ينشىء له مركزا ذاتيا خاص ، وإنما يسند إليه مركزا قانونيا عاما . وهذا المركز التنظيمي يجوز تغييره في أي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة و حسن سير المرافق العامة .

و هذا الرأي هو الراجح فقها و قضاء وأخذ به المشرع الجزائري حيث نص في المادة السادسة من المرسوم الأساسي على أن الموظف يكون إتجاه الإدارة في وضعية قانونية تنظيمية . وقد رفض المشرع النظريات التعاقدية صراحة في المذكرة الإيضاحية حيث ورد بها أن المفهوم التعاقدي للوظيفة العمومية مرفوض لعدة أسباب منها أن الترقية يصبح تنظيمها صعبا كما يفتح الباب لجلب الموظفين من الخارج الإدارة . فيظل للموظف الاختصاص مثبتا في منصب المرؤوس بينما يرتقب زميله في منصبه إستمرار كما يسبب ذلك كثرة الانتقالات بين الموظفين في حين أن المفهوم التنظيمي من شأنه تثبيت إطارات الإدارة بضمان إستمرار الوظيفة و إستقرار الموظفين و إنشاء الظروف الملائمة لتنمية الشعور بالمسؤولية .[2]

([1]) محمد انس قاسم ،مذكرات في الوظيفة العامة ،ط2 ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،1989 ،ص15-16.

([2]) محمد انس قاسم ، مرجع سابق ،ص17.

الفصل الثاني

الفصل الثاني : مسؤولية السلطة الإدارية على أساس الخطأ و المخاطر

تعتبر نظرية المسؤولية الإدارية من النظريات التي ابتدعها الاجتهاد القضائي و التي جاءت نتيجة حتمية لازدياد تدخل الدولة وتوسع أنشطتها التي غالبا ما تؤدي إلى حدوث أخطاء تصفر عن إصابة أشخاص من جراء هذه الأنشطة و المسؤولية الإدارية نوعان أما مسؤولية إدارية على أساس الخطأ أو مسؤولية إدارية بدون خطأ فالمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

تقوم عامة على ثلاثة أركان أساسية و هي : الخطأ و الضرر و العلاقة السببية .

حيث تسال الإدارة عن أعمالها إذا ما تسببت بأضرار أحد الأفراد الذي يكون له حق طلب التعويض اتجاه الإدارة ، انطلاقا من إدارة قد أخلت بالتزاماتها القانوني في عدم الإضرار بالآخرين فتقوم المرافق و الإدارات العامة (الأشخاص المعنوية العامة)بأنشطتها بواسطة أفراد (أشخاص طبيعية)عامين و موظفين بها وقد يترتب عن هذه الاعتمال و الأنشطة أضرار للغير ،

أما المسؤولية على أساس المخاطر فهي تقوم عندما تنتفي و تنفصل عن العمل والفعل الإداري الذي سبب الضرر المستوجب لتعويض الأفراد صفة الخطأ وذلك عندما ينعدم الخطأ ذاته أو يستحيل إثباته لظروف و ملابسات واعتبارات وذلك عندما يخلع ذلك العمل أو النشاط الإداري الضار صفة المشروعية فيسقط بذلك الخطأ بمفهومه القانوني السابق .

المبحث الأول : المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي

ان اقتران الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي أمر لامناص منه خاصة إذا أخذنا بعين الاعتباران المرفق العام لا يمكن أن يسير باطراد و يحقق الغاية المرجوة منه إلا أذا توفر على إمكانيات أهمها البشرية هذه الأخيرة التي تتجسد في شخص الموظف و هذا الأخير لا يمكن عصمته من الخطأ.

المطلب الأول : ظهور التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

لتحقيق وتطبيق فكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي واستغلال وتطبيق نتائج آثار هذه التفرقة و مزاياها بالنسبة للمصلحة العامة و المصلحة الخاصة لابد من الاعتماد على معيار مانع و جامع و فاصل بين الخطأ الشخصي للعامل العام و الموظف العام و قد تعرض لانجاز هذه الفكرة كل من المشرع و الفقه و القضاء كما أنها مرت بعدة مراحل .

الفرع الأول : مرحلة عدم الاعتراف بمسؤولية الموظف العام

نصت المادة 15 من إعلان حقوق الإنسان و المواطن الصادر بتاريخ 26اوت 1789 على إثر الثورة الفرنسية، على انه: " يحق للمجتمع مسائلة أي موظف في إدارات الدولة".

بالإضافة إلى المنع الذي كان يصادفه القاضي العادي لمراقبة أعمال الموظفين العموميين و الذي يفرضه مبدأ الفصل بين السلطات و التفسير الضيق له الذي أتى به قانون 16-24 أوت 1790 ، في وقت لم تحدث فيه جهات قضائية إدارية (إلى حين سنة 1872) .

و بالتالي فالقول بظهور فكرة المسؤولية الشخصية للموظف يتزامن مع ظهور دستور العام الثامن ، بحيث تنص المادة 75 منه و التي جاءت في باب ضمانات الموظف – على إمكانية متابعة الموظف أمام المحاكم العادية و لكنها أوقفتها على شرط الحصول على ترخيص من مجلس الدولة.

و لكن رغم هذا، فإن مجلس الدولة – حديث النشأة آنذاك – كان يرفض تسليم هذه التراخيص خوفا من خرق مبدأ الفصل بين السلطات و هذا بتدخل القضاء في عمل الإدارة.

الفرع الثاني: مرحلة الاعتراف بمسؤولية الموظف العام

بتاريخ 19 سبتمبر 1870 صدر مرسوم تشريعي عن الحكومة المؤقتة يلغي المادة 75 من دستور العام الثامن، و على إثر صدور هذا القانون كان مجلس الدولة و محكمة النقض الفرنسية – في بادئ الأمر – يجيزان المتابعات القضائية ضد الموظفين العموميين أمام القضاء العادي و هذا بكل حرية.

و لكن بصدور قرار " Pelletier"، و الذي يعد قرارا مبدئيا في هذا الشأن، تم وضع مفهوم جديد لمسؤولية الموظف.

فالسيد Pelletier رفع دعوة أمام محكمة Senlis ضد كل من النقيب de L'Admirault ، الذي أمر بإعلان حالة الحصار في منطقة L' oise إضافة إلى السيد M.Chopin محافظ المنطقة و السيد M. Leudot محافظ الشرطة قصد إلغاء الحجز الذي وقع على صحيفته و استرجاع النماذج المحجوز عليها مع الحكم على المدعى عليهم بالتعويض تضامنا بينهم عن الأضرار اللاحقة به.

فالمادة 75 من الدستور السالف الذكر لم تتحدث عن منع المحاكم العادية من مراقبة عمل الإدارة و إنما خصت فقط منع هذه المحاكم من مساءلة الموظفين الإداريين أمامها بسبب وظيفتهم. فمنع المحاكم العادية من مراقبة عمل الإدارة هي قاعدة اختصاص مطلقة و هي من النظام العام ، تهدف إلى حماية الأعمال الإدارية .

أما المنع من مساءلة الموظف بدون إذن مسبق فهي تهدف إلى حماية الموظف من الدعاوى التي لا أساس لها و هي ليست قاعدة اختصاص نوعي و إنما تعتبر قيدا على رفع الدعوى التي تباشر ضد الموظف العام متى كان في ذلك علاقة بوظيفته .

فالمرسوم الصادر عن الحكومة المؤقتة و الذي يلغي هذه المادة، قصد من ورائه إلغاء القيد الذي جاءت به. بالتالي، أصبحت للمحاكم العادية الحرية في قبول الدعاوى (و هذا في حدود اختصاصها)، و لكنه من جهة أخرى لم يتم إلغاء الأحكام الأخرى التي تمنع المحاكم العادية من مراقبة أعمال الإدارة.

و منه اعتبر أن الحجز الذي قام به النقيب العسكري يعتبر إجراءا تحفظيا منوط بالضبط الإداري السامي باعتباره ممثلا عن السلطة العامة و هذا في حدود الاختصاصات التي يمنحها له القانون، فإن المسؤولية هنا ترجع على الدولة التي منحته هذه الصلاحيات.

و عليه وصل إلى النتيجة التالية:

" مادام أن طلب المدعي ينصب أساسا حول هذا التدبير التحفظي الذي يدخل ضمن الصلاحيات العسكرية للنقيب، هذا الأخير الذي لا يحمله المدعي ارتكاب أي "خطأ شخصي " من شأنه أن تترتب عنه مسؤوليته الشخصية ، فإن الدعوى بذاتها تستهدف بذلك القرار الإداري نفسه (قرار الحجز) و ليس الموظف شخصيا و ما دام أنها لا تثير أي عمل شخصي من شانه أن يقضي إلى مسؤولية الموظف الشخصية ، فإنها بذلك تخرج عن اختصاص المحاكم العادية ".

و من هذا تنجر التفرقة الشهيرة بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي ، و التي تتضمن وجهتين: وجهة فيما يخص الاختصاص ووجهة فيما يخص الموضوع.

1- فيما يخص الاختصاص :

الخطأ الشخصي هو المعيار الذي يخرجنا عن المرفق ككل ، فيصبح بإمكانية القاضي العادي تطبيق نوع من المراقبة دون أن يكون بذلك قد تدخل في صلاحيات الإدارة نفسها، بينما الخطأ المرفقي على عكس ما ذكر ، له اتصال وثيق بالمرفق بحيث لا يستطيع القاضي العادي النظر فيه دون أن يعطي تقييما لسير المرفق و هذا لا يدخل ضمن اختصاصه.

فهذه نتيجة حتمية للتمييز بين الخطأين . و لأن الاختصاص النوعي للمحاكم هو مسألة في غاية الأهمية باعتبارها من النظام العام ، فإن هذا جعل محكمة التنازع الفرنسية تبحث عن معايير للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وهذا لتفادي مساءلة الإدارة أمام المحاكم العادية عن عمل لا يمكن فصله عن المرفق التابع له ، مما يجعله عملا إداريا بحتا ، تكون بموجبه المحاكم العادية غير مختصة للنظر فيه سواء كانت الدعوى موجهة ضد الموظف أم ضد الإدارة (ولو أن توجيه الدعوى ضد الموظف شخصيا يسمح باختصاص المحاكم وإن كانت سترفضها في الموضوع متى ثبت انعدام أي خطأ شخصي) .

2- فيما يخص الموضوع

- إن التمييز بين الأخطاء خلق تقسيما في المسؤولية بين الإدارة والموظف. فإذا كان الخطأ الشخصي

تترتب عنه المسؤولية الشخصية للموظف وبالتالي فإنه يلتزم بالتعويض من ذمته المالية الخاصة ، فإن تحميله المسؤولية نفسها في حالة الخطأ المرفقي يعد إجحافا في حقه .

– وقد عمل القضاء بعد سنة 1873 على التمييز بين مسؤولية الموظف في مواجهة الضحية (أ) وبين مسؤولية الموظف في مواجهة الإدارة (ب) ، وهذا على النحو التالـي :

أ – مسؤولية الموظف في مواجهة الضحية

حماية للمواطن من إعسار الموظف ، ومن جهة أخرى حماية للموظف من المتابعات التعسفية للمواطنين ، عمل القضاء على التضييق من مفهوم الخطأ الشخصي وبالتالي على تضييق المسؤولية الشخصية للموظف فوضع مجموعة من المعايير –نتطرق إليها فيما بعد – لأنه أدرك وجوب عدم التشدد في مسؤولية الموظف ، فقد يقتل فيه ذلك روح المبادرة ويجعله يتهرب من واجباته ، كما أنه ليس من العدل أن يتحمل الموظف كل هذه النتائج ، فقد يكون الخطأ بسيطا ولكن نتائجه وخيمة .

المطلب الثاني : مفهوم الخطأ الشخصي و آثاره

يعتبر الخطأ الشخصي بأنه يستطيع القاضي التطرق إليه و النظر فيه دون أن يكون هناك أي مساس باستقلالية السلطات هذا كل ماجاءت به محكمة التنازع في هذا الصدد فهي لم تعرف الخطأ الشخصي كما انها لم تضع معيارا معين لتمييزه عن الخطأ المرفقي .

