

نظام مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري وأساس تطبيقاتها

System of state responsibility on administrative control work and basis of its application

تاريخ النشر: 2020/01/08	تاريخ القبول: 2019/10/29	تاريخ الارسال: 2019/09/30
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ط.د. لعماري أمال

جامعة الجزائر 1

amel.lammari@yahoo.fr

ملخص:

نستطيع القول أن من واجب الإدارة عند ممارستها لصلاحياتها في مجال الضبط الإداري أن تجد نوعا من الموازنة بين متطلبات الحفاظ على النظام العام وبين ممارسات الأفراد التي كفلها القانون إلا أن ذلك لا يعفي الدولة من مسؤوليتها وكذا تعويض الأفراد عن أضرار التي أصابهم من خلال مباشرتها لوظائفها. و من هذا القبيل يأتي دور المشرع والقضاء الجزائري في الإقرار بتأصيل مسؤولية الدولة عن أعمالها المادية المشروعة وغير مشروعة في حفظ النظام العمومي على أساس نظرية الخطأ وكذا المخاطر وتبيان أهمية قانون المصالحة في إرسائها من ناحية التطبيقات القضائية في الظروف العادية والاستثنائية.

الكلمات المفتاحية: الضبط الإداري، مسؤولية، الدولة، الخطأ، المخاطر.

Abstract:

We can say that the duty of the administration when practicing its authorities in the field of administrative control is to make a balance between requirements of keeping general order and individual practices which the law guarantee.

However, this does not exempt the state from its responsibility, in addition compensate people for damages which affect them through initiating its function. From here comes the role of the legislator and the Algerian judiciary in recognizing the authentication of state responsibility on its concrete licit works and illicit ones in keeping general order based on the theory of error also risks, showing the importance of reconciliation law in anchoring it from the side of judiciary applications in ordinary and exceptional circumstances.

keywords: Administrative control, responsibility, state, error, risk.

مقدمة:

رغم اقرار جميع الفقه الاداري على أهمية حفظ النظام العام في المجتمع وأولوياتها على تمتع الافراد بكل حقوقهم و حرمتهم إلا أن ذلك لا يعفي الدولة من تعويض الافراد عن اضرار التي اصابة طائفة منهم على اساس مبادئ العادلة و الانصاف و المساواة امام التكاليف العام كمبادئ دستورية سامية على كل السلطات في الدولة. و من هذا القبيل يأتي دور المشرع والقضاء الجزائري في الاقرار في مسؤولية الدولة عن اعمالها المادية المشروعة و الغير مشروعة في حفظ النظام العمومي على أساس نظرية المخاطر في الظروف العادية والاستثنائية.

تنظم المعادلة الغاية المنشودة بالنسبة لأي نظام قانوني، ولذلك فان تحقيقها مرهون بالنظام القضاء المعتمد في دولة و لقد اثبت مجلس الدولة الفرنسي فاعليته في الموازنة بين المصالح العامة و امتيازات الإدارة و بين مصلحة الأفراد من خلال إقرار لمسؤولية الدولة عن أعمالها المادية المشروعية مما يكشف عن جدارة نظام ازدواجية القضاء التي تبناه المؤسس الجزائري من خلال الدستور 1996.

و قد مرت مسؤولية الدولة بمراحل متباينة، إذ ظلت القاعدة الراسخة لفترات طويلة هي عدم مسؤولية الدولة بصفة مطلقة وفقا لقاعدة التاج لا يخطئ . و مع ظهور بعض العوامل المختلفة في عصر النهضة الأوروبية بدأت فكرة المسؤولية في ظهور تدريجيا إلا أن أصبحت هي القاعدة فقد عرفت قضائيا بأعمال السيادة و التي أضحت موضوع

انتقاص كبير، ولدراسة كل هذه الأفكار كان يستوجب علينا تبني مناهج البحث في العلوم الاجتماعية والإنسانية وتحديدًا في العلوم القانونية والإدارية لأنها تعطي طابعًا منسجمًا للأفكار وتساعد للوصول إلى غرض الدراسة، ولهذا فقد اعتمدنا في مقالنا هذا على المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية والتنظيمية والآراء الفقهية وكذا الأحكام القضائية ذات الصلة بالموضوع ومحاولة تسليط الضوء عليها وهذا لمعرفة فحواها لإزالة الغموض الذي قد يكتنفها، مع إبداء بعض الملاحظات والتعليقات عليها، مع التدقيق والتأصيل للدور الفعال الذي لعبه الفقه الإداري في مختلف جوانب الموضوع.

ومن خلال ما سبق يمكن طرح الإشكالات التالية:

-كيف يكمن الإقرار بمسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري؟ وما هو الأساس التي تنبني عليه؟

وللإجابة على هذه الإشكالية نقترح الخطة التالية:

المبحث الأول: مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري.

المبحث الثاني: أساس مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري وتطبيقاته على قانون المصالحة الوطنية.

المبحث الأول: مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري

ينطلق أساس فكرة المسؤولية من خلال فكرة الالتزام بالإصلاح والتعويض¹ وحول هذا المعنى يمكن تصنيف تعريف كابتان بأنها "الالتزام بإصلاح ضرر أحدثناه لشخص عن طريق الخطأ أو في بعض الحالات حددها القانون عن المخاطر التي تنتج عن نشاط معين"، على اعتبار تأكيده لعنصر الالتزام النهائي بتعويض الضرر، وإبرازه لأركان المسؤولية من خطأ وضرر وعلاقة سببية دون اغفال لحالات المسؤولية دون خطأ، ومما سبق يمكن تعريف المسؤولية: بأنها الالتزام بتعويض الضرر المتسبب عن اخلال بالالتزام سابق أو تصرف مشروع".

