

الفصل التمهيدي المسؤولية الإدارية و الجهة المختصة بنظرها

عند تحديد الخطأ الذي يقيم مسؤولية الإدارة، لا بد من التعريف بالمسؤولية بوجه عام، ثم بيان أنواعها المختلفة لوضع هذه المسؤولية في مكانها بالنسبة إلى غيرها و تعيين دائرتها من بين دوائر أوسع منها المسؤولية القانونية والأدبية الجنائية و المدنية تقصيرية كانت أو عقدية و تميزها عما يمكن أن يشتبه بها و تكيف طبيعتها القانونية و تحديد ما إذا كانت مسؤولية عن العمل الشخصي أو عمل الغير .

ولا مناص كذلك من تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر دعاوى المسؤولية الذي مر بتطور تاريخي طويل قبل أن يصل إلى وضعه الحالي، وخاصة ما حدث من تحول في النظام القضائي الجزائري من الوحدة إلى الازدواجية وما تبع ذلك من تنصيب أجهزة قضائية متخصصة في القضاء الإداري وما تقرر إنشائه ولم يرى النور بعد، كل هذه المستجدات وما تمثله من أهمية، وما تحمله من تأثير على تحديد الجهة المختصة بدعوى المسؤولية مما استوجب التطرق إليها بالقدر الذي يحتاجه البحث. وهكذا ينقسم هذا الفصل إلى التعريف بالمسؤولية وبيان أنواعها (المبحث الأول)، الاختصاص بدعوى المسؤولية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

التعريف بالمسؤولية وبيان أنواعها

إن أول ما توحى به كلمة المسؤولية من معنى، أن ثمة فعلا ضارا يوجب مؤاخذاة فاعله. و عليه يمكن القول بصفة عامة، أنه لا مسؤولية عن فعل خال مما يستدعي أي لوم بنحو ما، حتى لو نجم عن هذا الفعل ضرر للغير و بجانب هذا قد يوجه اللوم إلى المرء لمجرد ما يخامر نواياه من الإقدام على عمل بذاته أو الامتناع عن آخر، و بالتالي تكون المؤاخذاة لاقتراف أيهما، بينما في وضع ثان لا يعتد بذلك و لو بأيسر قدر، وإنما الذي يهم هو المسلك الخارجي لما بدا من المرء. و إلى جانب المعنى السابق تحمل المسؤولية من ناحية أخرى فيما تعنيه أنه عند وقوع ضرر يجب تعويض المضرور عنه، فهل معنى هذا أن يعتبر الإنسان مسؤولا كيفما كان عما تسبب فيه من ضرر للغير فيلزم بتعويضه؟ إن القول بهذا لا يمكن أن تحتل نتائجها طاقة البشر، لأن مجريات الحياة تجعل الإنسان ببعض تصرفاته سببا في إلحاق الضرر بالآخرين.

ولا يستساغ أن يلزم بتعويض كل ما ينتج عن ذلك، فضلا عن أنه ليس كل ضرر يوجب حتما المساءلة و من هنا لم يكن يسرا تحديد معنى المسؤولية بوجه عام إلا أن ذلك لم يثني فقهاء القانون عن البحث و محاولة إيجاد تعاريف مختلفة لها . و للوقوف على المقصود بالمسؤولية يتطلب الأمر تحديد المعنى اللغوي أولا و الاصطلاحي ثانيا، ثم توضيح مفهوم المسؤولية القانونية بصورة عامة و المسؤولية الإدارية بصورة خاصة، لتمييزها عن غيرها من المسؤوليات المختلفة و وضعها في إطارها القانوني المحدد عن طريق تكييف مسؤولية الإدارة عن الأخطاء

التي تصدر عنها، عند قيامها بالنشاط الموكل إليها، والذي قد ينتج عنه أضرار تصيب الأفراد، و سنتعرض للتعريف بالمسؤولية في (مطلب أول)، وبيان أنواعها في (مطلب ثاني)

المطلب الأول

التعريف بالمسؤولية

نتناول من خلال هذا المطلب المعنى اللغوي في (فرع أول) والمعنى الاصطلاحي في (فرع ثاني) للمسؤولية في فرعين متتالين هما :