الفرع الأول : مفهوم الخطأ الشخصي

لم تعرف أغلب التشريعات الخطأ حيث تركت ذلك للفقه فكان حتميا أن تختلف التعريفات حيث عرفه الفقيه" مازو" بأنه : « عيب يشوب مسلك الإنسان لا يأتيه رجل عاقل متبصر أحاطته ظروف خارجية مماثلة للظروف التي أحاطت المسؤولية » .

وعرفه الفقيه "بلانيول" بأنه إخلال بالتزام سابق في رواية عن الواجبات و الإلتزامات التي يعتبر الإخلال بها خطأ تنحصر فيه أربع حالات :

1– الإلتزام بعدم الإعتداء بالقوة على أموال الناس وأشخاصهم .

2– الإلتزام بعدم استعمال وسائل الغش و الخديعة .

3– الإلتزام بعدم القيام بالأعمال التي لدى الإنسان قوة و كفاءة الالتزام بها .

4– الإلتزام برقابة الإنسان على من رعايته وعلى الأشياء التي في حوزته .

ورغم تعريف "بلانيول" اعتبر من ابسط التعريفات و أكثرها تقريبا لفكرة الخطأ إلا أن سهام النقد وجهت لهذا التعريف واهم ما اخذ عليه انه لم يعرف الخطأ ذاته وإنما عدد أنواعه التي ترتب المسؤولية و لهذا يرى بعض الفقهاء انه يجب إضافة عنصر الإخلال بالتزامات السابقة التعريف و

هكذا يصبح تعريف الخطأ: « بأنه الإخلال بالتزام سابق مع توافر التمييز و الإدراك لدى المخل بهذا الالتزام » .

لكن التعريف الغالب و الشائع :« الخطأ المستوجب للمسؤولية أنه الفعل الضار الغير مشروع » .

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري يتضح لنا بأنه يجعل الخطأ الذي تقوم عليه المسؤولية بصفة عامة دون أن يعرف ماهية الخطأ لما فيه من الدقة و الصعوبة .

1- عناصر الخطأ

يتضح من التعريف السابق للخطأ أنه يتكون من عنصرين اثنين أحدهما موضوعي مادي و هو الإخلال بالالتزام القانوني السابق ، و العنصر الثاني معنوي نفسي أو شخصي يتمثل في ضرورة توافر التمييز و الإدراك لدى المخل بهذا الالتزام القانوني .

أ- العنصر الموضوعي للخطأ : "الإخلال بالتزامات و الواجبات القانونية "

إن الإخلال بالالتزامات و الواجبات السابقة يشمل بدوره على عنصرين أحدهما التعدي و هو إذا تعمد الشخص الإضرار بغيره عن طريق الإخلال بالتزامات ، و التعدي قد يكون معتمدا فيكون ما يسمى بالجريمة المدنية و قد يكون عن طريق الإهمال " دون تعمد " فيكون ما يعرف بشبه الجرم المدني و الواجبات والإلتزامات التي يعد الإخلال بها خطأ ، وقد تكون محددة بطريقة مباشرة بواسطة القانون في نصوص خاصة تعين أمورا معينة تعيينا دقيقا وأما كل حق لشخص ما يقابله إلزام الكافة من الناس باحترامه و عدم الإعتداء عليه و المساس به[1].

ب- العنصر النفسي و المعنوي للخطأ

إذا كانت الحقيقة تفيد القاعدة القانونية التي تفرض على الناس أوامر و نواهي خاصة و بذلك تفرض وجوب إحترام هذه الحقوق ، فهي خطاب عام موجه إلى الناس .

وتفرض في ما توجه إليهم توافر التمييز و الإدراك إلا في بعض الإستثناءات و بذلك يكون الخطأ عنصر نفسي و موضوعي[2].

([1]) عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية المرجع نفسه ص 114-115.

([2]) شريف احمد الطباخ : التعويض الإداري في ضوء الفقه و القضاء و أحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي ،ط1 ،2006 ،ص 178 .

2- أنواع الخطأ

ينظر إلى الخطأ من عدة أسس و نواحي مختلفة و أنواعها ومنها :

أ- الخطأ الايجابي و الخطأ السلبي

الخطأ الايجابي هو الإخلال بإلتزامات والواجبات القانونية عن طريق إرتكاب أعمال يمنعها أو ينهي عنها وينتج عن إرتكابها المسؤولية المدنية و الجنائية و الإدارية ، وكذلك الأفعال المنافية لقواعد الأخلاق والأمانة والشرف والغش والتدليس و الخديعة التي تستلزم التعويض و كذا أفعال التحريض على الإخلال بالتزامات القانونية من قبل الغير المنافية للآداب العامة .

أما الخطأ السلبي فهو لا يتحقق بالإمتناع أو ترك على عدم الإحتياط أو من طرف المكلف بحكم القانون أو الإتفاق بدفع الضرر الذي حصل .

ب- الخطأ العمدي وخطأ الإهمال

الخطأ العمدي هو الإخلال بالواجب أو الإلتزام القانوني بقصد الإضرار بالغير فا الخطأ العمدي يتكون من عنصرين اثنين . فعل الإمتناع عن الفعل يعد إخلالا بالتزام وواجب قانوني و نية الإضرار أي إتجاه إرادة الضرر .

أما خطأ الإهمال فهو الإخلال بزاجل قانوني سابق مقترن بادراك المخل لهذا الخلل دون قصد الإضرار بالغير[1] .

ج- الخطأ الجسيم و الخطأ اليسير

الخطأ الجسيم أحيانا يقصد به الخطأ الذي يبلغ حدا يسمح بافتراض سوء النية الفاعل حيث لا يتوافر الدليل عليها وتارة القصد بها هو الإهمال وعدم التبصر الذي يبلغ حدا من الجسامة يجعل له أهمية خاصة و يقصد به في معرض قانون إصابات العمل حسبما ذهبت إليه محكمة النقض الخطأ الذي يقع من شخص قليل الذكاء و العناية فلا يتصور وقوعه إلا من شخص غبي عديم الإكتراث . كما يقصد به شأن خطأ أرباب العمل الخطأ الذي يكون مسلما لا جدال فيه أما الخطأ اليسير فهو عكس ذلك .

([1])عمار عوابدي : نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق ،ص 117-118.

د- الخطأ الخطأ المدني و الخطأ الجنائي

الخطأ المدني هو الذي يعقد المسؤولية المدنية و هو الإخلال بأي التزام قانوني ولو لم يكن ما تكلفه قوانين العقوبات ، أما الخطأ الجنائي الذي يعقد المسؤولية الجنائية فهو ذلك الإخلال بواجب وإلتزام القانوني تفرضه قواعد قانون العقوبات بنص خاص ، و يتضح من ذلك أن الخطأ المدني أعم من الخطأ الجنائي ، إذ أن كل الخطأ جنائي يعد في ذلك الوقت خطأ مدنيا و العكس صحيح .

3- معايير تحديد الخطأ الشخصي

إختلف الفقهاء في المعايير التي استمدوها في قضاء مجلس الدولة ، وسنتطرق لأهم هذه المعايير على النحو التالي :

أ- معيار لافيير

يقوم هذا المعيار على أساس النزوات الشخصية للموظف المنسوب إليه الخطأ فهو يرى أن الخطأ يعتبر شخصيا إذا كان العمل الضار مطبوعا بطابع شخصي يكشف عن الإنسان بضعفه و شهواته و عدم تبصره[1]، أما أذا كان الفعل الضار " غير مطبوع بطابع شخصي و ينبئ عن موظف عرضة للخطأ و الصواب " فالخطأ يكون مصلحيا .

و هذا أول معيار قدمه الفقه هو معيار شخصي يقوم أساسا على القصد السيئ لدى الموظف و هو يؤدي واجبات وظيفته الشخصية فكلما قصد الإضرار بالغير أو هناك فائدة شخصية له كان الخطأ شخصيا يتحمل هو نتائجه و إذا كان المعيار بهذا المعنى على درجة كبيرة من الوضوح فانه لا يتناول " حالة الخطأ الجسيم " الذي يقع الموظف بحسن النية الذي ذهب القضاء إلي إدراجه في بعض الحالات في نطاق القانون الشخصي .

ب- معيار هوريو

يذهب الفقيه "**هوريو** " إلى أن الخطأ يعتبر شخصيا إذا أمكن فصله عن الوظيفة وقد حاول هوريو أن يوضح معياره بالتفرقة بين الحالتين :

([1])سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التعويض و طرق الطعن في الأحكام ، الكتاب الثاني ،دار الفكر الجامعي،مصر ،1996 ، ص 108.

1- حالة الخطأ المنفصل إنفصالا ماديا عن واجبات الوظيفة

كما لو قام عمدة بنشر إعلانات بقريته بأحد الأفراد قد شطب اسمه من قائمة الناخبين لأنه قد صدر حكم بإفلاسه فالعمدة يتصرف في حدود واجبات وظيفته إذ يرفع اسم أحد الأفراد من كشف الناخبين لسبب قانوني و لكنه يتجاوز حدود واجبات وظيفته و يرتكب عملا ماديا لا علاقة له بهذه الواجبات إذ يعلن في الشوارع هذه الواقعة التي سيترتب عليها الإساءة إلى أحد الأفراد .

2- حالة الخطأ المنفصل إنفصالا معنويا عن الواجبات الوظيفة

فالعمل الخاطئ يندرج في واجبات الوظيفة ماديا و لكن لأغراض محددة مثال ذلك الأمر الصادر من أحد العمداء يقرع الأجراس إحتفالا بمأتم مدني لا تقرع له الأجراس[1].

وهذا المعيار أيضا انتقد فهو سريع من اللازم في بعض الأحيان لأنه يجعل كل خطأ مهما كان تافها أو شخصيا لمجرد انه منفصل عن الواجبات الوظيفية إذا ما كانت على درجة كبيرة من الجسامة .

ج- معيار دوجي

يقوم هذا المعيار على أساس الغاية من التصرف الإداري الخاطئ فإذا كان الموظف قد تصرف أن يحقق أحد الأهداف المنوطة بالإدارة تحقيقها و التي تدخل في وظيفتها الإدارية فان خطأه يندمج في أعمال الوظيفة بحيث لا يمكن فصله عنها و يعتبر من الأخطاء المنسوبة للمرفق العام[2].

أما إذا تصرف الموظف بقصد تحقيق أغراض لا علاقة لها بالوظيفة أو بالأهداف الإدارية ليشبع رغبته الخاصة فإن الخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأ شخصيا و بمعنى أخر فان الموظف لا يسأل إذا أخطأ بحسن النية أو هو يستعمل سلطات وظيفته و لكنه يسأل حين يستغل سلطات وظيفته .

هذا المعيار كان له بعض التأثير على القضاء أيضا و هو برغم وضوحه أبسط من اللازم بحيث لا يصور حقيقة الواقع و لا يتفق دائما مع القضاء لأنه يؤدي عمليا إلى إعفاء الموظف من المسؤولية في كال الحالات التي يكون فيها متبوعا بسؤ النية .

([1]) سليمان الطماوي ، المرجع السابق، ص 108-110.

([2]) نفس المرجع ، ص 108-110.

د- معيار جسامة الخطأ

وقد نادى به بصفة أساسية الفقيه " **حيز**" فهو يعتبر الموظف مرتكبا الخطأ الشخصي كلما كان الخطأ جسيما إلى حد إرتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات .

و هذا المعيار كما نرى غير مانع و لا جامع من الجسامة ولا يمكن إعتباره من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظف في أداء عمله اليومي .

و جميع هذه المعايير و لاسيما الثلاثة الأولى متقاربة في مداومتها و لا يمكن أن يرقى أحد منها إلى درجة المعيار القاطع و لكنها مجرد توجيهات تصدق في بعض الحالات وتجنب في بعضها الآخر .