أما بخصوص المسؤولية الإدارية فهي لا تختلف عن المسؤولية المدنية من حيث المضمون بل التمايز بينهما يرجع إلى طبيعة الشخص المسؤول بأن يكون أحد أشخاص

القانون العام من زاوية، ومدى ارتباط النشاط الذي يمارسه هذا الأخير بتسيير و إدارة أحد المرافق من زاوية أخرى. وعلى ذلك يمكن تعريفها: "بأنها الالتزام النهائي من جانب الدولة بتعويض الضرر المتسبب عن خطأ أحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو عن نشاطها الإداري فلماذا تقوم مسؤولية الدولة عن أعمالها الإدارية على غرار القانون المدني على أساس وان كان الخطأ في مجال القانون العام يختلف عنه في مجال القانون المدني، حيث تخضع المسؤولية الإدارية لنظرية قضائية مرنة، بمعنى أن قواعدها تتسم بتغير وغير مستقرة فتتطور تبعا لتطور الظروف من أجل تحقيق العدالة بين مصلحة الإدارة و الفرد، و ان كان أساس مسؤولية الدولة عن أعمالها الإدارية في الأصل يقوم على أساس نظرية الخطأ و الذي أرسى مجلس الدولة الفرنسي أركانه وهي الخطأ و الضرر و علاقة السببية بينهما إلا أنه قد ابتدع قيام مسؤولية الدولة على أساس المخاطر و مقتضى هذه النظرية تسأل الإدارة عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء تصرفات رجال الضبط،² وهذا ما سنبينه في هذا المبحث من خلال معالجة مسؤولية الدولة على أعمال الضبط الإداري على أساس الخطأ في المطلب الأول و كذا مسؤولية الدولة بدون خطأ عن أعمال الضبط الإداري في المطلب الثاني.

المطلب الأول : مسؤولية الدولة على أعمال الضبط الإداري على أساس الخطأ

اتجه القضاء الإداري الى عدم الحكم بمسؤولية الإدارة وخاصة مجال الضبط الإداري عن عملها غير المشروع إلا اذا كان وجه عدم المشروعية جسيما بحيث يؤثر في موضوع القرار بأن يصدر بصورة مغايرة لتلك التي كان من المفروض أن يصدر بها. ففكرة التفرقة بين الخطأ الشخصي و المرفقي التي أقامها القضاء الإداري وفقه القانون العام لها أهمية قصوى في حل وحسم الكثير من المشاكل و الصعوبات التي تثور في نطاق مسؤولية السلطة الإدارية عن أعمالها الإدارية بصفة عامة و يشملها بالطبع أعمال الضبط الإداري.³ لهذا قد جسد مجلس الدولة الفرنسي قاعدة التمييز بين الأخطاء التي يسأل عنها الموظف العام و تخضع لقواعد القانون المدني و بين الأخطاء المرفقية التي تسأل عنها الدولة، مستعينا بالأراء الفقهية ومنها:

1- معيار جسامة الخطأ و مفاده أن الخطأ يعتبر شخصيا اذا كان جسيما و يصل الى حد ارتكاب جريمة تقع طائلة العقاب أو اذا كان يزيد عن المخاطر العادية المألوفة التي

يتعرض لها الموظف أثناء أداء عمله الوظيفي و كذلك عندما يكون سيئ النية⁴ انتقد هذا المعيار على أساس أنه اعتبر كل حالات الخطأ الشخصي الجسيم مصدرا للخطأ الشخصي مع أن القضاء الإداري قد جري على اعتبار بعض الأخطاء الجسيمة مرتبطة بخطأ مرفقي متى كان التصرف الذي قام به الموظف لا ينفصل عن الوظيفة.⁵

2- معيار الغاية وهو معيار يقوم على أساس الغاية التي اتجه الموظف الى تحقيقها ونادى به الفقيه دوجي حيث وضع معيار التفرقة بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي على أساس الاستعانة بفكرة الخطأ المتداخل و الخطأ المنفصل فهذا الأخير هو ذلك الخطأ الذي يستند الى بعض التصرفات التي تصدر بمناسبة العمل الإداري ولكنها منفصلة عنه مما يفقدها الطابع الإداري وهنا نكون بصدد الخطأ الشخصي التي تنعقد به المسؤولية الموظف نتيجة الخروج على موضوع العمل الإداري أو الهدف منه والخطأ المتداخل يكون نتيجة الخروج عن الموضوع، فبرغم من وجاهة أفكار دوجي في التمييز بين الخطأ الشخصي و المرفقي لم تحظى تلك الأفكار بتأييد القضاء لها بصورة كاملة حيث لم يكن الامر كذلك في جميع الأحوال، فجسامة الخطأ لا يمكن أن تكون عديمة الأثر على المسؤولية الشخصية لرجل الضبط الإداري حتى ولو كان يستهدف الصالح العام.

