المحاضرة الثانية

التطور التاريخي للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

تعرف المسؤولية الإدارية على أنها:

- **مسؤولية قانونية** تتعلق بمسؤولية الدولة والإدارة العامة عن أعمالها **الضارة**.
- الحالة التي تلتزم فيها الإدارة العامة بدفع التعويض عن الأعمال الإدارية الضارة سواء كانت هذه الأعمال مشروعة أو غير مشروعة".
- أساس مسؤولية الإدارة هو نشاط أعوانها أو موظفيها، وكذا المخاطر الناجمة عن نشاط مرافقها.

نشأة المسؤولية الإدارية في النظام القانوني الفرنسي

عرفت نشأة نظام المسؤولية الإدارية على مراحل ثلاث: امتازت **الأولى** بعدم مسؤولية السلطة العامة، وانتهت إلى تقرير مسؤوليتها في **مرحلة ثانية**، وتمت عملية تأسيسها على الخطأ في **مرحلة ثالثة.**

أولا- عدم مسؤولية الدولة

1- كانت القاعدة السائدة في القرن 19 في أغلب دول العالم **عدم مساءلة الدولة عن أعمالها** في ظل اختلاط الدولة بشخصية الملك باعتباره ولي **القانون الإلهي** الذي لا يمكن له أن يخطئ وأن يضر غيره، حسب القاعدة القديمة **"الملك لا يسيء صنيعا"** ولذلك جرى **خلط بين التاج والدولة**، فلما كان التاج لا يخطئ فالدولة إذن لا تخطئ.

2- رغم الانتقال من الملكية إلى الجمهورية نتيجة قيام الثورة الفرنسية عام 1789 إلا أن **العصمة من الخطأ** انتقلت إلى **البرلمان** الذي **فضل** إضفاء السيادة على النظام الإداري.

- نشأ عن ذلك إقامة **مبدأ** اعتبار **الدولة سلطة عامة** تتمتع **بسيادة مطلقة** وبإرادة **تسمو على إرادة الأفراد**، وبالتالي **لا يمكن مساءلتها ولا خضوعها لرقبة القضاء.**
- مما دفع بالمتضرر إلى **مقاضاة الموظف شخصيا** باعتباره **مرتكب الخطأ** والحصول على **التعويض من ماله الخاص.**
- الأمر الذي اصطدم **بعدم قدرة الموظف على سداد** مبلغ التعويض.
- وبالتالي **عدم تنفيذ قرار المحاكم** القاضي بالتعويض.

3- احتجّ أيضا في هذا السياق بأن القواعد التي تحكم المسؤولية الخاصة **لا يمكن** تطبيقها على الدولة، لاسيما المادة 1384 من القانون المدني الفرنسي المتعلقة بمسؤولية المتبوع عن أخطاء تابعيه[1].

1- إن مسؤولية المتبوع عن عمل التابع هي الحالة الوحيدة التي يسأل فيها الشخص عن عمل الغير بالمفهوم القانوني الحقيقي، وذلك أن مسؤولية الوالدين والمعلمين وأرباب الحرف هي مسؤولية عن سوء رقابتهم أي أنهم يسألون عن خطئهم وهو التقصير في القيام بواجب الرقابة وليس خطأ الغير بالمعنى القانوني الصحيح، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن السلطة الفعلية في الرقابة والتوجيه التي يمارسها المتبوع على التابع فإنها تنصب على العمل ذاته وليس على من يؤديه، خلافا لسلطة المكلف بالرقابة على من يخضع لرقابته حيث تنصب هذه الأخيرة على ذات الخاضع للرقابة.
حيث تنص المادة 136 من القانون المدني الجزائري على أنه: "يكون المتبوع مسؤولا عن الضرر الذي يحدثه تابعه بفعله الضار متى كان واقعا منه في حالة تأدية وظيفته أو بسببها أو بمناسبتها

- ولكن هذا التفسير والتعميم لم يكونا مقبولين من الجميع، خصوصا من طرف مجلس الدولة.

4- وأخيرا، كانت نتيجة مبدأ "**عدم المسؤولية** "أن الدولة **لا تصلح** الأضرار الناجمة عن نشاطها.