و خلاصة القول أن الخطأ الشخصي الواقع خارج الخدمة تشترك الإدارة مع الموظف المخطئ في تحمل المسؤولية إذا استعملت في ارتكابه أدوات المرفق بطرق عادية مألوفة حتى و إن كان الغرض شخصيا ، أما الخطأ المرتكب منفصلا إنفصالا تاما ماديا و معنويا أي أنه وقع خارج الخدمة و لم يستعمل فيه أي وسيلة منطقية بل كانت الأفعال المكونة للخطأ مثل الأفعال التي يرتكبها شخص عادي ففي كل هذه الحالات لاتسأل الإدارة عن هذا الخطأ ويتحمل الموظف نتيجة من ذمته المالية الخاصة[1].

الفرع الثاني :آثار الخطأ الشخصي

أولا : في حالة ارتكاب الموظف لخطأ شخصي

فانه يكون محل متابعة قضائية من قبل الضحية بقصد تعويضه عن الضرر اللاحق به ، فهذا هو المبدأ، إلا أن هناك إستثناءات عن هذا الأخير المبدأ : الدعوى التي يرفعها الضحية ضد الموظف العام أمام المحكمة العادية و هذا المبدأ تنجر عنه مجموعة من النتائج .

([1])سليمان الطماوي ، المرجع السابق، ص 110-111.

1- الاختصاص : القاضي الناظر في النزاع

لقد وضع أساس هذا المبدأ قرار pelletier فلا يحق للقاضي الإداري مساءلة الموظف عن خطإه الشخصي الذي تنجر عنه مسؤوليته الشخصية ، و هذا المنع جد منطقي مادام أن النزاع ينحصر بين شخصين طبيعيين عاديين،فالقاضي الذي ينظر إلى هذا النزاع هو القاضي المدني و قد يكون القاضي الجنائي متى كان الخطأ يشكل جريمة يعاقب عليها القانون .

2- المكلف بالتعويض

يتكلف الموظف بالتعويض شخصيا وهذا من ذمته الخاصة أي من ماله الخاص وهذا متى طلب ذلك الضحية مادام أن مسؤوليته الشخصية .

3- القواعد المطبقة القانون الواجب التطبيق

إن القواعد التي يطبقها القاضي في هذه الحالة هي نفس القواعد الموجودة في القانون العام فعلى القاضي الرجوع إلى المبادئ العامة ، ومن هنا نلمس أهمية التمييز بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي .

ثانيا : الإستثناءات

نجد هذه الإستثناءات على المبدأ في مجال حلول الدولة محل الموظف فعلى الرغم من ثبوت الخطأ الشخصي في حق الموظف إلا أن الدولة تتدخل و تحل محله فيما يخص الإلتزام بالتعويض و جبر الضرر ، فنجد مثلا حلول الدولة محل المعلم ، حلول الدولة محل السائق في حالة الحوادث التي تحدثها المركبات التابعة لها ... الخ[1].

فالإختصاص في هذه الحالات يعود إلى القاضي الإداري على الرغم من أن الخطأ شخصي مادام أن الإدارة ستتكفل بالتعويض ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[2].

([1]) سوف نتطرق إلى ذلك عند حديثنا عن قاعدة الجمع في المطلب الرابع .

([2]): كالمادة 802 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تمنح الاختصاص للقضاء العادي فيما يخص دعوى التعويض عن الضرار التي تحدثها المركبات التابعة للدولة .

المطلب الثالث : مفهوم الخطأ المرفقي وإثباته

يعتبر الخطأ المرفقي هو الذي يكشف الرجل الإداري محلا للخطأ و ليس الرجل العادي بضعفه و عواطفه ، وعدم حرصه ، بمعنى آخر هو الخطأ العادي الذي نعترف بإمكانية إرتكابه من طرف أي عون في إطار المرفق دون أن يكون خطأ عمديا أو ذو جسامة غير مقبولة .

الفرع الأول : مفهوم الخطأ المرفقي

إن عبارة الخطأ المرفقي لها معنيان متميزان في الإجتهاد القضائي فمن جهة الأخطاء الناجمة عن تنظيم السيئ أو التسيير السيئ كذلك للمرفق العام ، و الأخطاء التي ارتكبت من طرف موظفين مجهولين هي أخطاء مرفقية بالمعنى الدقيق ، ومن جهة أخرى فإن الأخطاء المنسوبة لأعوان المرفق العام و المرتكبة من قبلهم في إطار تأدية مهامهم هي أخطاء شخصية و لكن بما أن المرفق لا ينفصل عنها فإنها تعتبر بالتالي أخطاء مرفقية.[1]

ويمكن وصف الخطأ المرفقي على سبيل الاستهداء ووفقا لمعايير بعض الفقهاء بأنه " الخطأ غير المطبوع بطابع شخصي ، و الذي يستند إلى موظف يكون عرضة للخطأ أو الصواب "معيارلافيير" أو أنه " الخطأ الذي لا يمكن فصله عن الواجبات الوظيفة بحيث يعتبر من المخاطر التي يتعرض لها الموظفون " معيار هوريو" وهو :" الخطأ الذي يرتكبه الموظف بقصد تحقيق غرض إداري "معيار دوجي" و أمثلة الأخطاء المرفقية عديدة كعمليات مادية مختلفة ، خرق لنص قانوني ، خطأ في تقدير ، السحب غير المنتظم لقرار أنتج حقوق ، رفض اتخاذ إجراء ضروري ، الإهمال في ممارسة السلطة ..

إن الإلمام بمفهوم الخطأ المرفقي يتطلب التطرق إلى:

أولا : الخصائص العامة للخطأ المرفقي

للخطأ المرفقي طابعين أساسيين :

1- طابع الخطأ المجهول عادة ما يكون الخطأ المرتكب ماديا من قبل أعوان عموميين معلومين ، أي أن مرتكب الخطأ يكون معلوم ، ففي هذه الصورة نتحدث عن الخطأ المرفق، و مهما يكن من أمر هذا التمييز فان شخص العون لا يهم كثيرا ذلك أن إلتزامات الإدارة هي محل مسائلة و ليس إلتزامات هذا العون .

([1]) gilles lebreton op cit page 340.

2- الطابع المباشر

يجب أن ينسب الخطأ المرفقي مباشرة إلى شخص عمومي قام بتصرف خاطئ أثناء ممارسة أعماله و بالتالي حينما تختفي شخصية العون خلف المرفق العام الذي ينتمي إليه فان الخطأ المرفقي يعتبر مرتكبا من قبل الإدارة و بمعنى آخر يعتبر القاضي أن الخطأ قد أرتكب من طرف الشخص العمومي الذي نسب إليه.

ثانيا : مظاهر الخطأ المرفقي

يكون خطأ الإدارة في عدة حالات يمكن تصنيفها إلى ثلاث طوائف تمثل في ذات الوقت التطور التاريخي لقضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد[1] .

1- التنظيم السيئ للمرفق العام

إن الإدارة ملزمة بتنظيم المرفق العام وعندما لا تقوم بذلك فإنها تكون مسؤولة عن الأضرار الناتجة عن سوء التنظيم وتكمن هذه أمثلة الصورة عادة في ، فقدان ملفات – التنفيذ المادي غير المنتظم –خرق قواعد تنظيم القرارات الإدارية ... و في هذا الصدد صدر قرار عن الغرفة الإدارية لمحكمة العليا في قضية " بن مشيش "[2]إذ تتلخص وقائعها في انه بتاريخ 28 ماي 1969 شب حريق في بلدية الخروب في 06 أفريل 1973 مصنع للنجارة ملك للسيد سمير بسبب رمي لمفرقعات من طرف أطفال يحتفلون بالمولد النبوي الشريف ، وقد جاء في حيثيات قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى فيما يتعلق بمرفق مكافحة الحرائق في ظل قانون البلدية السابق ، حيث أنه نجم عن ملف أن الظروف التي تمت فيها مكافحة الحريق تبين نقصا في الوسائل ، حيث يتبين حينئذ أنه لم يوجد أي خطأ في تنظيم و سير مرفق عام لمكافحة الحريق ..." وبذلك إعتبر القرار أن نقص الوسائل لا يشكل خطأ في تنظيم المرفق العام و بالتالي فلا وجود لأي خطأ مرفقي .

([1]) سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 137.

([2]) المجلة القضائية لسنة 1977 ، ص581.

2- التسيير السيئ للمرفق العام

إن عدم الكفاءة أو الإهمال من طرف الأعوان العموميين يؤدي إلى التسيير السيئ للمرفق العام و كذلك التأخير المفرط في تسييره ، فمتى أدى ذلك إلى ضرر ما فانه يمكن للمضرور مطالبة الإدارة بالتعويض .

وقد أصدرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى قرارا بتاريخ 18 أفريل 1966 في هذا النطاق فيما يخص قضية " حميدوش " ضد الدولة و الذي تم توظيفه وفق شروط غير نظامية ، وبعد 8 سنوات قامت الإدارة بتصحيح الإجراء و هذا بإلغاء قرار توظيفه ، فرفع الأمر أمام الغرفة الإدارية التي قررت بأن ذلك الشكل خطأ مصلحيا تنجر عنه مسؤولية الإدارة .

3- عدم تسيير المرفق ذو الجمود الإداري

في هذه الحالة لم يقم العون العمومي بعمله على الإطلاق ، وقد فصلت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى في قضية في هذا الشأن أصدرت بموجبها قرارا بتاريخ 1972/04/19[1]، تتلخص وقائعها في انه تلقى أحد كتاب الضبط مبلغا من المال في شكل أوراق مصرفية لإيداعه إثر عملية حجز قامت بها الشرطة القضائية ، وبعدها تم إصدار أوراق نقدية جديدة ، فنسي هذا الكاتب أن يبدل الأوراق المحجوزة ، و بعد الحكم براءة صاحب المال و الإفراج عنه قام هذا الأخير برفع دعوى ضد وزارة العدل ، فاعترف مجلس قضاء الجزائر بمسؤولية الإدارة على أساس سوء تسيير مرفق ، و حصل المعني على حقوقه بسب إهمال كاتب الضبط المعتبر عونا للدولة صرح خلاله بمسؤولية البلدية على أساس الخطأ المرفقي ، وقد صدر قرار مماثل عن مجلس الدولة في2000/01/31 في قضية" بلدية الذرعان " ضد " سوايبية عبد المجيد و من معه " ، وذلك لتأييده لقرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء عنابة ، إذ تجلى في دراسة الملف أن يستأنف عليه "سوايبية " كان متابعا جزائيا أمام محكمة الذرعان بتهمة التزوير فحجزت سيارته ووضعت بالحضيرة التابعة لبلدية الذرعان ، وبعد إستفادته من البراءة طلب استرجاع سيارته إلا أنها ضاعت من الحضيرة فاعتبر مجلس الدولة : " أن الحضيرة تابعة للبلدية و تشرف على تسييرها و تعتبر البلدية كحارس الشيء و ملزمة برد السيارة أو تعويضها نقدا ".

([1]) المجلة القضائية لسنة 1973 ، ص531.

ففعل البلدية هنا يدخل في إطار عدم تأدية المرفق للخدمة المتمثلة في المحافظة على السيارة و إعادتها كما استلمتها إذ أن البلدية لم تؤد الخدمة على الإطلاق .

هذه هي الأنواع الثلاثة الأساسية التي تتجسد الخطأ المرفقي ، و يبقى التساؤل مطروحا حول على من يقع إثبات هذا الخطأ ؟

ثالثا : إثبات الخطأ المرفقي

حسب المبادئ العامة في الإجراءات القضائية فانه على من يدعي الفعل الضار أن يثبته ، و بناءا على ذلك فانه على طالب التعويض الذي يدعي الخطأ المرفقي أن يثبت وجوده ، إلا أن هذه القاعدة تصطدم بعدة صعوبات تواجهها الضحية ذلك لأن إثبات الخطأ يوجد عدة في ملفات الإدارة ،وهذا ما يجعل التطورات الحديثة تتجه إلى البحث عن الطرق لتسهيل إثبات الخطأ من قبل الضحية ، كإلزام الإدارة بتسبيب قراراتها و فرض إمكانية الاطلاع على ملفاتها ، و ذلك إلى جانب الدور الذي أصبح يلعبه القاضي الإداري في الإجراءات القضائية .