3- معيار الأهواء الشخصية الذي يظهر شخصية الموظف ويسأل عنه ماله، أما الخطأ المرفقي فهو الخطأ الذي لا يزيد عن المخاطر العادية الوظيفية ويرتكب بحسن النية، وانتقد هذا المعيار لأنه لم يبين حالات الخطأ الجسيم التي تقع من الموظف بحسن نية رغم أن القضاء أدخلها في دائرة الخطأ الشخصي.⁶ وعليه فالهدف الأساسي من اقرار مسؤولية الادارة هو اصلاح الأضرار التي تصيب الأفراد جراء نشاطات.

المرافق العامة، وباعتبار أن الادارة شخص معنوي يختلف عن الأفراد القانون الخاص فلا بد من اخضاعها لقواعد مختلفة عما يطبق على الأفراد.⁷

فلهذا تعتبر مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري من المبادئ المقررة في القضاء سواء على أساس الخطأ أو بدون خطأ، وإذا كانت مسؤولية الدولة عن أعمالها الإدارية بصفة عامة تتطلب وجود خطأ من جانب الادارة يترتب عليها ضرر للشخص المطالب بالتعويض فان درجة الخطأ في الأعمال الإدارية ليست على وتيرة واحدة، حيث تلجأ الادارة الى أساليب متعددة وهي تسعى لممارسة نشاطها لذلك فان بعض النشاطات

الإدارية، ومنها بالطبع نشاط الضبط الإداري يتطلب في خطئها قدر من الجسامة حتى يمكن تقرير مسؤولية الدولة عنها مع العلم أن مجلس الدولة الفرنسي تطلب الخطأ الجسيم كقاعدة عامة عن أعمال الضبط الإداري التي تتعلق بالمحافظة على النظام العام بمفهومه التقليدي، بينما اكتفى بالخطأ البسيط عند مساءلة الإدارة عن الخطأ الذي يقع منها أثناء مباشرتها لمهمة الضبط الإداري الأخرى وهذا ينصب في الحالة العادية من جهة وكما تلجأ الإدارة من جهة أخرى أثناء مواجهة الأزمة التي تسببها الظروف الاستثنائية إلى استخدام أساليب متعددة و متنوعة، تمكن حصرها فيما يطلق عليه أعمال الإدارة سواء كانت في شكل أعمال قانونية أو أعمال مادية، على أن هذه الأساليب التي تتمتع بها الإدارة قد تتضمن خطراً كبيراً على حقوق و حريات الأفراد و يجدر بنا الإشارة إلى الرقابة التي يمارسها القضاء على الوجود المادي للوقائع فإذا أصدرت الإدارة قرارات إدارية واستندت في ذلك على وقائع غير صحيحة من الناحية المادية فإن تلك القرارات تعد غير مشروعة وهذا في ظل الظروف العادية ولكن فيما يتعلق برقابته على الوجود المادي للوقائع وهذا في ظل الظروف الاستثنائية فأنها لم تقرر في نفس الفترة لأن مجلس الدولة الفرنسي كان يعتبر نفسه بأنه قاضي موضوع ضف إلى اعتقاده إلى أنه لو قام بإلغاء قرار إداري بسبب عدم الصحة المادية للوقائع فإنه يكون قد اعتدى على سلطات الإدارة . ولكن فيما بعد تخلى مجلس الدولة عن مسلكه السابق وأصبح يراقب الوجود المادي للوقائع بالنسبة للقرارات الصادرة في ظل الظروف الاستثنائية وكانت أول خطوة هي حكمه الصادر في 30 جوان 1959 حيث شرع في فرض رقابته للتحقق ليس فقط من أن الواقعة التي ادعتها الإدارة تندرج في طائفة الوقائع التي تصلح لتبرير قرارها بل قام كذلك بالتأكد من الوجود الفعلي لتلك الوقائع وبعبارة أخرى أن الأعمال التي تمكن أن تثير مسؤولية الإدارة العامة في ظل هذه الظروف تتمثل في الأعمال التي قامت بها الإدارة وخالفت بها الضوابط التي وضعها القضاء لممارستها لسلطتها الاستثنائية، كأن تصدر الإدارة عملاً مخالفاً بذلك الغرض المخصص لمثل تلك الأعمال، أو أن تصدر عملاً لا يستند على سبيل قانوني يبرره ويستوجب اتخاذه.

المطلب الثاني: مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري بدون خطأ (المخاطر)

لقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي إمكانية مساءلة الدولة عن أعمالها الإدارية بصفة عامة ويشملها بالطبع إجراءات الضبط الإداري بدون خطأ من جانبها وقد كان ذلك منذ

