

مقدمة

إن المسؤولية كما قال جوسران، في طريقها إلى أن تكون نقطة الارتكاز في القانون المدني، بل وفي القانون بأسره، فإلى ما تقضي به المرجع في كل أمر، كما ترد إليها جميع الاتجاهات سواء في القانون العام أم في القانون الخاص، حتى ليحق لنا القول أنها باتت مركز الحساسية في كافة النظم القانونية (1).

فقد أصبحت بالفعل كذلك ولا تقتصر هذه الحقيقة على فرع بذاته بل أنها اشد وضوحا في مجال القانون الإداري، حيث تعتبر المسؤولية الإدارية من أهم وأعقد موضوعاته وأكثرها حركية و تجددًا لارتباطها في المقام الأول بالاجتهاد القضائي و تبعاته و التي هي أكثر وقرا من تبعات التشريع في مجال المسؤولية بالذات.

فإذا كان موضوع المسؤولية الإدارية يكتسي أهمية بالغة في عمومه فإن مسألة الأساس الذي تقوم عليه احتل مركز الصدارة ودارت حوله المناقشات وتجاذبتة اجتهادات الفقه القانوني منذ فترة طويلة، مما أنتج تيارات مختلفة، منها ما يجعل أساس مسؤولية الإدارة قائما على الخطأ ثابتا كان أو مفترضا، ومنها التي لا ترى ضرورة للخطأ بل تكفي بوقوع الضرر لانعقادها، فهل فعلا أن مستقبل نظرية الخطأ يكتفه الغموض وتحاصره النظريات الحديثة للمسؤولية ؟

فما هو إذا مجال هذه المسؤولية و حقيقة الدور الذي يلعبه الخطأ ؟ و لاستجلاء هذا الموضوع لا بد من استعراض أهم النظريات الفقهية التي أفرزها البحث عن أساس المسؤولية العامة و الخاصة، سواء كان أساسا عاما كنظرية المخاطر ونظرية الضمان، أو خاصا بالمسؤولية الإدارية، كنظرية المساواة أمام الأعباء العامة و نظرية الدولة المؤمنة، ولأن نشاط الإدارة اتسع في السنين الأخيرة بشكل كبير و شمل جميع الميادين مما يترتب عليه الإضرار بالمصالح الخاصة لأعداد متزايدة من الأفراد، فالحاجة أصبحت ماسة لدراسة الخطأ و دوره في قيام المسؤولية الإدارية لما فيها من فوائد علمية و عملية.

(1) د. عبد المعين لطفي جمعة، موسوعة القضاء في المسؤولية المدنية التقصيرية و العقدية، الكتاب الأول، الجزء الأول، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1977، ص 5.

فمن الناحية العلمية فإن هذا الموضوع متجدد و يعرف تطورات متلاحقة فما كان يعتبر خطأ بسيطاً قد يصبح خطأ جسيماً يعقد مسؤولية الإدارة أو الموظف حسب الحالة، لأن تحديد درجة الخطأ مسألة نسبية تتغير تبعاً للظروف، فما يعتبر جسيماً في الظروف العادية قد يصبح بسيطاً في الظروف الاستثنائية، بل وعدم الاكتفاء في بعض الحالات بالنظر إلى الصعوبات التي يواجهها المرفق في مجموعه بل بالبحث في مختلف المهام التي يقوم بها وتحليل كل منها بدقة لمعرفة مداها تمهيداً لتقدير درجة جسامة الخطأ الذي يؤدي إلى مساءلة الإدارة في أداء هذه المهمة بالذات، الأمر الذي يمكن معه القول بوجود تدرج في حدود مسؤولية الإدارة داخل المرفق الواحد، فكيف يتم تقدير مثل هذه الأخطاء و بهذا التباين الشديد و التنوع الهائل في هذه المرافق ولأن الخطأ فكرة معيارية تتعارض مع وضعها في تعريف جامد، فإن المسألة في هذا المجال أبعد عمقا حيث أن المطروح ليس فقط تعريف الخطأ، وإنما أيضا التفرقة بين نوعين من الخطأ، الشخصي و المرفقي ومدى مسؤولية الإدارة و الموظف عنهما، و تزداد الاعتبارات النظرية أهمية في الجزائر لأن الدراسات الخاصة بالمسؤولية الإدارية محدودة جدا لا تتماشى مع اتساع الظاهرة الإدارية في دولة نامية يعترى سير مؤسساتها الكثير من الخلل والقصور ومدعوة للقيام بمهام ضخمة.

أما من الناحية العملية فإن هذا الموضوع له أهمية بالغة ذلك أن قلة وعي الأفراد بحقهم في مقاضاة الإدارة و مطالبتها بتعويض الأضرار التي تلحقها بهم ، وأن إحجامهم عن ذلك سيؤدي إلى ضياع حقهم في التعويض و تمادي الإدارة في أخطائها .

كما أن هذه الأخيرة لا شك ستستفيد عند تفهم حقيقة هذا الموضوع و تعرف حدود تصرفاتها و أساس مسؤوليتها و تتحاشى مسبقا ارتكاب الأخطاء قدر المستطاع، بمراقبة موظفيها و متابعة أعمالهم و توفير الإطار الملائم و الوسائل الكافية لحسن القيام بها.