- وطالما أن هذا النشاط هو نشاط دولة ليبرالية فلم تكن له أهمية كبيرة. فهو محدود بمهام الدولة الحارسة المكلفة بالمحافظة على النظام[2].

- وقد ظل مضيّقا، وكان على المواطنين أن يتحملوا نتائجه المزعجة.

ثانيا- إقرار مسؤولية الدولة واستقلالية قواعدها

تضافرت عدة عوامل غيرت من مبدأ عدم مسؤولية الدولة من أهمها:

1- تدخل الدولة باستمرار ومزاولتها لأنشطة اقتصادية مختلفة أدى إلى **احتمال** وجود أخطاء من الموظفين، تولد **أضرار** للأفراد.

2- العدول عن نظرية **السيادة المطلقة للدولة** واعتبارها فكرة **خاطئة** تتنافى مع المنطق والمبادئ القانونية الحديثة.

3- إصدار قوانين ترسخ مسؤولية الإدارة، استمدت من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن سنة 1789، الذي أقر **مسؤولية الدولة عن الاعتداء على الملكية الخاصة** (المادة **545** من القانون المدني الفرنسي).

4- استناد دور القضاء في إقرار المسؤولية الإدارية لنظرية **الدولة المُدَانة** التي ركّز عليها مجلس الدولة الفرنسي بأن **"كل دين على الدولة يسوى إداريا"،**

5- استنادا لفكرة **التمييز** بين أعمال السلطة **و** أعمال الإدارة العادية (**أعمال التسيير**)، التي تقررت فيها فقط مسؤولية الإدارة.

6- معيار المرفق العام الذي ارتبط بقضية **بلانكو** الشهيرة التي ربطت فيها محكمة التنازع الفرنسية بين المسؤولية الإدارية **و** المرفق العام، الذي من نتائجه[3]:

- التخلي نهائيا عن مرجعية الدولة المَدينة[4].

وتتحقق علاقة التبعية ولو لم يكن المتبوع حرا في اختيار تابعه متى كان هذا الأخير يعمل لحساب المتبوع".

2- **الدولة المتدخلة:** هي الدول التي قامت على أساس الحكومة المركزية وذلك بالتدخل في توجيه الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المجتمعات وتقديم الخدمات العامة المختلفة في ظل ما كان يعرف بالدولة المتدخلة أو الرفاه حيث تميزت بقيام الحكومة المركزية وفروعها المختلفة في الأقاليم بحصر الوظائف الإدارية في العاصمة وفي يد عدد قليل جدا من كبار الموظفين الإداريين والذين كانوا مسئولين عن إدارة الأجهزة الحكومية المختلفة التى ظهرت خلال حقبة الثورة الصناعية فى أوربا من تاريخ العالم.

3- **الدولة الحارسة:** يُستخدم هذا المصطلح في الفلسفة السياسية الليبرالية لوصف الدولة التي تتلخَّص وظيفتها الوحيدة في إنشاء الجيش والشرطة والمحاكم لحماية المواطنين من الأعداء الخارجيّين واللصوص والخارجين عن القانون

[3]- قرار بلا نكو"BLANCO" : "إن مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسبب **تصرفات الأشخاص الذين تستخدمهم** في **المرفق العام** لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقررها **القانون المدني** للعلاقات **فيما** بين الأفراد.

وهذه المسؤولية ليست **بالعامة** ولا **بالمطلقة** بل لها **قواعدها الخاصة** التي **تتغير** حسب **حاجات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة.**

[4]- لم يحصل بالفعل تطوّر للاعتراف بالمسؤولية إلا بعد ارتباطه بتنازع الاختصاصيين القضاء العدلي(العادي) والقضاء الإداري نتيجة تكييف لبعض النظريات، فقد اعترض مجلس الدولة منذ البداية على اختصاص المحاكم العدلية مرتكزا على قاعدة" **الدولة المدينة**"، حيث كان قانون 17 جويلية و 08 أوت1790، ومرسوم 26 سبتمبر 1793 ينصان على أن: **"كل دين على الدولة يسوّى إداريا"**، وقد فسّرهما لصالحه رغم طابعهما المالي المستبعد لتحديد الاختصاص القضائي.