عام 1895 في حكمه الشهير في قضية جامس حيث أخذ برأي مفوض الدولة روميو حيث جاء في تقريره ".....فإذا نشأ حادث في العمل و لم يكن ثمة خطأ من العامل يكون المرفق مسؤولاً و يجب عليه تعويض المتضرر.....اذ أن هذا يد في حقيقة الأمر نوعاً من مخاطر المهنة يترتب على استخدام الآلات الميكانيكية في الظروف العادية، و مادام لا يوجد نص تشريعي بمنع التعويض في مثل هذه الحالة فإن العدالة تقضي اقرار مسؤولية الدولة قبل العامل المصاب عن المخاطر التي لحقت به نتيجة مشاركته في تسيير المرفق الذي يعمل به....." فقد نجح في ارساء أساس جديد للمسؤولية وهو ما يعرف بمسؤولية المخاطر أو المسؤولية عن العمل الإداري المشروع كأساس تكميلي بجانب المسؤولية الخطئية⁸. فقد تطورت المسؤولية حيث أصبح القاضي الإداري يقبل المسؤولية على أساس آخر هو الخطر الناشئ عن نشاط الإدارة دون الحاجة الى تقدير المتضرر فيما اذا كان خاطئاً أم لا ففي ظل زيادة تدخل الدولة في مختلف النشاطات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية بهدف تحقيق المصلحة العامة قد تلحق أضرار بالأفراد مما يستوجب مساءلة الدولة عن تأمين مواطنيها ضد مخاطر أعمالها، بتعويض من يصيبه ضرر من ممارسة نشاطها حتى في حالات التي لا يمكن نسبة وصف الخطأ أثناء ممارسة هذا النشاط. فالإدارة يجب أن تتحمل تبعة مخاطر نشاطها المرفقي الضار بالأفراد لهذا فقد اختلف الفقه في اقرار بمسؤولية الدولة دون خطأ من جانبها عن أعمالها الإدارية لوجود صعوبة وضع مفهوم قانوني لتلك المسؤولية، و ترجع الصعوبة الى أن الفقه في غالبه لم يستقر على تسمية واحدة لتلك النظرية وتعددت تغيرات للدلالة على تلك النظرية فمنهم من يقيم مسؤولية الإدارة على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كالفقيه الفرنسي دولوبادير واتجه اتجاه أخير الى الجمع بين الاتجاهين السابقين، و أيا كانت النظرية التي تستند اليها المسؤولية غير الخطئية فإنها تنعقد بتوفر ركنين فقط هما الضرر و العلاقة السببية بينه وبين نشاط الإدارة المشروع، حيث تتسم المسؤولية دون الخطأ بالطابع الموضوعي فمصدرها الضرر الذي لحق بذئ الشأن على عكس المسؤولية الخطئية التي يتركز النقاش حول الشخص مرتكب الفعل الضار⁹ و رغم توسع مجلس الدولة الفرنسي في تقدير مسؤولية الدولة بالتعويض بدون خطأ إلا أنه لا يزال يعتبر أساس العام للمسؤولية الدولة هو الخطأ و أن المسؤولية غير الخطئية هي الأساس التكميلي.

وقد تعرضت فكرة المخاطر كأساس قانوني لمسؤولية الإدارة بدون خطأ أو عن عملها المشروع لانتقادات من جانب بعض الفقهاء ممن اتجهوا للاستعاضة عنها بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ذلك أنه من الاجحاف أن يتحمل بعض المواطنين أعباء تفوق تلك التي يتحملها البعض الآخر لمصلحة المجموع.¹⁰

المبحث الثاني : أساس مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري

وتطبيقاته على قانون المصالحة الوطنية

ان سلطة الضبط الإداري تتمثل في حق الإدارة في فرض قيود على الأفراد تحد من حرياتهم ومن نشاطهم الفردي بقصد المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية من خلال مختلف الوسائل و الإجراءات التنظيمية واللائحية و الأوامر و القرارات الفردية، و التي تتمثل أساسا في لوائح الضبط في شكل قواعد عامة مجردة و موضوعية أو في شكل تدابير الضبط الفردية في شكل قرارات إدارية فردية تستهدف صيانة النظام العام، كالأمر بهدم منزل ايل للسقوط، أو لاحتوائه على متفجرات فضلا عن حق سلطة حفظ النظام العمومي في التنفيذ الفوري و المباشر حيث تملك سلطة الضبط اجبار الأفراد على الخضوع لأحكامها و قراراتها، و تتوسع هذه التدابير الضبطية في ظل الظروف الاستثنائية الى تدابير سالبة للحرية من خلال أسلوب الجزاء الإداري¹¹ اذا لم تسعف الإجراءات العادية في استتباب النظام العام و مواجهة الاضطرابات ولذلك يتدخل المشرع لتوسيع السلطات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية بما يمكنها من اتخاذ الإجراءات العاجلة و اللازمة فارضا نوعا من المشروعية الاستثنائية كقيود وضوابط على السلطة الضبطية لحماية الحريات العامة من التعسف اللامشروع. وعليه سنتطرق في هذا المبحث بتبيان تأصيل اساس مسؤولية الدولة عن اعمال الضبط الإداري وهذا في المطلب الأول وكذا تكريس المشرع الجزائري لمسؤولية الدولة عن اعمال الضبط الإداري من خلال قانون 06-01 المتضمن قانون المصالحة الوطنية و كذا تطبيقاتها في المطلب الثاني.

المطلب الأول : تأصيل أساس مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري

الأصل في مسؤولية الدولة عن أعمالها الادارية أنها تقوم على أساس نظرية الخطأ التي أرسى مجلس الدولة الفرنسي أركانها وهي الخطأ و الضرر وعلاقة السببية بينهما، إلا أنه أمام صعوبة اثبات هذا الخطأ عمليا، ابتدع مجلس الدولة قيام مسؤولية الدولة على أساس المخاطر وتحمل التبعة و على أساس المساواة أمام التكاليف و الأعباء العامة بصفة استثنائية، والتي بمقتضاها تسأل الدولة عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء تصرفات رجال الضبط، دون حاجة الى تكليف طالب التعويض أن يثبت خطأ هيئة حفظ النظام العام. وعلى هذا يعتبر مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري من المبادئ المقررة في القضاء و التشريع الفرنسي وهو الأمر الذي سيتبناه المشرع الجزائري و القضاء الإداري الحديث النشأة بها من خلال اجتهادات مجلس الدولة الجزائري بموجب تبني المؤسس الدستوري لمبدأ ازدواجية القضاء، فنظرا لطبيعة مرفق الأمن العمومي وما يستخدمه من وسائل في سبيل تحقيق الأمن ونظرا لصعوبة اقامة مسؤولية الدولة على أساس الخطأ لما يشترط فيه من جسامه ووجود ضرر غير عادي فان مجلس الدولة و كعادته في خلق قواعد القانون الإداري أجاز امكانية مساءلة الدولة عن أعمالها الضبطية من دون خطأ من جانبها، وقد تدعمت هذه الامكانية بصدور تشريعات تقرر صراحة مسؤولية الدولة عن نشاطها الضبطي المشروع ولقد حاول الفقه الإداري تأصيل أسباب تقرير هذه المسؤولية¹²، فوجدت اجتهادات نجمها كالتالي:

أولاً: مبدأ الغنم بالغرم الذي يقوم على أساس أن تتحمل الجماعة التي اغتنتمت وانتفعت من نشاط ضبطي تعويض الأضرار و المغارم التي سببها النشاط الإداري الذي انتفعت به، مما يعني أن تتحمل الجماعة العامة عبء دفع التعويض للمضرور من الخزينة العامة باعتبارها ذمة الجماعة المالية.

ثانياً: بمقتضى الصالح العام الذي يستوجب رفع الضرر الاستثنائي الذي يلحق أحد الأفراد من خلال تعويضهم من مال الجماعة ممثلاً في خزينة الدولة.

ثالثاً: فأساس التعويض مبدأ العدالة التي تقتضي أن يتساوى الجميع في المغانم و المغارم فليس من المنطلق أن تتحمل الضرر من نشاط ضبطي جماعة و تتضرر جماعة أخرى علماً أن الدستور يقرر بالمساواة في مختلف المجالات..

رابعاً: ويرى البعض الجمع بين نظرية المخاطر وبين مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة.

و أياً كان الأساس الفقهي الموصل لتبرير حق المتضرر في التعويض فإن الأهم هو الاعتراف بنظرية المخاطر كأساس مكمل للمسؤولية على أساس الخطأ خصوصاً في ظل الظروف الاستثنائية و الذي تدعمه بالاعتراف التشريعي بنظرية التعويض، مثل ما هو الحال مع قانون المصالحة الوطنية في الجزائر الذي أسس لنظرية المسؤولية دون خطأ بمختلف صورها و أسسها الفقهية.

المطلب الثاني : تكريس المشرع الجزائري لمسؤولية الدولة عن اعمال الضبط الاداري من خلال قانون 06-01 المتضمن قانون المصالحة الوطنية و كذا تطبيقاتها

سوف نعالج في هذا المطلب فكرتين أساسيتين تمحورتا حول دور المشرع الجزائري في تكريسه لمسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري و ذلك في الفرع الأول و كذا تطبيقات هذه الأخيرة في الفرع الثاني.

الفرع الأول : تكريس المشرع الجزائري لمسؤولية الدولة عن اعمال الضبط الاداري من خلال قانون 06-01 المتضمن قانون المصالحة الوطنية

يتضمن قانون المصالحة الذي دخل حيز التنفيذ في أول مارس 2006¹³ كترجمة ميدانية لميثاق السلم و المصالحة المصادق عليه بأغلبية في استفتاء 29 سبتمبر 2005، التعويض ماليا لضحايا الأزمة و منهم عائلات المفقودين ما لا يقل عن التعويض الممنوح لعائلات ضحايا الارهاب و الذي يشمل دية بقيمة 1,2 مليون دينار جزائري (ما يعادل 15 ألف دولار أمريكي) ومعاشات شهرية بقيمة 16 ألف دينار (ما يعدل 200 دولار) وهي مبالغ معتبرة بالنسبة للدخل الجزائري و يشترط القانون على عائلة المفقود التي تتقاضى التعويضات المالية ألا تطالب "تعويض آخر" مستقبلاً، وهي اشارة الى ضرورة غلق الملف والكف عن حمل شعار (الحقيقة والعدالة) وسيما وأن القانون ينص على منح شهادة وفاة لكل عائلة مفقود.

كما يمكن انتفاء قيام مسؤولية الدولة على أساس الخطأ وإنما على أساس المخاطر بمختلف صورها خاصة منها مبدأ المساواة أما الاعباء العامة ومبدأ التضامن وانتفاء وجود

المسؤولية الجنائية للدولة وهو ما يفهم من نص المادة 45 من قانون المصالحة " لايجوز الشروع في أي متابعة بصورة جماعية او فردية , في حق افراد قوى الدفاع والأمن للجمهورية, بجميع اسلاكها بسبب اعمال نفذت من اجل حماية الأشخاص والممتلكات ونجدة الأمة والحفاظ على مؤسسات الجمهورية ويجب على الجهة المختصة التصريح بعدم قبول كل ابلاغ أو شكوى " كما أن احدى فقرات هذا الميثاق تحذر من التذرع بما خلفته المأساة الوطنية من جراح بقصد زعزعة أركان الدولة أو وصم شرف جميع أعوانها الذين أخلصوا في عملهم. كما يتراجع الميثاق الاعترافات الرسمية السابقة بمسؤولية الدولة في قضية الالاف من المفقودين كما سمح هذا القانون ضمنيا بمسؤولية الدولة عن تعويض ذوي الحقوق ضحايا المأساة الوطنية على الشكل الآتي :