الفرع الأول :

المعنى اللغوي

المسؤولية لغة هي ما كان به الإنسان مسؤولاً أو مطالباً عن أمور أو أفعال أتاها⁽¹⁾ أي قيام شخص ما بأفعال أو تصرفات يكون مسؤولاً عن نتائجها، أي أن يتحمل تبعه ما سببه للغير من ضرر، و أن تتم مؤاخذته عما فعل، و هي بهذا المعنى تعبر عن الحالة الفلسفية و الأخلاقية و القانونية التي يكون فيها الإنسان مسؤولاً و مطالباً عن أمور و أفعال أتاها إخلالاً بنواميس و قواعد و أحكام أخلاقية و اجتماعية و قانونية⁽²⁾.

الفرع الثاني

المعنى الاصطلاحي

و سنتطرق للمعنى الإصطلاحي للمسؤولية بصورة عامة و المسؤولية الإدارية بصورة خاصة من خلال إستعراض ما يقول به الفقه الغربي (أولاً) و العربي (ثانياً) .

(1) المنجد في اللغة و الآداب و العلوم ، المطبعة الكاثوليكية بيروت ، الطبعة الأولى. 1960 ص 316
(2) د.عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية ، دراسة تأصيلية تحليلية و مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية 1994 ص 11.

أولاً: في الفقه الغربي

تناول الأستاذ فيدال " VEDAL " تعريف المسؤولية بمعناها الواسع واستعمالاتها المختلفة: المسؤولية السياسية، و المسؤولية الجزائية و المسؤولية التأديبية مما يندرج حسبه ضمن الاستعمال العام للكلمة في الفروع المتعددة للقانون.⁽¹⁾

من ثمة ينتقل إلى تحديد مفهوم المسؤولية المدنية بصورة خاصة فيرى أنها تكمن في ذلك >> الالتزام الذي يفرض شروطاً معينة، بأن يقوم الشخص المتسبب في أحداث الضرر بجبره عن طريق التعويض العيني أو بمقابل<>⁽²⁾ و المسؤولية الإدارية التي يطلق عليها أحيانا مسؤولية السلطة العامة، عنصر أساسي في النظام الإداري و يمثل خضوعاً يفرض على السلطة العامة مثله مثل مبدأ المشروعية.

يشير الأستاذ فيدال إلى أن هذا الخضوع ليس خاصاً بالنظام الإداري، لأن الأفراد يخضعون بدورهم لنظام مسؤولية تحدده على وجه الخصوص المادة 1322 و ما يليها من القانون المدني الفرنسي، و لكن المسؤولية الإدارية مستقلة و تغطي الحالات التي لا وجود لها في القانون المدني.

أما الأستاذ كابتان " Capitant " فيعرف المسؤولية >> بأنها الالتزام بإصلاح ضرر أحدثناه لشخص عن طريق الخطأ<>⁽³⁾ و يعاب على هذا التعريف رغم بساطته ووضوحه، جعله المسؤولية شكلاً من أشكال التأمين و إغفاله لجانبها المتمثل في كونها الالتزام النهائي الذي يتحمله المتسبب في إحداث الضرر، و ما ينتج عنه من الناحية العملية بالنسبة للشخص المضرور وحقه في رفع الدعوى على التابع أو المتبوع أو عليهما معاً، و بهذا الشكل تأخذ المسؤولية عن فعل الغير معناها الحقيقي.

1) Voir GEORGES VEDEL ,Droit Administratif, Thémis presses universitaires de France 6^{ème} édition ,1976. p 325

2) Voir GEORGES VEDEL, op ,cit, p 325

3) Voir GEORGES VEDEL, op ,cit, p 325.

أما **جوسران "Gosserand"** فلم يعرف المسؤولية بل عرف المسؤول بأنه ذلك الشخص الذي نلقي على عاتقه نهائيا عبء الضرر الذي وقع، و على هذا الأساس يعتبر الشخص مسؤولا حتى لو كان هو نفس الشخص الذي وقع عليه الضرر.