- تكريس مبدأ مسؤولية الإدارة
- عدم قابلية تطبيق قواعد القانون المدني على هذه المسؤولية.
- خضوع هذه المسؤولية لنظام قانوني **مميز** و **مستقل** عن القانون **الخاص** نسبيا، **مرن ومتغير** حسب المرفق
- انعقاد الاختصاص في المنازعات الإدارية ومنه منازعات المسؤولية الإدارية لجهات **القضاء الإداري**.

غير أنه رغم هذه النتائج التي حملها قرار بلانكو إلّا أنه لم يتم من خلالها التصريح **بالخطأ كأساس لقيام المسؤولية الإدارية**، لذلك فإن لحظة اكتمال نشأة المسؤولية الإدارية على أساس **الخطأ** لا يجب البحث عنها في هذا القرار لأنه لا يتعلق إلا بالمسؤولية.

ثالثا- تأسيس المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ

1- لقد كانت المادة **75** من دستور السنة الثامنة **تمنع** متابعة الأعوان العموميين نتيجة **مسؤوليتهم الشخصية** إلا عن طريق **رخصة من مجلس الدولة.**

2- فبعد وقت طويل **اندثرت** هذه الحماية، **وألغيت** هذه المادة من الدستور بموجب مرسوم 19 سبتمبر 1870، ليتم إسناد **الاختصاص للمحاكم العدلية** بالنظر **في كل الأخطاء** التي يرتكبها **الأعوان** العموميون **أثناء ممارسة** وظائفهم[5].

2- بمناسبة تفسير جديد ومرن لمبدأ الفصل بين السلطات: أصدرت محكمة التنازع الفرنسية قرارها بتاريخ 1873/07/03 بخصوص قضية "بيليتييه""**PELLETIER**"،اعترفت مرة أخرى بمسؤولية الإدارة إلا أنها ميّزت هذه المرة بين:

- **الخطأ الشخصي** للعون العمومي،الذي **يقيم** مسؤوليته أمام القاضي العدلي (العادي)
- **الخطأ المرفقي** الذي **يقيم** مسؤولية **الإدارة** أمام القاضي الإداري، **إلا** في حالة وجود نص **مخالف.**

3-يعتبر هذا **القرار** (**بخصوص قضية "بيليتييه"**)، السبب المباشر **و** المرحلة الأولى في نشأة وتطوّر **نظام المسؤولية الإدارية** على أساس **الخطأ**.

- تمّ من خلال هذا **القرار التمييز** بين الخطأ الشخصي الذي يتحمل الموظف بسببه مسؤوليته **شخصيا** أمام القضاء **العدلي (العادي)** في إطار **إعمال** مبادئ القانون الخاص، وبين الخطأ

---

[5]-كانت المادة **75** من دستور السنة الثامنة تمنع متابعة الموظفين نتيجة مسؤوليتهم الشخصية كنوع من الحماية القانونية للموظف، ولا يتم ذلك إلا عن طريق ترخيص من طرف مجلس الدولة.

قضية"PELLETIER":

تتلخص وقائع هذه القضية في أنه" :بموجب السلطة المستمدة من حالة الحصار صادرت السلطة العسكرية أول عدد من صحيفة أصدرها" **بيليتييه**"، فرفع هذا الأخير دعوى ضد كل من قائد المنطقة العسكرية ومحافظ **L'oise** ومحافظ الشرطة أمام المحكمة المدنية لإلغاء عملية المصادرة، والأمر بإرجاع نسخ الصحف المحجوزة، وتعويض الأضرار الناجمة عن هذا التصرّف .استأنف المحافظ هذا الحكم أمام محكمة التنازع التي قدّرت أنه في القضية المطروحة أمامها فإن الخطأ المرتكب من طرف السلطات الإدارية هو خطأ مرفقي يؤدي إلى عقد اختصاص القضاء الإداري وليس خطأ شخصيا".

المرفقي الذي تتحمل بسببه الإدارة مسؤوليتها أمام القضاء الإداري في إطار **إعمال** مبادئ القانون العام.

4-انتشار النظم الديمقراطية **و** سيادة دولة القانون، خاصة مع **تطوّر** بعض **ملامح الرّقابة القضائية** عن طريق **الدعوى الإدارية** لاسيما **دعوى تجاوز السلطة**.