كما أن القضاء بدوره بحاجة إلى معرفة مستوى التطور الذي بلغته المسؤولية الخطئية للإدارة و ما صاحب تطبيقها من مشاكل، و ما اتبع لها من حلول خاصة و أنها تعتبر حجر الزاوية في نظام المسؤولية الإدارية و تعرف تطورا مستمرا لمواجهة ظروف الحياة المتغيرة، واتجاه الفكر الإنساني نحو التيسير على المضرور خاصة و أن القاضي

له سلطة تقديرية كبيرة في تحديد نوع الخطأ ووضع الحدود الفاصلة بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي و لا تتصل هذه التفرقة بتحديد جهة الاختصاص القضائي فحسب بل بالقواعد الموضوعية أيضا.

فلما كانت الدولة كشخص معنوي فإن الأخطاء التي تنسب إليها تقع فعلا وفي كل الأحوال من شخص طبيعي سواء كان معروفا أو غير معروف فينسب الخطأ إلى المرفق ذاته، ويشكل هذا الأمر عنصر صعوبة عند تحديد الخطأ لأن إطاره أكثر وضوحا لدى الشخص المعنوي الذي يكون الهدف من وجوده معينا بدقة، أما الموظف فتصرفاته انعكاس لسلوكيات مرتبطة باحتياجات غير محددة و بالتالي لا يمكن وضعها تحت حصر. فالواقع أن تحديد الحد الفاصل بين ما يعد خطأ شخصيا و ما يعتبر خطأ مرفقيا له أهمية متعددة، فالتشدد في مسؤولية الموظف يقتل فيه روح المبادرة و يدفعه إلى التراخي وربما إلى التهرب من مباشرة واجباته، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن بعض الأخطاء البسيطة قد يترتب عليها نتائج جسيمة وليس من العدل أن يتحمل الموظف كافة تلك النتائج، ناهيك عن الحالات التي يتسم فيها تنظيم المرفق بالتعقيد، حيث تتشابه الاختصاصات، ويصعب التحديد الدقيق لمضمون القواعد الواجبة التطبيق، ويتعذر في هذه الظروف إلزام الموظف بتعويض أي خطأ يتسبب فيه هذا الوضع.

فبالنسبة لمنهج الدراسة فقد فرضت طبيعة الموضوع استخدام عدة مناهج منها الوصفي ودراسة الحالة ، والمقارن، وأخيرا التاريخي، وكان لابد من الاعتماد على النظام الفرنسي باعتباره المصدر التاريخي للنظام الجزائري وفضلنا كذلك المقارنة مع النظام المصري بحكم تقارب البيئة القانونية للبلدين. وكثيرا ما كانت هذه المقارنة تصطدم بقلة الاجتهاد القضائي الجزائري في المادة الإدارية وعدم نشره وهذا ما شكل عقبة أساسية في البحث .

أما عن المراجع المعتمد عليها فمنها ما يتعلق بفقهاء المسؤولية في القانون المدني بوجه عام وهذه كانت فائدتها محصورة في الوقوف على المبادئ العامة المشتركة بين المسؤوليتين الخاصة و العامة، ومنها ما يتعلق بالقضاء الإداري ولكنها لا تتوسع في

دراسة الخطأ أما المراجع المتخصصة فمنها ما يتعلق بالحدود الفاصلة بين الخطأ الشخصي و الخطأ المرفقي في القانون الإداري الفرنسي، وما يعالج نظرية الخطأ الشخصي و المرفقي في دراسات مقارنة بين النظامين المصري و الفرنسي، وقد ساهمت في إثراء البحث بوجهات نظر متنوعة ، أما عن المراجع التي تتناول موضوع المسؤولية الإدارية في الجزائر فلم يتوفر لنا منها سوى القليل فيها ما يعالج المنازعات الإدارية ، و المسؤولية بوجه عام، وقد أفادت في إثراء الموضوع، أما المسؤولية عن عمل السلطة القضائية فكانت فائدته قليلة لاقتصره على المجال القضائي، ومنها ما يتعلق بالمسؤولية دون خطأ في القانون الإداري⁽¹⁾ وكانت فائدته كبيرة خاصة في طرح أهم النظريات المؤسسة لقيام المسؤولية و لا يخفى أن ندرة المراجع بقدر ما تضيف من أهمية لموضوع البحث لكونه مجالاً يحتاج إلى المزيد من الدراسة بقدر ما تمثل من صعوبة أمام من يتصدى له خاصة مع عدم انتظام نشر أحكام القضاء الجزائري و محدودية توزيع ما ينشر منها.

وقد اتبعنا لإنجاز هذا البحث الخطة التالية: والمتكونة من فصل تمهيدي وتفصيله، وفي الفصل الأول النظريات المؤسسة لقيام المسؤولية والفصل الثاني الخطأ المستوجب لقيام المسؤولية الإدارية.

(1) وهذه المراجع هي على التوالي للأستاذة: أ. محيو، ع. عوابدي، م. لعشب، ح. فريجة، م. شيهوب، ينظر فهرس المراجع.