بمثل هذا التعريف يكون **جوسران** قد وسع من مفهوم المسؤولية المدنية ليشمل المسؤولية الأدبية و الأخلاقية نتيجة لقبوله مسؤولية الشخص في مواجهة نفسه الأمر الذي يتعارض مع فكرة ازدواجية المسؤول و المضرور ويعيب التعريف رغم أنه قد أصاب في إبرازه لفكرة الالتزام النهائي بالتعويض كشرط لانعقاد المسؤولية بالمعنى الدقيق. (1)

أخيرا يمكن أن نستخلص أن من التعريفات السابقة التي قال بها كل من **فيدال، كبيتان وجوسران** بسيطة و واضحة، و هذا أمر إيجابي في أي تعريف لكنها ليست جامعة ولا مانعة حيث أنها لا تستوعب كافة فروض المسؤولية و لا تحيط بكل جوانبها.

ثانيا : فى الفقه العربى

لم يتناول الفقه العربى تعريف المسؤولية بصفة أصيلة، بل جاءت محاولاته متأثرة إلى حد بعيد باتجاهات الفقه الغربى، و من أهم التعريفات التي قيلت في هذا الصدد ما جاء به الفقيه **السنهوري** من << أن المسؤولية هي تعويض الضرر الناشئ عن عمل غير مشروع و قد يكون هذا العمل غير المشروع، هو الإخلال بعقد أبرم، و هذه هي المسؤولية التعاقدية و قد يكون إضرار بالغير عن عمد أو غير عمد و هذه هي المسؤولية التقصيرية >> (2).

(1) - د. سعاد الشرقاوي المرجع السابق ص ، 100.

(2) - د. عبد الرزاق السنهوري، الموجز في النظرية العامة للالتزامات، طبعة 1946 ص ، 311.

و رغم وضوح هذا التعريف و دقته إلا أنه أهمل جانبا غاية في الأهمية حيث لم يحدد الشخص الذي يقع عليه العبء النهائي للتعويض عن الضرر و لم يشر إلى الازدواجية في شخص المسؤول والمضروب عندما تناول الضرر الناشئ عن الإخلال بالعقد و هذا لا يتحقق إلا بين شخصين على الأقل في إطار المسؤولية التعاقدية، و كذلك في المسؤولية التقصيرية عندما يتكلم عن الإضرار بالغير، و في هذا استثناء لأضرار الشخص بنفسه مما يندرج تحت المسؤولية الأدبية.

و في تعريف آخر يرى السنهوري أن المسؤولية هي مؤاخذة المرء باعتباره مسؤولا عما ارتكبه من أفعال، و تتراوح هذه المؤاخذة بين استهجان المجتمع لتصرفه، و بين الجزاء الذي يقرره القانون، و النوع الأول لا يدعو استهجان الناس لتصرفه و لا يترتب عنه أي جزاء قانوني و يسمى المسؤولية الأدبية أو الأخلاقية (1).

أما الأستاذ سليمان مرقس فقد اختصر تعريفه للمسؤولية في كونها حالة الشخص الذي ارتكب أمرا يوجب المؤاخذة (2).

ورغم ما يتسم به هذا التعريف من سهولة و اختصار و هذا أمر إيجابي، لكنه في نفس الوقت عام و غير محدد و لا يقع تحت ضابط، فهل أن كل أمر يوجب اللوم أو المؤاخذة يقع تحت طائلة المسؤولية؟ إن مثل هذا القول أمر شديد التعميم، فقد يقع فعل ما تحت خانة المؤاخذة رغم أنه لا يترتب أية مسؤولية مما يدخل مثلا في باب العادات و المجاملات .

أما الأستاذة سعاد الشرقاوي فقد اقتربت في تعريفها للمسؤولية بشكل أكبر من الفقه الغربي، و نظرت إليها من وجهة نظر فلسفة القانون حيث عرفتها بأنها >> وسيلة قانونية تتكون أساسا من تدخل إرادي ينقل بمقتضاه عبء الضرر الذي وقع مباشرة على شخص، بفعل قوانين الطبيعة أو البيولوجيا أو السيكلوجيا أو القوانين

(1) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، 1946، القاهرة، ص 842 .