فعندما تمتنع الإدارة أو تعجز عن تقديم وثيقة أو ملف بناءا على طلب القاضي فان هذا الأخير يعتبر الخطأ المرفقي قائما ، وبذلك الأمر في حالة ادعاء الإدارة وجود سبب لنفي مسؤوليتها فعليها إثبات ذلك.

وقد جاء الإجتهاد القضائي في بعض الميادين بما يسمى بالخطأ المفترض و مفاده نقل عبئ الإثبات ، إذ أن تقنية الافتراض تسمح بإستنتاج حقيقة الأفعال الضارة التي يستحيل إثباتها من خلال وجود أفعال ضارة ثابتة.و هذا من خلال وجود أفعال ضارة ونجد أن القاضي وضع مصطلح "يكشف" خاصة في الميدان الطبي ، و بالتالي إذا كان مريض متواجد بالمستشفى بسبب مرض معين ليجد نفسه مصابا بمرض آخر لا علاقة له بمرضه الأول في نفس المصلحة ، فإن القاضي يعتبر الإصابة ناتجة عن خطأ ينسب إلى المستشفى ، وقد صدر قرار عن المجلس الدولة في هذا الإطار بتاريخ : 01 مارس 1989 قرار "bally " إذ تم نقل مكروب إلى جسم مريض خلال عملية جراحية .

كما أنه يمكن للقاضي الإداري لتكوين اقتناعه حول وجود الخطأ المرفقي بأن يأمر بإجراء تحقيق تكميلي كاللجوء إلى الخبرة بخلاف الإنتقال إلى المعاينة الذي هو قليل الإستعمال ، و مهما يكن من أمر فان القاضي يبقى حرا في تقديره لوجود الخطأ المرفقي و نسبته إلى الإدارة ، و من ثم في تقديرها لأدلة إثبات الإطراف .

الفرع الثاني : درجة جسامة الخطأ المرفقي

ينقسم الخطأ المرفقي في نظام المسؤولية الإدارية إلى خطأ بسيط وخطأ جسيم ، ففي الحالات العادية و إستنادا إلى قواعد القانون المدني يكون الخطأ البسيط كافيا لقيام المسؤولية ، غير أن القضاء الإداري إشترط وقوع الخطأ الجسيم في حالات معينة كما هو الحال في القرارات الإدارية ، كما إشترط هذه الدرجة من الجسامة في الخطأ المرفقي لإقامة مسؤولية بعض المرافق العامة التي يتميز نشاطها بصعوبة معينة[1].

أولا : الخطأ في حالة القرارات الإدارية

إذا كان الضرر يرجع إلى قرار أصدرته الإدارة ، كما لو أمرت بفصل موظف أو برفض تصريح لأحد الأفراد بمزاولة عمل معين ، أو بهدم منزل أو بإغلاق محل عام أو فرضت قيودا معينة بلائحة على نشاط فردي .. ففي هذه الصور و أمثالها يأخذ الخطأ صورة ملموسة هي عدم المشروعية ، ذلك أن عدم المشروعية بأوجها الأربعة كما هي مصدر للإلغاء ، فإنها مصدر للمسؤولية[2] .

1- عيب عدم الاختصاص

إن عدم الاختصاص من أسباب إلغاء القرار الإداري و هو ما يتعلق بالنظام العام ، ومن ثم يملك القاضي الإداري إثارته من تلقاء نفسه ، إلا أن الأمر يختلف في نطاق التعويض فلا يؤدي هذا العيب إلى تعويض الضحية إذا كان سيقع في حالة صدور القرار من الجهة المختصة ،فقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى إعلان عدم المسؤولية عن عيب عدم الاختصاص إذا ما كان الضرر المطالب بالتعويض عنه لاحقا للفرد لو أن القرار ذاته صدر من الجهة المختصة .

([1]) خلوفي رشيد ، مرجع سابق ، ص 22.

([2]) سليمان الطماوي ، القضاء الاداري ، ص 24.

2- عيب الشكل

عند إصدار قرار إداري فعلى الإدارة أن تحترم بعض الأشكال و الإجراءات ، و القاضي الإداري لا يشترط احترام جميع أشكال و ذلك حتى لا يعرقل نشاط الإدارة ، فنجده هنا يميز بين الأشكال الجوهرية و الأشكال غير الجوهرية ، ووفقا لذلك تؤدي مخالفة الشكل الجوهري وحدها إلى إلغاء القرار الإداري و مع ذلك لا يوجد تلازم بين إلغاء القرار لعيب الشكل و الحصول على تعويض ، ذلك أن التعويض مقصور على حالات التي يؤثر فيها الشكل على مضمون القرار .

3- عيب الانحراف في استعمال السلطة

تحدث حالة إنحراف السلطة عندما تستعمل الإدارة سلطتها لغرض يختلف عن الغرض الذي منحت لها من أجله هذه السلطة ، إذ أن القاضي يعاقب دائما و بصفة مشددة هذه الصورة من عدم المشروعية ، ونجد نفس التشديد في الميدان المسؤولية بحيث أن كل ضرر ناتج عن الانحراف بالسلطة من اللازم إصلاحه[1]، و من ثم يمكن القول أن عيب الانحراف بالسلطة يعد مصدرا للمسؤولية لإن هذا الخطأ يستوجب التعويض إذا ترتب عليه ضرر ثابت .

4- عيب مخالفة القانون

عندما يبحث القاضي الإداري عن عيب مخالفة القانون ، فإنه يفحص القرار المطعون فيه ويقوم بدراسة أسبابه ، فإذا كان الخطأ على مستوى الأسباب القانونية فإننا نكون بصدد قرار معيب بخطاء قانوني ، و أما إذا كان الخطأ يرجع إلى وقائع القرار فإننا نكون بصدد خطأ في الوقائع ، ويبدو أن القضاء يعطي دائما الحق في التعويض في حالات الخطأ . في حين أنه يتبنى موقفا متباينا في حالة الغلط الفعلي و قد أخذت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بهذا التمييز في قرار صادر عنها بتاريخ : 1971/09/04 ، في قضية " دخلي " ضد " والي ولاية الجزائر "[2]، إذ قام هذا الأخير بغلق محل المدعي ووضعه بصفة غير مشروعة تحت حماية الدولة ليعيده إليه فيما بعد ، مما جعل السيد " دخلي " يطالب بالتعويض أمام القاضي الإداري الذي منحه إياه على أساس أن اللامشروعية في حد ذاتها جسيمة .

([1]) محيو احمد ، مرجع سابق ، ص 218 .

([2]) قضية ذكرها احمد محيو في مرجعه السابق .

و في الأخير يمكن القول أنه في بعض الحالات لا تشكل اللامشروعية خطأ إذا إرتكبت لفائدة الصالح العام ، إذ أن مسؤولية الإدارة تقوم على أساس المساواة في تحمل أعباء العامة، كما أن عدم قبول دعوى الإلغاء ضد قرار معين لا يعد عائقا في ممارسة دعوى التعويض المؤسسة على ضرر ناتج عن القرار اللامشروع محل دعوى الإلغاء[1].

ثانيا : الخطأ البسيط و الخطأ الجسيم

من المفروض أن الخطأ البسيط يكفي لترتيب المسؤولية الإدارية ، إلا أنه أحيانا يشترط القاضي الإداري خطأ يوصف بالخطأ الجسيم و ذلك في بعض نشاطات المرافق العامة التي تجد صعوبة خاصة في تنفيذها مما جعل الخطأ البسيط معذور ومن ثم يرتب الخطأ الجسيم وحده مسؤولية هذه المرافق العامة ، فعكس القانون المدني الذي يحاول في كل الحالات حماية الضحية ، فإننا نجد أن القاضي الإداري يلتزم بالبحث عن حل توافقي بين ضرورة تعويض الأشخاص وبين رغبته في إظهار بعض الإمتنان إتجاه الإدارة فيما يخص بعض المرافق لأنه يعتبر أن نشاطاتها صعبة التنفيذ و تتطلب بعض التسامح و هذا كله حتى لا يعرقل نشاطاتها ومن ثم حتى لا يحول دون تحقيق المصلحة العامة .

و في هذا الصدد نجد أن الخطأ الجسيم يكون لازما في كل أو بعض أنشطة مرافق محددة ، في حين أنه يكفي الخطأ البسيط لترتيب مسؤولية مرافق أخرى ، و بالتالي يستند القاضي الإداري إلى طبيعة النشاطات الإدارية المتسببة في الفعل الضار في تحديده لدرجة الجسامة الخطأ .

([1]) gilles lebreton op cit page 347.

المطلب الرابع : قاعدة الجمع بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي

تظهر أهمية تحديد طبيعة الخطأ في توزيع المسؤوليات و بالتالي في توزيع الإختصاص بين الجهات القضائية ، فإذا كان الخطأ المرتكب خطأ شخصيا فإن الجهة القضائية العادية هي التي تنظر في الدعوى و تحمل الموظف عبئ تعويض الضحية من ماله الخاص ، و أما إذا كان الخطأ المرتكب خطأ مرفقيا فان الإدارة تكون مسؤولة عن تعويض الضرر الذي لحق الضحية أمام جهة القضاء الإداري ، و في حالة وجود لبس و غموض حول طبيعة الخطأ المرتكب فان الإدارة كانت ترفع النزاع أمام محكمة التنازع بفرنسا .

ومن ثم فان فكرة الجمع بين المسؤوليات كانت مستبعدة تماما باتفاق الفقه و القضاء على عدم الجمع بين مسؤولية الإدارة و مسؤولية الموظف على أساس الفصل التام بين الخطأين ، وعدم إمكان تصور إشتراك الخطأين في إحداث الضرر للضحية[1] ، وقد أدى هذا الاتجاه إلى وضع مضر بالضحية خاصة في حالة كان الموظف مرتكب الخطأ مفلسا و هي الحالة الغالبة[2]، وهذا ما يجعل القضاء الإداري يتساءل عما إذا كان الخطاء الشخصي يلزم الإدارة اتجاه الضحية عوض الموظف ذلك في إطار حسين مصير الضحية ، بتمكينها من مطالبة الإدارة بالتعويض الضرر باعتبار هذه الأخيرة عامرة الذمة دائما ، ومن ثم يكون حصول الضحية على تعويض أكيدا .

وقد مرت نظرية الجمع بمرحلتين أولها جمع الأخطاء و ثانيها جمع المسؤوليات ، كما انه تترتب عن هذه القاعدة عدة نتائج تتعلق من جهة بحقوق الضحية و من جهة أخرى بدعاوى الرجوع ، وسنتطرق إلى كل ذلك فيما يلي :

([1]) عوابدي عمار ، مرجع سابق ، ص168.

الفرع الأول : جمع الأخطاء

بعد صدور قرار "pelletier "في 1873 استبعدت كلا إمكانية للجمع بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي وجسدت فكرة قيام أما مسؤولية أو مسؤولية الموظف حسب طبيعة الخطأ أمام الجهة القضائية المختصة ، وفي 1911 منح قرار "anguet" للضحية إمكانية الاختيار بين متابعة الموظف المتسبب في الضرر أو متابعة الإدارة للحصول على تعويض ، ومن هنا نكون أمام خطأ شخصي و خطأ مرفقي في آن واحد .

وتتلخص وقائع قضية "anguet" في أن هذا الأخير دخل مكتب البريد قبل غلقه لقبض حوالة ، و لما هم بالخروج وجد أبوابه مغلقة ، فقصد الباب الخلفي المخصص لخروج العمال ، و في طريقه إليه مر بقاعة الطرود فظنه بعض الموظفين لصا وهجموا عليه بالضرب و دفعوه مما أدى إلى سقوطه و كسر ساقه ، وقد ثبت أن ساعة المكتب لم تكن مضبوطة مما جعل الموظفين يغلقونه قبل الموعد الرسمي بدقائق ، فالخطأ المرفقي يتمثل في سوء التسيير مصلحة البريد يغلق أبواب المكتب قبل الموعد الرسمي ، أما الخطأ الشخصي فيتمثل في المعاملة غير العادية التي تلقاها السيد "anguet" قبل الموظفين مما أدى إلى كسر رجله .