1-تعويض ذوي حقوق الضحايا المأساة الوطنية الذين يحوزون حكما نهائيا بوفاة المفقود طبقا للإجراءات المذكورة في المواد 30-31-32-33 حيث تنص المادة 37 من قانون المصالحة على حقهم في تعويض تدفعه الدولة على أن يحول ذلك دون المطالبة بأي تعويض آخر بسبب المسؤولية المدنية للدولة و يرجع أساس هذا التعويض الى أحكام نظرية المخاطر في صورة مبدأ المساواة أمام التكاليف العامة اذ العدالة تقتضي أنه يعوض ضحايا المفقود نتيجة اما مdahمات مصالح حفظ النظام العام و اما تقصير مصالح الأمن في توفير الأمن للأشخاص الذين تعرضوا للاختفاء القسري من طرف الجماعات الإرهابية المسلحة وكذا تقصيرها في واجب البحث والتحري عنهم.

2-تعويض الأشخاص الذين كانوا محل تسريح إداري من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية بحيث يحق لكل من كان موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل قررتها الدولة الحق في إعادة إدماجه في عالم الشغل أو عند الاقتضاء في تعويض تدفعه الدولة في إطار التشريع المعمول به. ولعل أساس هذا التعويض ليس خطأ مرفقيا مباشرا، وإنما مبدأ التضامن الوطني مع هذه الشريحة من أبناء المجتمع بناء على نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الدولة عن أعمالها المشروعة في تسريح أي موظف كان يمكن أن يشكل نشاطه خطرا على النظام العام و على الأمن العمومي أو السير العادي للمرافق العمومية.

و جدير بالذكر تقرير مسؤولية الدولة عن حالات أخرى لم ينص عليها قانون المصالحة على التعويض عنها مثل قضية أمن الممتلكات التي دمرت كإجراء فرضته مقتضيات النظام العام. إذ أن جميع الحالات المذكورة تتعلق بمسؤولية الدولة عن أمن الأشخاص. وكذا تقرير تعويض عادل مع النساء المغتصابات و قضية اثبات نسب الأطفالهن و إعادة الاعتبار لكرامتهن كضحايا المأساة الوطنية، إذا لم تتوخ الدولة الحيطة اللازمة لمنع حدوث الجرم أو المعاقبة عليه و تحمل منظمة العفو الدولية الدولة المسؤولية عندما تتعاس عن اتخاذ تدابير لحماية حقوق الإنسان.

الفرع الثاني: تطبيقات مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري

1- قضية وزارة الدفاع الوطني ضد ورثة بن عمارة لخميسي¹⁴.

و تتلخص وقائعها في أنه بتاريخ 26 أوت 1994، أقام رجال الدرك الوطني على الساعة الثامنة ليلا كميناً بإحدى الطرقات، و ذلك ضد الجماعات المسلحة. إلا أنهم لم يضعوا أية إشارة تدل على الحاجز، بل إنهم لم يكونوا متواجدين بجانب السيارة التي استعملوها، والتي كانت متوقفة بحافة الطريق، و دون أي رمز يدل على الحاجز. و لما وصلت السيارة التي كان على متنها كل من السائق؛ و السيد بن عمارة لخميسي و زوجته و ابنتيه، إلى مكان الحاجز، توقف السائق لبعض الثواني ثم بدأ الشك يراوده حول حقيقة الحاجز؛ إذ اعتقد بأن الحاجز يعد مزيفاً أقامته الجماعات المسلحة، و هو ما أدى به إلى الانطلاق من جديد وبسرعة، فقام رجال الدرك الوطني بإطلاق النار على السيارة و دون إعطاء أمر بالتوقف، بل دون القيام بإنذار شفهي أو إطلاق النار في الهواء.

ولقد ترتب على تلك الطلقات النارية وفاة السيد بن عمارة، و إصابة زوجته و ابنتيه بجروح خطيرة؛ و لما لجأ ورثة بن عمارة أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء أم البواقي للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقتهم من جراء وفاة الهالك، و ذلك ضد وزارة الدفاع الوطني، دفعت هذه الأخيرة بأن الحادث وقع نتيجة خطأ السائق الذي لم يحترم الحاجز المقام من طرف رجال الدرك الوطني.

إلا أن المجلس القضائي أصدر بتاريخ 14 نوفمبر 1995 قرار يقضي بإلزام وزارة الدفاع الوطني و ممثل الوكالة الوطنية بالخرزينة العامة بوزارة الاقتصاد، بدفع بالتضامن لورثة الهالك مبلغ 200 ألف دينار جزائري لكل واحد منهم. وهذا ما أدى بوزارة الدفاع الوطني إلى استئناف هذا القرار أمام مجلس الدولة في 04 فبراير 1996 حيث طلبت بإعفاءها من المسؤولية على أساس أن الضرر كان سببه خطأ الضحية. إلا أن مجلس الدولة أيد القرار المطعون فيه.