(2) د. سليمان مرقس، المسؤولية المدنية في تقنيات البلاد العربية، القسم الأول، الأحكام، سنة 1971، ص 1.

الاجتماعية إلى شخص آخر ينظر إليه على أنه هو الشخص الذي يجب أن يتحمل هذا العبء >>. (1)

و في رأي آخر أكثر دقة عرفتها بأنها >> الالتزام الذي يقع نهائيا على عاتق شخص بتعويض ضرر أصاب شخص آخر<< (2) و يمكن أن نستخلص أن هذا التعريف الأخير وفق في التقريب بين التعريفين السابقين الذين جاء بهما كل من الفقيهين كابيتان وجوسران مما أفضى إلى تعريف أكثر شمولية لأنه جمع بين الميزتين الأساسيتين لكلا التعريفين وهما:

- أما الميزة الأولى فهي أن المسؤولية القانونية تتطلب مضرورا و مسؤولا و يجب أن يكون المضرور شخصا غير الشخص الذي تسبب في أحداث الضرر و هذا الأخير هو الذي يلتزم بدفع التعويض.

- أما الميزة الثانية فمفادها أن المسؤولية التزام نهائي يتحمله المتبوع و ليس التابع، لأن نص التقنين المدني الفرنسي على المسؤولية عن فعل الغير يجعل المتبوع مسؤولا عن تحمل العبء النهائي للتعويض و ليس مسؤولا مؤقتا فقط (3).

و في توضيحها لهذا التحليل ترى الأستاذة أن المعنى الصحيح و الوحيد للمسؤولية عن فعل الغير ما تنص عليه المادة 1384 من القانون المدني الفرنسي من أن الشخص لا يسأل فقط عن خطئه بل عن فعل من يسأل عنهم.

و في تعريف آخر للمسؤولية الأخلاقية و الأدبية، جاء به الدكتور عاطف النقيب اعتبرها ذلك الجزاء الأخلاقي و الأدبي المترتب على مخالفة القواعد الأخلاقية و الخروج عن الأطر التي تحددها الآداب (4).

(1) د. سعاد الشرقاوي المسؤولية الإدارية، الطبعة الثانية، 1972 دار المعارف، مصر ص 99.

(2) د. سعاد الشرقاوي المرجع السابق نفس الصفحة.

(3) د. سعاد الشرقاوي نفس المرجع ص 100.

(4) د. عاطف النقيب ، النظرية العامة للمسؤولية الناشئة عن الفعل الشخصي، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثالثة بدون تاريخ ص 15.

والملاحظ أن هذا التعريف واسع جداً، و غير محدد يتعدى دائرة المسؤولية القانونية ليمتد إلى دائرة المسؤولية الأدبية القائمة على الأخلاق و الآداب و التي لا تقع تحت حصر، ولا يمكن ضبطها نظراً لنسبية هذه المفاهيم و تغييرها من دولة إلى أخرى بل ومن زمن آخر في نفس الدولة .

وفي نفس الاتجاه يعرف الأستاذ عمار عوابدي المسؤولية بأنها حالة المؤاخذة أو تحمل التبعة فهي في نظره >> الحالة الفلسفية و الأخلاقية و القانونية التي يكون فيها الإنسان مسؤولاً و مطالباً عن أمور أو أفعال أتاها إخلالاً بنواميس و قواعد و أحكام أخلاقية واجتماعية و قانونية<<(1).

و يمثل هذا القول فإن المسؤولية بهذا المعنى شديدة العموم، تشمل المسؤولية الأدبية و الأخلاقية التي تقوم نتيجة ارتكاب خطأ يخالف القواعد الأخلاقية و يكون جزاؤها على مستوى نفسية الشخص مرتكب الخطأ، و يتخذ شكل تأنيب الضمير على ما اقترفه أو استهجان المجتمع لفعله، و يبقى هذا الجزاء داخلياً يدور بين الإنسان و نفسه أو بينه و بين ربه أو في علاقته مع غيره من الناس.