و في هذه الحالة يمكن للضحية الخيار بين المسؤوليتين بإمكانه المطالبة بكامل التعويض عن الضرر من الموظف أمام القضاء العادي على أساس الخطأ الشخصي ، أو مطالبة الإدارة أمام القاضي الإداري بالتعويض الكامل على أساس الخطأ المرفقي .

ونلاحظ هنا أن الجمع الأخطاء يطرح بصفة منطقية إذ أن هذه الصورة من الجمع قبلت في وقت مبكر و هي محل إجتهادات قضائية مستمرة.

الفرع الثاني : جمع المسؤوليات

نكون أمام حالة جمع المسؤوليات عند حدوث ضرر ناتج عن خطأ شخصي مرتكب من قبل الموظف و يقرر القاضي الإداري مسؤولية الإدارة ، و قد ظهرت هذه الصورة من الجمع بعد فكرة جمع الأخطاء بسنوات مما أدى إلى توسيع مجال المسؤولية الإدارية ، فبعد أن كانت تقوم على أساس الخطأ المرفقي وحده ثم على أساس الخطأ المرفقي و الخطأ الشخصي معا ، أصبحت تقوم رغم وجود خطأ شخصي فقط .

و في هذا الإطار وقع تطور هام ، إذ بعد اعتراف القضاء الإداري بمسؤولية الإدارة على أساس الخطأ الشخصي المرتكب داخل المرفق أصبح يعترف بمسؤولية هذه الأخيرة رغم أن الخطأ الشخصي أرتكب خارج المرفق .

1- مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ الشخصي القيام بتسيير مرفق

قد يرتكب العون العمومي خطأ أثناء تاديه لعمله دون أن يكون لهذا الخطأ علاقة بتسيير المرفق العام فيكون بذلك هذا الخطأ شخصيا ، ورغم هذا فان القضاء الفرنسي قرر لأول مرة في قراره المبدئي " arrét lemonnier " الإدارة مسؤولة عن الخطأ الشخصي ، و تتلخص وقائع هذه القضية أنه عند التحضير لحفلة محلية نظمت ألعاب نارية أو ألعاب بالسلاح على أهداف عائمة في نهر صغير ، فأعلم رئيس البلدية بخطورة هذه الألعاب لعدم توفير شروط الأمنية اللازمة إضافة إلى هذا عدم براعة المشاركين ، و لكن هذا الأخير لم يأخذ هذا الرأي بعين الإعتبار فلم يتخذ أي إجراء لمنع المارة من السير و المرور في الضفة الأخرى للنهر ، وإكتفى بنصح اللاعبين بمزيد من المهارة في التصويب ، فحدث أن أصابت رصاصة طائشة السيدة lemonnier التي كانت تسير مع زوجها و ذلك في خدها الأيمن لتستقر بين عمودها الفقري و حنجرتها ، فقام الزوجان برفع دعوى أمام القاضي العادي ضد رئيس البلدية ، و دعوى أخرى ضد البلدية أمام مجلس الدولة ، وهنا حكم لهما هذا الأخير بالتعويض ، معلنا أن تقرير المسؤولية الشخصية للموظف لا تحول دون قيام مسؤولية الإدارة ، و إن كان هذا الجمع بين المسؤوليتين لا يعطي للمضرور الحق في التعويض مرتين تطبيقا لمبادئ العدالة .

وقد سلم مجلس الدولة الفرنسي بقاعدة الجمع بين مسؤولية الإدارة و مسؤولية الموظف عند إرتكاب هذا الأخير خطأ شخصيا داخل المرفق و ذلك بناءا على رأي مفوض الدولة blum léon في هذه القضية الذي جاء فيه: "إذا كان الخطأ قد أرتكب داخل المرفق أو بمناسبة مباشرة العمل به ، و إذا كانت وسائل و أدوات الخطأ قد وضعت تحت تصرف الجاني بواسطة المرفق ، وبإختصار إذا كان المرفق قد مهد لإرتكاب الخطأ فالقاضي الإداري يمكنه بل يجب عليه القول : أن الخطأ قد يكون شخصيا وينفصل عن المرفق وهذا أمر متروك تقديره للمحاكم العادية ولكن المرفق لا يمكن أن ينفصل عن الخطأ فمجلس الدولة إذن إعتمد جمع المسؤوليتين رغم أن الخطأ الشخصي على أساس التسيير السيئ للمرفق .

وتقوم مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ الشخصي المرتكب من طرف العون العمومي أثناء تسيير مرفق عام في حالة أخرى و بمقتضى نصوص تشريعية ، فنجد مثلا أن مسؤولية الدولة تحل محل مسؤولية المعلمين و المربين عن أخطائهم الشخصية فيما يخص الأضرار اللاحقة بالتلاميذ أو الناتجة عن أفعالهم ، و هذا الحلول لا يمس إلا أعضاء أسرة التعليم على مستوى الإبتدائي والثانوي ويتمثل الخطأ الشخصي للمعلم هنا في إخلاله بإلتزام المراقبة الذي يقع عليه إتجاه تلامذته ، وقد ورد النص على أن مسؤولية المعلمين و المربين في المادة 1/135 من القانون المدني ، وذلك عن الأضرار التي يسببها تلامذتهم في الوقت الذي يكونون فيه تحت رقابتهم ، و المثير للإهتمام أن المادة إقتصرت على الأضرار التي تسبب فيها التلاميذ دون الإضرار التي تلحق بهم عكس ما هو وارد في القضاء الإداري الفرنسي الذي يأخذ كذلك بدعوى الرجوع التي تمارسها الدولة ضد المعلم الذي يرتكب الخطأ الشخصي في حين لا وجود لحكم مماثل في المادة المذكورة .

كما أن هناك حالة مماثلة تكون فيها البلدية أو الولاية مسؤولة عن الأضرار التي يتسبب فيها منتخبوها المحليين في غياب أي خطأ مرفقي ، إذ نصت المادة 145 من القانون رقم 90-08 المؤرخ 07 أفريل 1990 و المتعلق بالبلدية على أن البلدية تكون مسؤولة عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي و المنتخبون البلديون وهم أعضاء المجلس و موظفو البلدية وهذا أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبتها شريطة أن يكونوا موكلين من طرفها للعمل بإسمها بصفة خاصة ، على أنه يمكن للبلدية مباشرة دعوى ضد هؤلاء في حالة الخطأ المرتكب شخصيا و يبقى إذن حق البلدية في ممارسة دعوى الرجوع ضدهم منوطا بها ، وقد نصت المادة 118 من قانون الولاية الصادر 07 أفريل 1990 تحت رقم 90-90 على مسؤولية الولاية مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها أعضاء المجلس الشعبي الولائي بما فيهم رئيسه ، على أنه يمكن للولاية الطعن لدى القضاء الإداري ضد مرتكب هذه الأخطاء و ذلك في شكل دعوى الرجوع .

2- مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ الشخصي

من المنطقي أن يسند الخطأ المرتكب من طرف الموظف خارج تسيير المرفق العام له شخصيا و يؤدي إلى مسؤوليته الشخصية ، و لكن رغم ذلك و لمساعدة الضحية جاء مجلس الدولة الفرنسي بحل يختلف عن هذه القاعدة المنطقية ، وكان ذلك في عدة قضايا تتعلق كلها بحوادث المرور التي تتسبب فيها سيارات الإدارة و المستعملة من طرف أعوانها العموميين خارج تخصيصها الطبيعي أولها قضية الآنسة Mimeur و تتلخص وقائع الآنسة Mimeur أن سائق شاحنة عسكرية لم يتحكم في سياقتها فاصطدم بسكن الآنسة ميمور التي رفعت دعوى ضد وزارة الدفاع تطلب فيها تعويضها عن الأضرار التي لحقت بسكنها ، إلا أن دعواها رفضت على أساس أن الجندي وقت الحادث لم يكن في مهمة خاصة بالمرفق العام ، إذ إتضح عند التحقيق أن العسكري بعدما أنهى مهمته كان راجعا إلى مقر عمله و أثناء ذلك مر على طريق غير مباشر لزيارة عائلته ، فاعتبر مجلس الدولة أنه رغم وجود خطأ شخصي قام به الجندي في سياقة شاحنة ملك للإدارة إلا أن هذا الخطأ له علاقة و لو غير مباشرة مع المرفق العام مما جعل جزء من التعويض يقع على عاتق الإدارة .

و رغم أن تعويض الأضرار التي تسببت فيها سيارة الإدارة أصبح من إختصاص القاضي العادي إلا أن مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ الشخصي للعون العمومي خارج تسيير المرفق العام مازالت تطرح بغض النظر عن حوادث المرور، إذ صدر قرار عن مجلس الدولة في 28 أكتوبر 1953 يخص قيام أعوان مكلفين بالتفتيش بسرقة أموال منقولة[1]، كما صدر قرار أخر عنه رتب مسؤولية الإدارة رغم وقوع الخطأ الشخصي خارج أوقات العمل في 26 أكتوبر 1973 و تتلخص وقائعه في أن شرطيا كان بغرفته بصحبة المدعو " sadoudi" وعند تنظيف مسدسه إنطلقت طلقة نارية أدت إلى وفاة هذا الأخير ، و إعتبر مجلس الدولة أن الإدارة مسؤولة مع العون العمومي رغم أن العون لم يكن يقوم بتنفيذ مرفق عام أثناء الحادث ، و ذلك لأن قواعد تنظيم المهنة كانت تلزم بإبقاء المسدس في منازلهم و نظرا للخطورة التي يشكلها إلتزام حفظ السلاح في المنازل الأعوان على الغير فإنه لا يمكن القول بعدم وجود علاقة بين الحادث و المرفق.

([1]) A de lanbadére op cit page 966.

و في هذا المجال يحاول القضاء الوصول إلى علاقة بين خطأ العون العمومي و المرفق العام ، وذلك حتى عندما تكون الأشياء المستعملة لإرتكاب الخطأ لم تكن تلك المستعملة لتسيير مرفق عام .

و بالتالي يمكن القول أن طبيعة العلاقة بين الخطأ الشخصي و المرفق العام إما أن تكون مكانية أي أن الخطأ يرتكب بالمكان الذي يمارس فيه العون العمومي مهامه ، و إما أن تكون زمنية أي أن الخطأ يرتكب في الوقت الذي كان العون العمومي أن يمارس خلاله مهامه .

الفرع الثالث : نتائج الجمع

إن النتائج التي ترتبها قاعدة الجمع تتعلق من جهة بحقوق الضحية المجسدة في الدعوى التي يمكنها رفعها،و بالعلاقة الموجودة بين الإدارة و الموظف مرتكب الخطأ من جهة أخرى .

أولا : دعوى المضرور حقوق الضحية

إن الاعتراف بجمع المسؤوليات فيما يخص حقوق الضحية يخضع للقواعد التالية :

1- يكون للضحية الحق الاختيار بكل حرية بين رفع دعوى ضد الإدارة أمام القاضي الإداري للمطالبة بالتعويض الكامل و بين رفع دعوى ضد الموظف أمام القاضي العادي للمطالبة بكامل التعويض أيضا، وفي الواقع نجد أن الضحية تفضل عادة متابعة الإدارة لتضمن دفع مبلغ التعويض و دون تماطل .

2- إذا كان مبدأ جمع المسؤوليات يهدف إلى تمكين الضحية من الاختيار بين متابعة الإدارة أو متابعة الموظف ، فانه لا يمكنه أن يسمح بتعويض الضحية مرتين نتيجة الدعوتين المرفوعتين ، و بالتالي يقابل مبدأ جمع المسؤوليات مبدأ عدم الجمع بين تعويضين[1].

ومن أجل ضمان إمكانية تعويض واحد فان الإجتهاد القضائي كان يعتمد مبدأ الضمان ، و تبعا لذلك يمكن القاضي الإداري أن يأخذ بعين الإعتبار ما حكم به القاضي العادي ، فإما أن يحمل الإدارة بكامل التعويض أو يحملها بجزء منه ، و نظرا للنتائج المعقدة التي تتطلبها طريقة الضمان لطول الإجراءات و تعقيدها لتجد في الأخير الموظف معسر في معظم الأحوال ، هجر القضاء الإداري هذه الطريقة و أصبح يطبق مبدأ الحلول و ذلك منذ قرار " thévenet" في 23 جوان 1916 و بالتالي بكامل التعويض .