5- التزايد المستمر لمهام الدولة بعد أن كان نشطها **ضيقا** في إطار الدولة الليبيرالية **(الحارسة)، أفسح** المجال بوجود **قانون تدخلي** موجه تجاوزت به الدولة وظيفتها التقليدية (**الحارسة**) لتتولى **بنفسها** أحيانا القيام بالنشاط التجاري والصناعي (**متدخلة**)، مما أدى إلى **اتساع** مسؤولية الإدارة عن **أخطاء موظفيها**، نتيجة **ارتفاع** فرص **الأضرار** بسبب **الأخطاء المتوالية لأعوان الإدارة**.

6- الاستياء الشعبي وعدم **الرضا الجماعي** الذي لاقاه مبدأ **عدم** المسؤولية، جعل القضاء **ينحاز** و **يفضل** مسؤولية الإدارة بالنسبة لمسؤولية الموظف الشخصية.

موقف القضاء الجزائري من قواعد المسؤولية الإدارية الكلاسيكية

(استبعاد تطبيق قواعد القانون المدني من مجال المسؤولية الإدارية).

1- **قضية باردي مونتاف (BARDIEF MONTAF)**

- التي فصلت بشأنها المحكمة الإدارية بالجزائر بحكم مؤرخ في 1965/07/02[6]

- حيث أن قضاة الدرجة الأولى للمحكمة الإدارية وفي **غياب** نص **تشريعي أو تنظيمي** موضوع من طرف الدولة يحدد **مسؤوليتها** عن **الأضرار** التي تحدث **بسبب** عدم **تنظيف الوديان قضوا:**

- برفض طلب التعويض المقدر بـــ 151.00 دج من أجل إصلاح وتعويض الخسائر الناتجة عن فيضان واد يسّر في شتاء 1957-1958،

- وعلى إثر ذلك تم **استئناف** هذا الحكم أمام **المجلس الأعلى** أين تمسك المستأنفون بنص المادة **1384** من القانون المدني الفرنسي.

حيث قضى فيه المجلس الأعلى **برفض** طلب الاستئناف على **أساس** أنه: "لا يمكن لأي قاعدة قانونية تحمل الإدارة عبء إصلاح الوديان وخاصة تنظيفها، وعليه سقطت مسؤولية الإدارة في ظروف القضية".

- حيث تم رفع النزاع أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا والتي أصدرت قرارها في 1966/12/16.

- حيث جاء في قراراها: أن المجلس الأعلى حسبها اتجه لاستلهام **حل** للقضية من **قرار بلانكو**.

---

[6]- في ظل تمديد العمل بالتشريع الفرنسي إلا ما يتنافى مع السيادة الوطنية بموجب القانون 62-157، حيث تم الاحتفاظ بالمحاكم الإدارية الثلاثة (الجزائر العاصمة -قسنطينة- وهران) التي أوكل إليها الفصل في المنازعات الإدارية بحكم قابل للاستئناف أمام المجلس الأعلى، غير أنه بصدور الأمر 65-278 المؤرخ في 1965/11/16 المتضمن التنظيم القضائي، تم إلغاء هذه المحاكم.

- أن **مسؤولية الإدارة لا يمكنها أن تحكمها قواعد القانون المدني**، وفي المقابل فإنها **لم تكن** لتفصل في إشكالية مثل هذه **لوجود** صعوبات كمشكل تطبيق هذه القواعد أمام القضاء الإداري.

- أن المبدأ الجديد الذي استحدثته المحكمة العليا أو استلهمته من **قرار بلانكو** هو **الوقوف** إلى جانب **الضحايا.**

2- قضية عبد المؤمن الطاهر ومن معه

- يتعلق الأمر بقرار مؤرخ في 1982/04/17

قضية وزير الصحة العمومية ومدير القطاع الصحي لمدينة القل **ضد** عبد المؤمن الطاهر ومن معه، حيث يثير هذا القرار:

- إخراج مديرية الصحة العمومية من الدعوى
- أنه يتعين متابعة القطاع الصحي لمدينة القل وحده من جهة
- ومن جهة أخرى إدانة كل من وزير الصحة العمومية ومدير القطاع الصحي لمدينة القل والحكم عليهما سويا بالتضامن على أداء التعويض لوجود التناقض بين الأسباب ومنطوق القرار المذكور وهذا ما يعرضه من الوجهة هذه إلى النقض.