و تشمل المسؤولية القانونية بمعناها الواسع إلى جانب ما سبق تحمل التبعة كلما لزم الأمر عند مخالفة قواعد القانون الجزائي أو المدني أو التجاري أو الإداري أو الدستوري أو أي فرع من الفروع القانونية المختلفة لتقوم المسؤولية المقابلة للمخالفة المرتكبة و الحكم بتعويض الضرر الناتج عن ذلك و الذي يلحق بالفرد أو بالجماعة حسب الحالة.

(1) د عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية ، المرجع السابق، ص 11.

المطلب الثاني

بيان أنواع المسؤولية

تحمل كلمة المسؤولية معان مختلفة حسب المجال الذي تخصه، فقد يقصد بها المسؤولية الجزائية، أو الدستورية، أو التأديبية، أو المدنية، أو المسؤولية الإدارية أو غيرها و يثير هذا التنوع في المسؤوليات تساؤلا حول مجال المسؤولية الإدارية ومجالات تطبيقها خاصة و أنها تمتاز بمجموعة من الخصائص تجعلها تستقل عن غيرها من المسؤوليات الأخرى.

وقصد لتحديد الإطار الصحيح للمسؤولية الإدارية يجب أن نستعرض أهم أنواع المسؤولية التي تقوم في مجالات مختلفة و تقترب أحيانا من المسؤولية الإدارية لتعيين نطاق موضوع البحث و سنتناول ذلك من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول

المسؤولية الأدبية و المسؤولية القانونية

تتحقق المسؤولية الأدبية حين يقترف المرء إثما يسأل عنه أمام الله، و يحاسب عليه الضمير، سواء كان ذلك بعمل أو بالامتناع عن عمل، و المعيار هنا ينحصر في حسن النية أو سوءها وهذا أمر شخصي بحت بمعنى أن المسؤولية الأدبية تقوم على ما يبين من تحليل نفسية الشخص فيما بدا منه.

و ليس مهما في هذا الصدد إذ كان الضرر وقع أم لا، لذا فالمسؤولية الأدبية تستقل تماما عن نتائجها، فهي قد تتوافر لمجرد القصد أو ما يخالج النفس من إثم أو عدوان، كما أنه ليس فيها جزاء ما عدا تأنيب الضمير أو استهجان المجتمع لتصرف الفرد و نفورهم منه.

و من هنا يتضح وجوب استبعاد المسؤولية الأدبية من نطاق المسؤولية القانونية التي يهدف القانون في دائرتها إلى تنظيم العلاقات بين الأفراد، ولا تقوم إلا بوقوع ضرر يترتب عليه جزاء قانوني، و لهذا فإن نطاقها يتسع لكل ما يضيق به نطاق

المسؤولية القانونية. و يترتب هذا النوع من المسؤولية في كل مرة يتجاوز المرء فيها الحدود التي رسمها القانون والاتفاق و يكون مسؤولاً عن الأضرار الناشئة عن ذلك . و تتنوع صور هذا الضرر كما تختلف أوضاعه، ففي بعض الأحيان يتعدى أثره إلى المجتمع و في أحيان أخرى قد يقع على فرد بعينه، كما أنه قد يصيبهما معا و في كل حالة من هاته الحالات يتغير نوع الجزاء، فإذا كان التجاوز لقاعدة قانونية أمره أو ناهية يرتب عليها القانون عقوبة ، فالمسؤولية جزائية ، أما إذا تجاوز المرء حدود الاتفاق أو حدود ما التزم به قانونا، فالمسؤولية مدنية⁽¹⁾.

الفرع الثاني

المسؤولية الجنائية و المسؤولية المدنية

لقد ساعد التمييز بين المسؤولية المدنية و المسؤولية الجنائية على كشف أساس مشترك بين الجرائم التي لا تستتبع إلا جزاء مدنيا يتمثل في التعويض، و يقوم هذا الأساس على الإهمال و عدم التبصر، و من هنا بدأت فكرة الخطأ تتبلور شيئا فشيئا كأساس للمسؤولية المدنية عن الفعل الضار الذي يقع على الأموال.