([1]) A de lanbadére op cit page 967.

ثانيا : دعاوى الرجوع

إذا كانت نتائج الجمع المسؤوليات بسيطة فيما يخص علاقة الضحية بالإدارة و الموظف فإنها أكثر تعقيدا فيما يخص عبئ التعويض الذي يقع عادة على الإدارة ، إذ تكون تصفية التعويض عن طريق دعوى الرجوع التي تمارسها الإدارة ضد الموظف في حالة قيامها بدفع المبلغ كاملا للضحية أو يمارسها الموظف ضد الإدارة في الحالة العكسية.

1- دعوى الرجوع المرفوعة من الإدارة على الموظف :

نظرا لكون الضحية تفضل غالبا رفع دعوى التعويض ضد الإدارة ، فإننا نجد أن دعوى الرجوع المرفوعة من الإدارة على الموظف هي الأكثر إستعمالا وهذا ما يثير مسؤولية الموظف إتجاه الإدارة فيما يخص متابعتها أمام القاضي الإداري بسبب الخطأ الشخصي لهذا الموظف .

2- دعوى الرجوع المرفوعة من الموظف ضد الإدارة :

يمكن إستعمال دعوى الرجوع من طرف الموظف ضد الإدارة و يكون ذلك في صورتي نظرية الجمع :

ا- قد يحدث أن يرافع الضحية الموظف أمام القاضي العادي الذي يقرر خطأ شخصي يسنده إلى هذا الموظف و رغم أن الخطأ مرفقي ، فيحكم عليه بدفع مبلغ التعويض للضحية بكامله ، فنجد هذا الموظف نفسه يتحمل نتائج الخطأ المرفقي لوحده ، ولذلك جاء الإجتهاد القضائي لتفادي مثل هذا الوضع بحل جديد إلا أنه غير كاف ، إذ يعطي الحق للموظف في متابعة الإدارة في مثل هذه الحالة و ذلك قبل صدور الحكم عن القاضي العادي ، وبقي الأمر كذلك بفرنسا إلى غاية صدور قانون يتضمن حقوق و إلتزامات الموظف بتاريخ 13 جويلية 1983 جاء في مادته 11 أنه على الجماعة المحاسبة أن تعيد للموظف التعويضات لمدنية المحكوم بها ضده ، وقد إعتبر مجلس الدولة أن هذا المبدأ الجديد ليس إلا مبدأ من مبادئ العامة للقانون.

ب- قد يحدث أن يحاكم الموظف أمام جهة قضائية مرفقي في آن واحد ، فيتحمل هذا الأخير مبلغ التعويض بكامله رغم أن المسؤولية مشتركة بينه وبين الإدارة ، فنجد أن الإجتهاد القضائي قد إعترف للموظف بحقه مباشرة دعوى الرجوع ضد الإدارة ، و في هذه الحالة لا يكون القاضي الإداري ملزما بما خلص إليه القاضي العادي في ما يخص تقدير التعويض الإجمالي لمبلغ التعويض أو توزيع عبئ التعويض بين الإدارة و الموظف.

ج- دعوى الرجوع المرفوعة من الإدارة ضد الغير

تطبق نفس القواعد في حالة ما إذا كان الضرر المستحق للتعويض ناتجا عن فعل الغير ضد موظف تابع لإدارة معينة قامت بتعويضه ، إذ تحل هنا هذه الإدارة محل حقوق المضرور ألا وهو موظفها ، لإسترداد المبالغ التي دفعها له و ذلك عن طريق دعوى الرجوع ضد الغير المتسبب في الضرر ، ذلك أن فعل الغير يعفي جزئيا أو كليا الإدارة[1]، وبالتالي ينفي مسؤولياتها بقدر نسبة مشاركتها في الخطأ

وفي الأخير فإننا نشير إلى أن القضاء الإداري يكون دائما مختصا بالنظر في جميع دعاوى الرجوع بإختلاف أطرافها ، بإعتبار أن العلاقة بين الإدارة و الموظف تخضع للقانون العام .

([1]) احمد محيو ، مرجع سابق ، ص261.

المبحث الثاني : مسؤولية السلطة الإدارية على أساس المخاطر

إذا كانت القاعدة العامة أن مسؤولية الإدارة تقوم على أساس الخطأ المرفقي ، فيمكن في ميادين محدودة أن تقوم تلك المسؤولية على أساس فكرة المخاطر أي بدون إثبات خطأ الإدارة [1]، فلهذا يعد موضوع نظرية المخاطر كأساس للمسؤولية الإدارية على أعمال موظفيها في الوقت الحالي من أدق الموضوعات في المسؤولية الإدارية حيث هي مازالت غير مستقرة و غير واضحة المعالم فهي تدور في حدود السلطة التقديرية للقاضي و بعض التشريعات الجزائرية و التي تدور في نطاق التوفيق بين تحقيق فكرة الصالح العام و الظروف و الإعتبارات المحيطة به من جهة و بين مقتضيات حماية حقوق الأفراد و حرياتهم و متطلباتهم نمط العدالة المجرد من جهة أخرى ، ولدقة و صعوبة هذه النظرية لم يذهب القضاء الإداري المقارن و القضاء الإداري الفرنسي إلى قواعد عامة و مبادئ و ضوابط ثابتة لها و سنتناول في هذا المبحث أساس كأساس قانوني للمسؤولية الإدارية وخصائصها ثم مسؤولية سلطة الإدارة على الأشغال العمومية و مسؤوليتها بسبب بعض المرافق العامة و النشاطات العمومية وكذلك المسؤولية الإدارية على المخاطر الغير العادية.

المطلب الأول : أساس المخاطر كأساس قانوني للمسؤولية الإدارية وخصائصها

الفرع الأول: أسس المخاطر كأمن قانوني للمسؤولية الإدارية

سوف نقتصر في بحث أسس نظرية المخاطر القانونية على التعرض للأسس القانونية التقليدية لها عددها الفقه منها :

أولا : مبدأ الغنم بالغرم

وهي مبدأ الإرتباط بين المنافع و الأعباء بمعنى أن الجماعة الممثلة في الدولة تنتفع و تغتنم من مختلف الأعمال الإدارية المسببة أضرارا للغير ، و يجعل من الضروري تحمل الجماعة مقابل هذه المنافع عبئ التعويض لضحايا هذه الأعمال المضرة

([1]) عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، مرجع سابق ، ص17.

ثانيا : التضامن الإجتماعي

وهو الذي يقوده ويحركه و يوجهه الضمير الجماعي للجماعة إذ يستوجب عليها أن تدفع الضرر الإستثنائي الذي يلحق بأحد أعضائها يجبره عن طريق تعويض يدفع من قبل الدولة من الخزينة العامة للمضرور بإعتبار أن الدولة ممثلة و أداة هذه الجماعة .

ثالثا : مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

ويعني المساواة في المعاملة بين جميع أفراد الدولة و المساواة أمام القانون و الوظائف العامة و أمام خدمات المرافق العامة وفرض في حقهم قدرا متساويا من الأعباء و التكاليف و الواجبات العامة كالمساواة أمام الضرائب و كذلك أمام الخدمة العسكرية [1].

أشار المشرع الجزائري لمبدأ المساواة أمام أعباء و التكاليف العامة في المادة 126 من القانون المدني التي تنص على :« إذا تعدد المسؤولون عن عمل ضار كانوا متضامنين في إلتزامهم بتعويض الضرر و تكون المسؤولية فيما بينهم بالتساوي ، و الأداء عين القاضي نصيب كل منهم في الإلتزام بالتعويض » [2].

رابعا : مبدأ العدالة المجردة

وهو رفع الضرر عن صاحبه مهما كان مصدره مشروعا أو غير مشروع ، حتى يتمكن المضرور من إستئناف حياته الطبيعية ، إن مبدأ العدالة هو الغاية المجسدة للمنفعة العامة الذي يبرر وجود السلطة العامة و تحرك أعمالها و إجراءاتها و أساليبها التي قد تكون أصدرت أضرار و أخطار خاصة و إستثنائية لبعض الأفراد في المجتمع الأمر الذي يحتم العدالة على الدولة أن تتحمل المسؤولية عن نتائج أعمالها الضارة .

ويكون التوازن بين مبدأ العدالة و المتمثل في رفع الأضرار عن الأفراد وحماية حقوقهم و أرواحهم من جهة و المنفعة العامة للجماعة و التي تتمثل في ضرورة سير المرفق العام من جهة أخرى .

([1]) عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الادارية ، مرجع سابق ، ص 198.

([2]) المادة 126 من الامر رقم 58/75، المؤرخ في 20رمضان عام 1395 الموافق ل26 سبتمبر سنة 1975 الذي يتعلق بالقانون المدني المعدل و المتمم .

الفرع الثاني : خصائص المسؤولية على أساس المخاطر

1- أنها قضائية في عمومها مقارنة بالنصوص القانونية المكرسة لها .

2- نظرية تكميلية إستثنائية من أجل المحافظة على التوازن بين الحقوق و الإمتيازات المقررة للإدارة و بين حقوق الأفراد و متطلبات العدالة .

3- ليست مطلقة في مداها وهذا إنسجاما مع خصائص المسؤولية الإدارية التي بينها حكم "بلانكو".

4- الجزاء على أساسها بالتعويض عن الضرر الذي وصل إلى درجة معينة من الخطورة أي أن يكون الضرر غير عادي و إستثنائي .

5- على الضحية إثبات وجود علاقة سببية بين الضرر و عمل الإدارة للحصول على التعويض دون الحاجة لإثبات الخطأ .

6- لا تعفى الإدارة من مسؤولياتها إلا في حالتين و هما القوة و خطأ الضحية .

7- لا يشترط فيها قرار إداري[1].

المطلب الثاني : مسؤولية السلطة الإدارية على الأشغال العمومية

إن الضرر الناجم عن الأشغال العمومية هو أول ضرر لا يشترط لتعويضه وجود مرفقي بحيث قد تلحق الأشغال العمومية أضرارا بالأفراد دون خطأ و مادامت الأضرار الناجمة عن هذه الأخيرة يحملها جميع أفراد الجماعة فلا مسؤولية ولا تعويض إلا إذا بلغ هذا الفرد درجة معينة من الخطورة و مس عدد محدودا من الأفراد .

الفرع الأول : مفهوم الأشغال العمومية

عرف الشغل العمومي على أنه كل عمل يقوم به شخص معين عام لصالحه أو لصالح شخص آخر معنوي ينصب على عقار يهدف من وراءه تحقيق مصلحة عامة .

تعد الأشغال العامة هي الأعمال المتعلقة بالأملاك العامة العقارية من حيث إنشائها أو ترميمها أو صيانتها (شق طريق ، سد .....)[2] .

ومن خلال هذا التعريف التقليدي للشغل العمومي يتضمن 3 عناصر وهي:

([1]) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص206 .

([2]) عمور سلامي ، مرجع سابق ، ص 89 .

1- عمل يقوم به شخص معنوي عام ويجب أن يكون العمل ماديا .

2- أن ينصب على عقار سواء كان بطبيعته أو بالتخصيص .

3- يهدف من وراءه تنفيذه تحقيق مصلحة عامة .

ووسع الفقه و القضاء الإداريين من التعويض التقليدي للأشغال العمومية و هذا عندما فصلت محكمة التنازع الفرنسية في حكمها الصادر في 1955/03/28 في قضية " ايفينياف" [1] ، أين إعتبرت محكمة التنازع الأشغال المنجزة أشغالا عمومية التي تهدف إلى إعادة بناء عقارات تشكل ملكيات خاصة مهددة بالإنهيار في إطار مهمة تحقيق المصلحة العامة أو كأشغال التشجير لصالح شخص خاص ، و بالتالي فإن الأشغال تهدف إذن لتحقيق مصلحة عامة .