- حيث يتعين التصدي للموضوع نظرا للوضعية السائدة في القضية والفصل فورا من جديد في الطلبات المقدمة من المحامين لفريق عبد المؤمن أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة في القضية كقضاء أول درجة.

- حيث يستخلص من وثائق الملف أن الآنسة **عبد المؤمن منوبة** عون الشبه الطبي توفيت باختناق في غرفة الاستحمام لمنزل تابع لمركز الاستشفاء لمدينة القل.

حول المسؤولية: حيث أن المدعى عليهم يتمسكون بثبوت مسؤولية الإدارة تطبيقا للمادة 138 من القانون المدني، المستخلصة من أحكام هذا النص.

وفي القضية الراهنة يطبق هذا النص الكامل على من تولي حراسة شيء وكانت له قدرة الاستعمال والتسيير والرقابة، فيعتبر مسؤولا عن الضرر الذي يحدثه ذلك الشيء المسبب للحادث القاتل وهي العبارة التي احتفظت الإدارة بالانتفاع بأقسام منه أو ليست لديها أي رقابة على الأقسام التي ينتفع بها الشاغل لها.

ومن جهة: إذا كانت مشاركة المحروس هي السبب في حدوث الضرر فالعلاقة بين العلة والمعلول وبين الخطأ والضرر ليست بالشيء الهين، وفعلا يشكل غلق النافذة المعدة لتسرب وإبعاد الغاز، عدم احتياط من طرف الضحية.

حيث أن مسؤولية الإدارة هي مسؤولية خاصة تخضع لقواعد ذاتية لها وأن **أحكام القانون هي أجنبية غير مطبقة عليها**.

- حيث أن ما توصل إليه قضاة المجلس الأعلى في الغرفة الإدارية من خلال هذا القرار هو **تطبيق** لإحدى الحيثيات التي **تتشابه** مع حيثية قرار **بلانكو**.

وعليه فإن هذا القرار أعاد الرجوع إلى العمل بمبدأ الفصل بين المسؤولية الإدارية والمدنية واستبعاده لقواعد القانون المدني، على اعتبار أن المدعى عليهم يتمسكون بثبوت مسؤولية الإدارة تطبيقا لأحكام المادة 138 من القانون المدني.

3- قضية بوالترة أحمد ضد مدير القطاع الصحي لميلة بتاريخ 1998/02/27

- يتعلق هذا القرار بنزاع بين موظف والإدارة، حيث يتبين للوهلة الأولى أن الموظف يخضع لقواعد قانون الوظيفة العامة، غير أن مجلس الدولة طبق قواعد المسؤولية الإدارية الكلاسيكية باستعمال الألفاظ التي وردت في قرار بلانكو، أي استبعاد قواعد القانون المدني والاعتماد على قرار بلانكو في تأسيس قرار.

- جاء نص قرار مجلس الدولة المتعلق بالقضية رقم 137131 المشار إليها أعلاه كالتالي:

- تقدير التعويض جزائيا في حالة إعادة إدراج الموظف في منصب عمله السابق (نعم)

- ومنحه رواتبه الشهرية على قرار الإدماج (لا).

حول تطبيق المادتين 124 و182 من القانون المدني:

حيث أنه من الثابت قضائيا أن مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسبب تصرفات الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقررها القانون المدني للعلاقات فيما بين الأفراد وهذه المسؤولية ليست بالعامة ولا بالمطلقة بل لها قواعدها الخاصة التي تتنوع وفقا لحاجيات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة.

وحيث أن **إلغاء قرار الفصل** يجعل **الرابطة الوظيفية لا تزال قائمة بين الإدارة والموظف** بكافة أثارها ومن هذه الآثار حقه في المرتب **إلا** أن هذا الحق **لا يعود إليه تلقائيا بعودة الرابطة بعد انفصالها،** بل **يخضع** لاعتبارات أخرى أهمها أن هذا **الحق يقابله واجب هو أداؤه للعمل** وقد خير بينه وبين أدائه بالفصل، ومن ثم فإن ما ذهب إليه قضاة الدرجة الأولى عندما قضوا للمستأنف **بتعويض جزافي** هو التطبيق السليم للقانون.