ويرجع الفضل في الفصل بين المسؤولية المدنية و المسؤولية الجنائية و بلورة فكرة الخطأ إلى الفقيه الفرنسي دوما (DOMAT) في القرن السابع عشر، إذ صاغ منها مبدأ عاما حين اعتبر أن الخسائر و الأضرار التي تحدث بفعل أي شيء سواء كان هذا الفعل نتيجة عدم تبصر أو طيش أو جهل بما ينبغي العلم به، أو أي خطأ مماثل مهما كان يسيرا، يلزم من تسبب في حدوثها بالتعويض، ثم جاء الفقيه بوتيه "Pothier" و فرق بين الجرح و أشباه الجرح، و بحث في المسؤولية عن فعل الغير.

(1) - د. حسين عامر، عبد الرحيم عامر ، المسؤولية المدنية التصيرية و العقدية ، الطبعة الثانية، 1979 دار المعارف ص 3 ، 4، و د.محمود جلال حمزة، العمل غير المشروع باعتباره مصدرا للالتزام (القواعد العامة ، القواعد الخاصة) دراسة مقارنة بين القانون المدني السوري و القانون المدني الفرنسي و القانون المدني الجزائري، 1985، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 12

و هكذا استقلت المسؤولية المدنية بعض الشيء عن المسؤولية الجنائية في
أواخر عهد القانون الفرنسي القديم⁽¹⁾ و تقرر لها مبدأ يرتكز على ركن الخطأ
و أصبحت القاعدة أن << لا مسؤولية بدون خطأ >>، مما حدا بالفقيه دوما إلى القول
بأنه إذا نشأ أي ضرر غير متوقع عن فعل بريء، لا يمكن نسبة أي خطأ إلى فاعله،
فلا يكون الفاعل مسؤولاً عنه، كما أضحى المرء يسأل عن فعل غيره في بعض
الأحوال كما يسأل عن الأضرار التي تقع بفعل حيوانه أو سقوط بنائه⁽²⁾.

و يميز فلاسفة القانون بين نوعي المسؤولية في موضوع التسيير و التخيير
اعتماداً على فكرة الإثم التي تقع في الأساس على المسؤولية الجنائية و ترتدي
فيها قيمة خاصة ، في حين لا تقع أساساً في المسؤولية المدنية و الإدارية و لا
تحمل فيهما نفس القيمة.

ولا تقوم المسؤولية الجزائية أبداً بغير قاعدة من خطأ شخصي منسوب إلى
الجاني سواء أكان عمدياً أم غير عمدي، و ينبغي في هذا الخطأ أن يكون على مستوى
معين من الجسامة الشيء الذي يعتبر علة للتجريم و مصدراً اجتماعياً للجزاء الجنائي
و يتميز أيضاً بآثاره الهامة مقارنة بالجزاء المدني أو الإداري لوثيق اتصاله بحرية
الأفراد و كرامتهم و مستقبلهم ناهيك عن اتصاله بحياتهم في بعض الصور.

كما أن المسؤولية المدنية تختلف عن المسؤولية الجنائية، من ناحية أنها و إن
كانت تقوم بحسب الأصل على أساس حدوث فعل خاطئ ضار يلزم فاعله بتعويض
الضرر، إلا أنه يمكن وفي أحوال كثيرة أن تقوم بناء على أخطاء غير شخصية بمعنى
أنها غير مستندة إلى الملزم بالتعويض، كما في حالة المسؤولية عن فعل الغير و عن
حيازة الأشياء و الحيوانات بل أنها قد تقوم بمجرد وقوع الضرر حسب بعض
النظريات الموسعة للمسؤولية مثل المخاطر، و المساواة أمام الأعباء العامة وغيرهما.

(1) د. محمود جلال حمزة المسؤولية الناشئة عن الأشياء الغير الحية في القانون المدني الجزائري، دراسة مقارنة
بين القانون المدني الجزائري و القانون المدني الفرنسي و القانون المدني المصري، سنة الطبع 1988 ديوان
المطبوعات الجامعية الجزائر، ص 43.