الفرع الثاني : نظام المسؤولية الإدارية عن الأشغال العمومية

1- معايير تحديد نظام المسؤولية الإدارية عن الأشغال العمومية

طرح الفقه على ضوء التطبيقات القضائية المسؤولية عن الأشغال العمومية معيارا لتحديد قواعد المسؤولية عن الأضرار الناجمة عنها و يستند هذا المعيار إلى طبيعة الضرر وميز فيه بين الضرر الدائم و الضرر العمدي ، ففي الأول أسس المسؤولية الإدارية دون خطأ أي على أساس المخاطر بإعتبار الضرر النتيجة الحتمية ، و تدخل ضمن مخاطر تنفيذ الأشغال العمومية ، أما في الثاني (الضرر العمدي) إشترط لتعويضه وقوع خطأ كون الضرر ليس نتيجة حتمية للأشغال العمومية بل يمكن أن لا يحصل[2] .

أما القضاء فقد هجر المعيار إستنادا إلى معيار الضحية و ميز بين ما إذا كانت الضحية من الغير أو المشارك أو المرفق و رتب المسؤولية أحيانا على أساس الخطأ و أحيانا أخرى بدون خطأ[3].

إذن فالأشغال العمومية هي الأعمال المتعلقة بالأملاك العامة العقارية من حيث إنشائها أو ترميمها أو صيانتها كشق طريق أو بناء سد ، و نظرا للمخاطر الناجمة عن تلك الأشغال العامة فإن مسؤولية الإدارة خاصة بالنسبة للغير دون الحاجة لإثبات خطأ الإدارة و تنوع الخطأ الناجم عن الأشغال العمومية إلى :

([1]) نفس مرجع ، ص89.

([2]) عمور سلامي ، مرجع سابق ، ص90.

([3]) بوراس ياسمينة ، حامي نجاة ، مرجع سابق ، ص59.

1- الضرر الناجم عن إنجاز الأشغال العمومية .

2- الضرر الناجم عدم تنفيذ شغل عمومي ، مثل عدم وجود إشارات متعلقة بالأشغال العمومية أو المبنى العمومي هذا ما يحدث في قضية شركة تأمين .

وتثير الوقائع هذه القضية إلى وفاة مسافر كان على متن شاحنة صغيرة مارة ببلدية بن عكنون بسب إصطدام سقف الشاحنة بشجرة كانت تشرف على طريق و إعتبرت المحكمة الإدارية للجزائر أن عدم الإشارة لوجود هذا الخطر في الطريق العمومي كان سببا في حدوث ضرر أدى إلى وفاة الضحية[1] .

3-الضرر الناجم عن وجود مبنى عمومي ، مثل ضرر يلحق أملاكا خاصة مجاورة بعد الإنجاز تمنع هذه الأملاك من الإستفادة من منبع الماء .

4- الضرر الناجم عن صيانة مبنى عمومي يلحق أضرارا ، هذا ما قررته الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في عدة قضايا .

5- الضرر الناجم عن سير مبنى عمومي مثل الدخان أو انصباب مياه ملوثة يعود مصدرها إلى أشغال عمومية[2] .

المطلب الثالث : مسؤولية السلطة الإدارية بسبب بعض المرافق العامة و النشاطات العمومية

الفرع الأول : نظام المسؤولية الإدارية بسبب خطورة بعض المرافق العامة

أثبت القضاء المتعلق بهذه المسؤولية من القرار القضائي الذي أنشاء لأول مرة إمكانية المسؤولية بدون خطأ و الصادرة عن مجلس الدولة في 1895/06/21 في قضية " كام " أين أصيب عامل تابع للدول بواسطة شضية معدنية مقذوفة تحت صدمة مطرقة ، وكان الحادث ناتج عن حالة طارئة ، وهي المسؤولية المستخدمة بخصوص ضرر أصاب عون الدولة بالإمكان أن يستفيد منها حاليا مستخدمو المرافق العامة و الذين ليسوا مؤمنين لا من طرف الضامن للتعويض في حالة حادث وقع أثناء ممارستهم لنيابتهم .

([1]) رشيد خلوفي ، مرجع سابق ، ص42.

([2]) عبيد منيرة ،خرار نسيمة ، دعوى التعويض و احكامها في المسؤولية الادارية (مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس حقوق) ، جامعة محمد خيضر ،2002 2003 ، ص16.

حيث وضعت قواعد هذا النظام في القضاء الإداري الفرنسي مع قضية و التي كانت وقائعها كالتالي :

حدث إنفجار مهول في مخزن للسلاح موجود قرب مدينة ذهب ضحيته عدد كبير من المواطنين و تسبب في أضرار مادية بالغة .

وقد عاد سبب إنفجار المخزن إلى تكديس كمية من المتفجرات و ضعتها الإدارة العسكرية بدون أخذ الإحتياطات الضرورية لتفادي كل خطر على الجيران ، فقرر مجلس الدولة الفرنسي أن مسؤولية الإدارة في هذه الحالة تقوم على أساس المخاطر و أن الضحايا قد ألحق بهم ضرر غير عادي من جراء تكديس الكمية الكبيرة من المتفجرات و التكديس الذي يشكل خطرا يفوق حدود المخاطر التي تنجم طبيعيا عن الجوار[1] .

و بالتالي فضل القاضي الإداري الفرنسي أن يطبق قواعد نظام المسؤولية الإدارية بدون أخطاء وقد أخذت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بهذه النظرية في قضية "بن حسان أحمد "ضد " وزير الداخلية " والتي تتلخص وقائعها فيما يلي :

إندلع حريق مرآب تابع للمحافظة المركزية للشرطة ، و إنفجر إثر هذا الحريق خزانا مملوء بالبنزين و مس هذا الإنفجار منزل " بن حسان أحمد " الذي كان بقرب من المرآب فأودى هذا الإنفجار بحياة زوجته و الجنين الذي كان في بطن إبنته

و أقرت الغرفة الإدارية للمحكمة العليا حول تأسيس مسؤولية الإدارة فيما يلي :

" حيث أن هذا الخزان يشكل مخاطر غير عادية على الأشخاص و على الأملاك فان الأضرار المتسببة في هذا الظرف تفوق تسبب خطورتها الحدود التي يتحملها عادة الجيران " .

و ما يلاحظ في هذا القرار القضائي هو الاستعمال الصريح لعبارات نظرية المخاطر الاستثنائية للحوار[2].

([1]) حسين بن شيخ آت ملويا ، دروس في المسؤولية الادارية بدون خطأ ، الكتاب الثاني ،ط2 ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ،ص14.

([2]) رشيد خلوفي ، مرجع سابق ،ص 49-50.

الفرع الثاني : المسؤولية الإدارية بسبب خطورة بعض النشاطات العمومية

إبتداءا من سنة 1930 أبدى مجلس الدولة حساسية المخاطر الذي تمثله بعض الأشغال العمومية و ينتج عن هذا الخطر الذي تمثله بعض الأشغال العمومية بأنه في حالة الضرر توجد مسؤولية بدون خطأ لفائدة مستعملي المباني العمومية و كذلك بالنسبة للغير .

مثل العمال الذين يشتغلون في التهيئة أو الصيانة لكن لفائدة المشاركين ، وهذا ما لا يتطلب تفسيرا مقنعا. ومنذ زمن بعيد أعطيت أمثلة عن الأشغال العامة بواسطة أشغال نقل و توزيع الكهرباء و الغاز و المياه الذي يجعل ضغطه في القنوات الخطيرة و من سنة 1973 ، و بصفتها مصدرا للمسؤولية بدون خطأ لفائدة مستعمليها أضيفت إليها أشغال أخرى مثل بعض أقسام الطرف و التي تمثل بذاتها " طابع الأشغال الخطيرة بصفة إستثنائية " وهذا توضيح من طرف قرار الزوجين "كالا" لسنة 1992 أدناه بسبب الخطورة الإستثنائية للمخاطر ، والتي تكون عرضة لدى مستعمليه بفعل تهيئة نفسها و هذا ما يترجم بصفة واضحة إرادة التقليص الأقصى للمسؤولية بدون خطأ في الفرضية أعلاه .

وخلافا للمحكمة الإدارية بتاريخ 1979/06/13 في قضية "بايي "قضى مجلس الدولة بعد ذلك بأن الطريق نفسه لم يصبح خطيرا بصفة إستثنائية بفعل الأشغال المنفذة لضمان سلامة مستعمليه.

ومن الممكن إقامة مسؤولية الدولة لمستعملي هذا الطريق بسبب عيب في الصيانة أو الامتناع أو عدم كفاية التدابير البوليسية المخصصة لضمان سلامة المرور .

وفي قضية "كالا" ألغى مجلس الدولة قرار المحكمة الإدارية لليون الصادر في 1990/01/18 و الذي قرر أن الطريق متواجد على حافة جرف عالي و متشقق طابع للخطورة الإستثنائية و معرضة بالرغم من التدابير الحراسة العالية في سقوط الصخور .

و لقد أوضح قرار "كالا " بأن مسألة وصف قانوني للوقائع و أن الجواب المعطى لها من طرف قاضي الإستئناف يسقط تحت رقابة النقض أو مجلس الدولة[1].

([1]) حسين بن شيخ اث ملويا ، مرجع سابق ، ص29-30-31.

المطلب الرابع : المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر غير العادية

إمتد مجال تطبيق نظرية المخاطر ليشمل بعض الاخطار وكذا بعض الحالات الناجمة عن المشاركة الظرفية في المرافق العامة ، وهو ما سنتناوله في النقاط التالية :

الفرع الأول : حالة الأخطار الناجمة عن المشاركة الظرفية في المرافق العامة

نشير في البداية إلى أنه بالنسبة للأعوان الدائمين التابعين للإدارة و الذين كانوا ضحايا عملهم ، فان مجلس الدولة أقام المسؤولية في بداية الأمر على أساس المخاطر ، لكن قراره هذا عرف تراجعا ولم يتمكن له فائدة أو أهمية إبتداءا من صدور النصوص المتعلقة بإصابات العمل و للأمراض المهنية ، وقد صدرت هذه القوانين الاجتماعية في الجزائر سنة 1983.

أما بالنسبة للمتعاونين غير الدائمين أو كانوا من الغير و قدموا مساعدتهم مجانا ، فان مجلس الدولة وسع تدريجيا من مفهوم المعاون في علاقته مع المرفق . فبعد أن كان يشترط فيه أن يكون مقبولا من الإدارة صار مطلوبا ، ثم قبلت مشاركته الفجائية و نظر إلى حالة الإستعجال نظرة مرنة .

و من أمثلة ذلك المساعدة المجانية في الحفلات المحلية ، إنقاذ غريق ، و أقيمت المسؤولية على أساس المخاطر ، ولكن و نظرا للتعويض الكبير من المصالح الإدارية و الهيئات اللامركزية إقترح البعض أن يكون التعويض على حساب الدولة بدلا من مالية الهيئات المحلية .

الفرع الثاني : أمثلة عن تطبيقات المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

نجد في مجال تطبيق القضاء الإداري لنظرية المخاطر في حالات علاقة السلطة الإدارية بموظفيها و عمالها صورتين لهذه الحالة :

أولا : تنحصر الصورة الأولى في منح العامل و الموظف لدى السلطات الإدارية تعويضا عن الأضرار و الإصابات التي تلحقه أثناء تأديته لعمله ووظيفته الإدارية في حالة عدم إمكان إثبات وجود خطأ مصلحي (مرفقي – وظيفي) من جانب الإدارة[1].

ولقد قرر مجلس الدولة الفرنسي هذه الصورة الأولى في حكمه الصادر بتاريخ 1968/11/06 في قضية السيدة " سولز " التي تدور وقائعها فيما يلي : أصيبت السيدة سولز و هي معلمة بمدرسة بنات في إحدى مدن فرنسا بالحصبة الألمانية عندما إجتاح هذا الوباء المدرسة المذكورة ،

([1]) عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، مرجع سابق ، ص226–229.