هذا، و تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة قد أسس حكمه هنا على نظرية المخاطر.¹⁵ رغم ارتكاب رجال الدرك الوطني لعدة أخطاء جسيمة، و المتمثلة في عدم وجود الإشارة المعلومة قانونا و المينة للحاجز، و توقف السيارة المستعملة في الحاجز بحافة الطريق، و عدم وجود أي رمز يدل على السلطة، بالإضافة إلى أنه قبل إطلاق النار لم يقم رجال الدرك الوطني بإعطاء إشارات بالتوقف، أو إعطاء إنذار شفهي، أو إطلاق الرصاص في الهواء أو في عجلات السيارة. و الغريب من الأمر أن مجلس الدولة نفسه أكد على هذه الأخطاء في حيثيات القرار؛ فمما جاء في إحدى حيثيات هذا القرار ما يلي: "حيث أنه بغض النظر عن الخطأ المرتكب من طرف أعوان الدولة في أداء مهامهم في دعوى الحال، و الذين لم يقوموا بالتحذيرات الواجبة". وهذا ما يمكن تأكيده من خلال قضية أخرى.

2- قضية دالي محمد الطاهر ضد وزارتي الداخلية و الدفاع الوطني و من معهما.

و هي قضية تثبت كما يقول د/ بدران مراد قيام الخطأ الجسيم الموجب لمسؤولية الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، و التي تتلخص وقائعها في أنه بتاريخ 09 جويلية 1995 تعرض السيد دالي محمد طاهر للضرب و الجرح العمدي بسلاح ناري و المفضي إلى عاهة مستديمة من طرف السيد محزم عزالدين، عضو في الدفاع الذاتي ببلدية بوثلجة تحت قيادة الدرك الوطني التابعة لوزارة الدفاع الوطني، و لقد سلمت له شهادة طبية تثبت عجزه عن العمل بصفة دائمة و بنسبة 100%. و بعد متابعة المتسبب في الحادث أمام محكمة الجنايات، أصدرت هذه الأخيرة في 10 أبريل 1996 حكما يقضي بإدانته، و الحكم عليه بسنتين حبس نافذة و غرامة قدرها 3000 دج، و حفظ حقوق الطرف المدني، فقام الضحية بعد ذلك برفع دعوى أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء عنابة ضد محزم عزالدين عضو الدفاع الذاتي، ووزارتي الداخلية و الدفاع الوطني، و المندوبية التنفيذية

طالباً إلزامهم بالتضامن بدفع تعويض عن الأضرار التي أصابته. إلا أن الغرفة الإدارية حكمت بعدم الاختصاص، وذلك على أساس أن مسؤولية الإدارة غير قائمة لأن المدعى عليه الأول وكان في حالة سكر، وبتاريخ 04 ماي 1997 استأنف السيد دالي هذا القرار أمام مجلس الدولة، فقام هذا الأخير بقبول الاستئناف كما ألغى قرار مجلس قضاء عنابة، وبعد التصدي ألزم الدولة ممثلة في وزارة الداخلية بأدائها للضحية مبلغ 500 ألف دج كتعويض عن الضرر الذي لحق به.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة قد أسس قراره هذا على المادتين 136 و 137 من القانون المدني؛ أي مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، وهذا أمر غير مقبول في مجال القانون الإداري، الأصيل والتميز باستقلاليتها عن القانون المدني، ذلك أن أساس المسؤولية هنا هو الخطأ الجسيم، وهو ما أشار إليه القرار صراحة في إحدى حيثياته.

3- قضية بلدية حاسي بحبح ضد "ج.ع" و من معه¹⁶:

و تتلخص وقائعها في أنه بمناسبة فوز السيد اليامين زروال في الانتخابات الرئاسيات التي جرت سنة 1995، شهدت العديد من المدن مظاهر فرح بهذا الفوز؛ ومن ذلك بعض الأشخاص في بلدية حاسي بحبح الذين كانوا يطلقون الرصاص في السماء للتعبير عن فرحتهم بفوز الرئيس. فانطلقت رصاصة و أصابت الطفل (ش) الذي كان متواجد بعين المكان، ملحقة به جروحا متفاوتة الخطورة. فرفع والدي الطفل دعوى المسؤولية أمام الغرفة الإدارية بمجلس قضاء الجلفة مطالبين البلدية بالتعويض عما حدث لابنهم. فأصدرت هذه الأخيرة في 10 جوان 1996 قرار ضد البلدية، وقبل الفصل في الموضوع تعيين الطبيب المختص لمستشفى حاسي بحبح بعد أدائه اليمين، القيام بفحص الضحية مع تحديد نسبة العجز. وبتاريخ 17 جوان 1996 استأنفت المندوبية التنفيذية لبلدية حاسي بحبح قرار المجلس القضائي أمام مجلس الدولة على أساس أن الضحية قاصر، تركه والداه دون رقابة ورعاية، وأنه شارك في مظاهرة غير مرخص بها، لذلك فإن المسؤولية تقع على وزارة الدفاع الوطني، وأن البلدية لم تتخذ الاحتياطات المفروضة عليها طبقاً للمادة 140 من قانون البلدية.¹⁷

إلا أن مجلس الدولة أيد قرار المجلس القضائي وأسس على المادة 139 من قانون البلدية التي تنص على أن "تكون البلدية مسؤولة مدنيا عن الخسائر والأضرار الناجمة عن الجنايات و الجنح المرتكبة بالقوة العلنية أو بالعنف في تراها فتصيب الأشخاص و

الأموال، أو خلال التجمهرات و التجمعات". و سواء كان التجمهر أو التجمع مصرحا به، أو غير مصرح به، فإن البلدية تكون مسؤولة في كلتا الحالتين.