(2) د. محمود جلال حمزة، المرجع السابق، ص 44.

أما المسؤولية الجنائية فلا تعرف شيئاً من هذا القبيل، فهي لا تقوم على الخطأ المفترض الذي يعتد به القانون المدني، ولا توجد لديه قرائن قانونية في إثبات الخطأ قاطعة كانت أم غير قاطعة، بل إن من يدعي صدور خطأ من الجاني مكلف قانوناً بإثباته، و بكونه خطأ شخصياً تسبب في توافر أركان الجريمة المعاقب عليها، عمدية كانت أم غير عمدية.

كما أن نظريات تحمل التبعة و المخاطر و ما يليها لاتزال بعيدة عن لعب دور يذكر في الفقه الجنائي، حيث تسود مبادئ غير هذه، تقتضي أن لا جريمة بغير نص، و التفسير الضيق للنصوص و الأخذ بما هو أصح للمتهم عند تأويلها في حالة النقص أو الغموض، فالإثم الجنائي مستقل عن الخطأ المدني في عناصره وفي مداه و إثباته و آثاره و نطاقه في الجرائم العمدية و غير العمدية معاً، و لهذا تبدو المسؤولية الجنائية أوثق اتصالاً بقواعد المسؤولية الخلقية من المسؤولية المدنية.⁽¹⁾

و مما سبق يكون الشخص مسؤول جزائياً إذا تجاوز ما نهى عنه القانون أو ما أوجبه، و كان القانون يرتب عقوبة على ذلك و يقوم القصد الجنائي ركن فيها و هنا تقترب من المسؤولية الأدبية وإذا كان محض النية يكفي في هذه الأخيرة، ففي المسؤولية الجنائية يجب أن يكون للنية مظهر خارجي يصل إلى حد معين من الجسامة. أما في المسؤولية المدنية فلا تشترط النية، و أكثر ما يكون الخطأ المدني إهمال بلا عمد، و سواء كان العمل غير المشروع عمدياً أو غير عمدي فإن الضرر الذي يحدثه يجب أن يعوض كاملاً دون تمييز ما بين الحالتين و يكون الشخص مسؤول مدنياً إذا تجاوز حدود الاتفاق المبرم بينه و بين شخص آخر أو حدود ما كفلته القوانين لذلك الشخص من حقوق و يكون الطرف المتضرر فيها فرداً بعينه، و لا يملك غير المطالبة بإصلاح ما أصابه من ضرر، و يغلب أن يكون تعويضاً مالياً عن طريق الدعوى المدنية.

(1) د. رؤوف عبيد، في التسيير و التخيير بين الفلسفة العامة و فلسفة القانون، الطبعة الثانية، 1976، دار الفكر العربي، ص، ص 270، 271.

أما المسؤولية الجنائية فتقوم على أساس أن هناك ضرراً أصاب المجتمع يتمثل
الجزاء فيها في عقوبة تطالب النيابة العامة بتوقيعها باعتبارها ممثلة للمجتمع⁽¹⁾، و
بهذا تكون دائرة المسؤولية المدنية أوسع بكثير من دائرة المسؤولية الجزائية لأن
الأولى تتحقق كلما أخل الفرد بواجب قانوني أو اتفاقي، وهي واجبات لا حصر لها في
حين تقتصر الثانية مقصورة على حالات الإخلال بأوامر أو نواه مقررة صراحة في
القانون الجزائي.

الفرع الثالث

المسؤولية العقدية و المسؤولية التقصيرية

تنقسم المسؤولية المدنية إلى عقدية و تقصيرية و تنشأ عن الإخلال
بالتزام سابق، و الالتزامات الأصلية إما أن تنشأ عن العقد، أو عن القانون فأما العقدية
فهي التي تترتب عن الإخلال بما التزم به المتعاقد، أما التقصيرية فهي التي تترتب
على ما يحدثه الفرد من ضرر للغير بخطئه⁽²⁾.