فكانت هذه السيدة حامل في الأشهر الأولى فأصيب مولودها بعاهات سمعية و بصرية ناتجة بدون شك من مرض والدته فتوجهت السيدة سولز إلى المحكمة " اوريان " الإدارية مقيمة دعوى المسؤولية عن وزارة التربية بفرنسا فقضت المحكمة أن العاهات التي أصابت الطفل إنما ترجع لمباشرة الأم لمهام وظيفتها و لذا أقصت مسؤولية الدولة [1]، فطعن وزير التربية الحكم أمام مجلس الدولة الذي ناشده و طالبه موظف الدولة السيد "بوتران" بالحكم بمسؤولية الدولة في هذه القضية مصرحا "..... أن هذه النظرية تقرر أيضا إمتداد هذه المسؤولية إلى جميع الحالات التي تخلق الإدارة فيها بنشاطات كسلطة خاصة أو مرفق عام خطرا خاصا يؤدي إلى المساواة المشار إليها ، أما بالنسبة لمن يتعاونون مع المرفق و أما بالنسبة للغير ...." .

فأخذ مجلس الدولة برأيه و توجيهاته فرفض طعن وزير التربية و أكد الحكم بمسؤولية الدولة و إذا كان المشرع الفرنسي قد تبنى قضاء مجلس الدولة هذا في أول خطوة في تقرير هذا النوع من المسؤولية الدولة عن الأضرار التي تصيب موظفيها وعمالها أثناء تأديتهم لوظائفهم و أعمالهم كما وسع مجلس الدولة الفرنسي نطاق هذه المسؤولية إلى الأفراد الذين يتعاونون مع الموظفين بصفتهم أفرادا لا موظفين مختارين وينالهم ضرر من هذه المعاونة ولكن تتم هذه المسؤولية بشروط وتنحصر في :

1- أنه يجب أن يكون النشاط الذي دعى المصاب إلى مشاركته ومساهمته فيه لصالح مرفق عام.

2- ومن جهة أخرى يتبع ويجب أن تطلب الإدارة المعاونة أو على الأقل أن توافق عليها .

3- و أن صاحب الشأن لا يعتبر معاونا للإدارة إلا إبتداءا من اللحظة التي يقدم فيها عونا فعلا تحت إدارة وإشراف ورقابة السلطة الإدارية .

ثانيا

وتنحصر الصورة الثانية في تعويض الموظفين الذين يفصلون فجأة لإلغاء الوظيفة قانونيا فمبدأ مجلس الدولة الفرنسي في تطبيق هذه الصورة إبتداءا من حكمه الصادر في 1903/12/11 ، في قضية "فيلانف" ثم إستمر في ذات الإتجاه في قضائه اللاحق ، وقد تدخل المشرع الفرنسي بقانون

([1]) نفس المرجع ، ص226-229.

1929/06/12 و 1949/10/19 متبنيا الكثير مما ذهب إلى تقرير القضاء الإداري واضعا بعض الحدود التشريعية من المسؤولية الإدارية[1] .

(1) عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، مرجع سابق ، ص229.

خـاتـمـــة

الخاتمة

على هذا المنوال في موضوع بحثنا نستنتج أن المسؤولية الإدارية على أخطاء الموظف هي من الموضوعات المهمة التي يجب دراستها و البحث فيها وذلك لتوسعها وأهميتها في نشاط الإدارة العامة و الدولة لذلك تطرقنا في الفصل الأول إلى المسؤولية الإدارية و التي تعتبر بأنها جزء من المسؤولية القانونية التي تنعقد في نطاق القانون الإداري ، حيث تترتب عندما ينتج ضررا ما للغير عن أعمال الإدارة العامة سواء كانت الأعمال قانونية أو أعمال مادية و التي تهدف كل منها إلى غاية واحدة وهي المصلحة العامة و. و بأن المسؤولية الإدارية تتميز بأنها مسؤولية قانونية و تعتبر بان لها نظام قانوني مستقل خاص بها و كذلك بأنها حديثة وسريعة التطور التي تتميز بها و ارتباطها بالموظف ارتباطا شديدا بحيث أن المسؤولية الإدارية تقوم عندما يقوم الموظف بخطأ

فتطرقنا في الفصل الثاني إلى المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ و على أساس المخاطر فعلى أساس الخطأ ظهرت التفرقة بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي.

و منهما تنتج نظرية الجمع بين الخطأ و الأساس الثاني و هي المسؤولية بدون خطأ على أساس المخاطر تطبق النظرية على كل نشاط يؤدي إلى وشوك إحداث أضرار للأفراد.

و كخاتمة لموضوعنا نستنتج انه ينتج عن الخطأ الشخصي أو الخطأ المرفق الذي يرتكبه الموظف أثناء تأدية مهامه هي دعوى التعويض التي يحركها أصحاب الصفة و المصلحة أمام الجهات القضائية المختصة و طبقا للتشكيلات و الإجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض العادل

اللازم للأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل نشاط إداري ضار كما أن المشرع الجزائري نظم أحكام مسؤولية الإدارة على أخطاء موظفيها وذلك حتى تتمكن الإدارة و الموظف من أداء المهام الموكلة إليهم على أكمل وجه و بدون تفريط وهدر لحقوق الأفراد .

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

القوانين :

1-المادة 126 من الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 20رمضان عام 1395 الموافق ل26 سبتمبر سنة 1975 الذي يتعلق بالقانون المدني المعدل و المتمم.

2-كالمادة 802 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تمنح الاختصاص للقضاء العادي فيما يخص دعوى التعويض عن الضرار التي تحدثها المركبات التابعة للدولة .

3- المواد 178،179،180، من القانون 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام الوظيفة العمومية .

4- الجريدة الرسمية العدد 46،(16 يوليو 2006) ،المادة 147 من قانون البلدية رقم 10،/11 المؤرخ في 20رجب عام 1432 الموافق ل22يونيو 2011 .

5- الجريدة الرسمية رقم 37،الصادرة في 03جويلية 2011.

الكتب :

1-احمد محيو ،المنازعات الإدارية ،ديوان المطبوعات الجامعية ،بن عكنون ،الجزائر، 1996 الإمام محمد بن اسماعيل.

2- الأمير اليمني الصنعاني ،سبيل الإسلام في بلوغ المرام من مجمع أدلة الأحكام ،ج3،دار الفكر العربي للطباعة و النشر و التوزيع ،بيروت ،لبنان،1988م.

3- جورجي شفيق ساري ، قواعد و أحكام القضاء الإداري ،الطبعة الخامسة ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،2003.

4- حسين بن شيخ آت ملويا ، دروس في المسؤولية الإدارية بدون خطأ ، الكتاب الثاني ،ط2 ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع .

5-خيرة كامل ،قطاف فطيمة ،المسؤولية الإدارية عن أخطاء الموظف العام .

6- رشيد خلوفي ،قانون المسؤولية الإدارية ، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية ،دون سنة النشر ،الجزائر.

7- سعاد الشرقاوي ،المسؤولية الإدارية ،دار المعارف للنشر و التوزيع ،مصر ، ط3 ،1973

8- سليمان محمد الطمطاوي ، القضاء الإداري ، قضاء التعويض و طرق الطعن في الأحكام ، الكتاب الثاني ،دار الفكر الجامعي،مصر ، 1996.

9- شريف احمد الطباخ : التعويض الإداري في ضوء الفقه و القضاء و أحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي.

10- عمار عوابدي ،الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها ،الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ،الجزائر، 1989.

11- عمار عوابدي ،نظرية المسؤولية الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الطبعة الثانية، الجزائر 2004.

12- محمد انس قاسم ،مذكرات في الوظيفة العامة ،ط2،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،1989.

13- محمد رفعت عبد الوهاب ، القضاء الإداري ، منشورات المجلس الحقوقية ،ج1،بيروت ،لبنان ، 2003.

المذكرات الجامعية:

1- بن حسن سليمة ،عبد الله الزهرة ،المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ (مذكرة لنيل شهادة الليسانس حقوق)،جامعة محمد خيضر بسكرة،2008-2009.

2- عبيد منيرة ،خرار نسيمة ، دعوى التعويض و أحكامها في المسؤولية الإدارية (مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس حقوق) ، جامعة محمد خيضر ،2002 2003.

3- فريد بن مشيش ،المسؤولية الإدارية عن أخطاء الموظف العام (مذكرة لنيل شهادة ماستر حقوق)،جامعة محمد خيضر 2013-2014.

4-هناء نور الدين،المسؤولية الادارية عن أعمال الشرطة (مذكرة لنيل شهادة ماستر حقوق)،جامعة محمد خيضر ،2014-2015.

5-مبروكي عبد الحكيم ،المسؤولية الإدارية (مذكرة لنيل شهادة ماستر حقوق)،جامعة محمد خيضر 2013-2014.

6-خيرة كامل ،قطاف فطيمة ،المسؤولية الإدارية عن أخطاء الموظف العام(مذكرة لنيل شهادة ليسانس حقوق محمد خيضر بسكرة 2011-2012 .

المحاضرات :

1- محمد انس قاسم ،مذكرات في الوظيفة العامة ،ط2،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،1989

2- محاضرات ألقيت على كلية الحقوق –السنة الثالثة –جامعة بن عكنون ،الجزائر، 2002-2003.

المجلات :

1 -المجلة القضائية لسنة 1977 .

2- A de lanbadére op cit pageالمجلة القضائية لسنة 1973 .

المراجع باللغة الأجنبية :

1- GILLES LEBRETION droit adminstratif general Armond colin 2eme édition 2000.

الفهرس

الفهرس :

مقدمة **1**

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للمسؤولية الإدارية.....7

المبحث الأول : ماهية المسؤولية الإدارية.....8

المطلب الأول : مفهوم المسؤولية الإدارية.....8

المطلب الثاني: نشأة والتطور التاريخي المسؤولية الإدارية.....9

المطلب الثالث : مراحل المسؤولية الإدارية.....18

الفرع الأول : مرحلة عدم المسؤولية**المطلب الرابع :** خصائص المسؤولية الإدارية..... 22

المبحث الثاني : مفهوم الموظف العام وأخطائه..... .26

المطلب الأول : تعريف الموظف العام.....26

المطلب الثاني : أخطاء الموظف العام.....28

المطلب الثالث : طبيعة العلاقة بين الموظف و الإدارة 29

الفصل الثاني : مسؤولية السلطة الإدارية على أساس الخطأ و المخاطر 33

المبحث الأول : المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي.....34

المطلب الأول : ظهور التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.....34

الفرع الاول : مرحلة عدم الاعتراف بمسؤولية الموظف العام 34

الفرع الثاني : بمسؤولية الموظف العام 35

المطلب الثاني: مفهوم الخطأ الشخصي وأثاره.....38

الفرع الأول : مفهوم الخطأ الشخصي 38

الفرع الثاني : آثار الخطأ الشخصي 44

المطلب الثالث : مفهوم الخطأ المرفقي وإثباته.....45

الفرع الأول : مفهوم الخطا المرفقي..... 45

الفرع الثاني :درجة جسامة الخطأ المرفقي..... 49

المطلب الرابع : قاعدة بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي.....52

الفرع الأول : جمع الأخطاء 53

الفرع الثاني : جمع المسؤوليات..... 53

الفرع الثالث : نتائج الجمع..... 57

المبحث الثاني : مسؤولية السلطة الإدارية على أساس المخاطر..... 59

المطلب الأول : أساس المخاطر كأساس قانوني للمسؤولية الإدارية وخصائصها.....60

الفرع الاول :أسس المخاطر كأمن قانوني للمسؤولية الإدارية 60

الفرع الثاني : خصائص المسؤولية على أساس المخاطر.....61

المطلب الثاني : مسؤولية السلطة الإدارية على الأشغال العمومية.....62

الفرع الاول :مفهوم الأشغال العمومية 62

الفرع الثاني : نظام المسؤولية الإدارية عن الأشغال العمومية 63

المطلب الثالث : مسؤولية السلطة الإدارية بسبب بعض المرافق العامة و النشاطات العمومية64

الفرع الأول: نظام المسؤولية الإدارية بحسب خطورة بعض المرافق العامة.....64

الفرع الثاني : نظام المسؤولية الإدارية بحسب خطورة بعض النشاطات العمومية..... 65

المطلب الرابع : المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر غير العادية.....66

الفرع الأول : حالة الأخطار الناجمة عن المشاركة الظرفية في المرافق العامة.....66

الفرع الثاني : أمثلة عن تطبيقات المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر.....67

خاتمة 61