الخاتمة:

و ما يمكن قوله في الأخير أن مسؤولية الدولة عن أعمالها الادارية في مجال الحفاظ على النظام العام تقوم على أساس الخطأ و كذا المخاطر و جاء ذلك من خلال الدور الفعال التي ارساه مجلس الدولة الفرنسي في امكانية مساءلة الدولة عن الأضرار التي يمكن أن تصيب الأفراد من جراء مباشرة وظائفها خاصة رجال الضبط الاداري وتحمل التبعية على أساس المساواة أمام التكاليف و الأعباء العامة كمبادئ دستورية سامية على كل السلطات في الدولة، و من هنا جاءت فكرة الاقرار بمسؤولية الدولة عن أعمالها في مجال الحفاظ على النظام العام مع أهمية قانون المصالحة الوطنية في ذلك.

و ما يمكن كذلك قوله في نهاية هذه الخاتمة، أننا ارتأينا إلى تقديم مجموعة من التوصيات التي يساعد تطبيقها على الإمام بموضوع بحثنا بالإضافة إلى تحقيق المعادلة القائمة على تجسيد الموازنة بين الأعمال الضبط الاداري و كذا مسؤولية الدولة عنها و هي كالآتي:

—
الضرورة الأساسية التي يجب أن تحققها
الدولة في المجتمع هي حمايتهم من أي خروقات و تجاوزات لأمنها و استقرارها و كذا

استتباب نظامها الذي ازداد توسعا و مرونة في العصر الحالي كهدف أساسي
يبعدها عن قيام مسؤوليتها عن ذلك.

- وضع قواعد قانونية تضمن تحديد الجهات التي تقوم بالرقابة على أعمال سلطات الضبط الإداري بناء على اقتراحات المواطنين عن طريق ممثليهم وهذا لحماية حقوقهم و حرياتهم من الاعتداء خاصة في ظل الظروف الاستثنائية بهدف قيام المسؤولية الادارية للدولة.
- عدم تخصص القاضي الفاصل في المنازعات الإدارية أثر سلبيا في مجال التوازن بين السلطة و الحرية وذلك نظرا لعدم تمتعه بالاستقلالية.
- ضرورة التكريس الحسن لحقوق و حريات الأفراد مرهون على جرأة و تحرر القاضي من الناحية العملية لتجسيد مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الاداري.
- تخويل للإدارة السلطة التقديرية لتحقيق فكرة التلاءم بين المتغيرات والمستجدات وكذا النصوص التشريعية المنظمة لها.
- تفعيل آليات الرقابة على أعمال سلطات الضبط الإداري خاصة في ظل الظروف الاستثنائية.
- إعادة النظر في الصياغة الجامدة للمواد خاصة بالنسبة للقوانين المنظمة لمسؤولية الدولة.

الهوامش:

- ¹ د سعاد الشرفاوي، المسؤولية الادارية، ط3، مطبعة دار المعارف، مصر، سنة 1973 ، ص 70.
- ² قدري عبد الفتاح، النظرية العامة للمسؤولية الشرطية "جنائيا و اداريا"، منشأة المعارف الاسكندرية، 1974، ص 250.
- ³ محمد الوكيل، حالة الطوارئ و سلطات الضبط الاداري، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى، دار النهضة للنشر، مارس 2003، ص 506.
- ⁴Gaston Jéze, Les critères de distinction entre la faute personnelle et la faute de service, R.D.P, 1929, p 274.
- ⁵ George Vedel et pierre Delvové, droit administratif, Thémis, PUF, 1982, p 74.
- ⁶ ابراهيم فياض، مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 1973، ص 321.
- ⁷ محمود سعد الدين شريف، مقال تحت عنوان أساليب الضبط الاداري والقيود الواردة عليها، مجلة مجلس الدولة، العدد 12، 1964، ص 52.
- ⁸ د سليمان الطماوي، القضاء الاداري، قضاء التعويض، طبعة 3، دار الفكر العربي، سنة 1977، ص 118.
- ⁹ فتحي فكري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، طبعة 5، دار النهضة العربية، سنة 1995، ص 296.
- ¹⁰ أحمد محيو، المنازعات الادارية، طبعة 3، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1982، ص 20.
- ¹¹ د شهبوب مسعود، مقال تحت عنوان الحماية القضائية للحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، عدد 1، سنة 1998، ص 24.
- ¹² رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2001، ص 50.
- ¹³ قانون رقم 01/06 المؤرخ في 01/03/2006، المتضمن قانون المصالحة الوطنية.
- ¹⁴ قرار مجلس الدولة المؤرخ في 8 مارس 1999، منشور في لحسين بن الشيخ آث ملويا، الجزء الأول 1998.
- ¹⁵ لقد جاء في إحدى حيثيات هذا القرار مايلي: " حيث أن ثبت أن رجال الدرك الوطني كانوا مسلحين بأسلحة ثقيلة و خطيرة، تشكل خطرا بالنسبة للغير حيث أنه... من الثابت قضائيا بأن نظرية الخطر بالنسبة لأعوان الدولة عند استعمالهم للأسلحة النارية قد تتحمل الدولة في حالة إلحاق ضرر للغير".
- ¹⁶ قرار مجلس الدولة المؤرخ 26 جويلية 1999، منشور في لحسين بن الشيخ آث ملويا، الجزء الثاني، 1998، ص 95.
- ¹⁷ قرار مجلس الدولة المؤرخ 16 نوفمبر 1999، منشور في لحسين بن الشيخ آث ملويا، الجزء الثاني، 1998، ص 283.