فأساس المسؤولية العقدية هو الخطأ العقدي، أي الإخلال بالتزام عقدي أما
المسؤولية التقصيرية فتقوم على الإخلال بالتزام قانوني واحد لا يتغير، هو الالتزام
بعدم الإضرار بالغير، و الدائن و المدين في المسؤولية العقدية مرتبطين بعقد قبل
قيامها، أما في المسؤولية التقصيرية قبل قيامها يكون المدين أجنبياً عن الدائن.

و تتضح الفروق بين المسؤوليتين في عدة نقاط، حيث تفترض المسؤولية العقدية
وجود عقد صحيح صادر عن ذي أهلية، أو ممن له الولاية عليه، أما المسؤولية
التقصيرية فلا تفترض وجود شيء من ذلك، أي أن المقابلة من حيث الأهلية صحيحة
ما بين الالتزام بالعقد، و الالتزام بالفعل الضار، و لكنها غير صحيحة بين المسؤولية

(1) - د. عبد المعين لطفي جمعة، موسوعة القضاء في المسؤولية المدنية التقصيرية و العقدية، الكتاب
الأول، الجزء الأول طبعة 1977، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص 20.

(2) تنوع المسؤولية المدنية إلى عقدية و تقصيرية و خيرة بينهما، د. خميس خضر، مقال وارد في مجلة القانون
والاقتصاد للبحوث القانونية و الاقتصادية، مارس يونيو سنة 1976، العدد الأول و الثاني، الشركة المتحدة للنشر و
التوزيع، ص 19 وما بعدها.

العقدية و المسؤولية التقصيرية .

أما من حيث الإثبات فإن الدائن في المسؤولية العقدية يستطيع أن يتخلص عملا من عبء الإثبات لإخلال المدين بالتزاماته و ذلك بمطالبته بالوفاء بما تعهد به فيضطر المدين إلى إثبات وفائه فإن لم يفعل كان الظاهر عدم الوفاء و جاز للدائن أن يحرك ضده دعوى المسؤولية التقصيرية.

أما من حيث الإعذار فإنه يجب أن يسبق المطالبة التعويض على أساس المسؤولية العقدية، أما التقصيرية فلا يشترط فيها ذلك، و الحقيقة أن هذا الشرط ليس مرتباً بنوع المسؤولية، و إنما بطبيعة الالتزام الذي حصل الإخلال به فإذا كان إيجابياً كان إعدار المدين ضرورياً قبل مطالبته بالتعويض لأنه لا يعد متأخر أو ممتعا عن الوفاء ما لم يعذر، و إذا كان الإلتزام سلبياً يصبح المدين مسؤولاً مسؤولية عقدية، و لو لم يكن قد أعذر لأن إخلاله بالإلتزام أمر إيجابي ظاهر. (1)

أما من حيث التعويض فيكون في المسؤولية العقدية عن الضرر المباشر المتوقع، أما في التقصيرية فيكون عن الضرر المباشر المتوقع و غير المتوقع أما بالنسبة للتضامن فإنه لا يثبت في المسؤولية العقدية إلا باتفاق أو بنص في القانون، أما في التقصيرية فهو مفترض بحكم القانون.

و من حيث التقادم تختلف مدته حيث تسقط دعوى المسؤولية العقدية بعد مرور مدة أطول، و يمكن الاتفاق على تقليصها، أما دعوى المسؤولية التقصيرية فتتقادم بمرور مدة أقصر، و لا يجوز الإتفاق على إنقاصها، و قد ساوى القانون المدني الجزائري في مدة التقادم بين المسئوليتين العقدية و التقصيرية و جعلها خمس عشرة سنة في كليهما << (2)

(1) - د. عبد المعين لطفي جمعة المرجع السابق ص ٥٠، د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، مرجع سابق، ص 748 و ما بعدها، و د. سليمان مرقس، المرجع السابق ص، ص 26 ، 27
(2) د. محمود جلال حمزة، المرجع السابق، ص 23.

أما من حيث جواز الاتفاق على الإعفاء من المسؤولية، فإن الرأي الراجح فقها و قضاء يجيز الاتفاق على إعفاء المدين من المسؤولية العقدية عن الخطأ اليسير أو على حصرها في حدود مبلغ معين و لكنه لا يجيز ذلك بالنسبة للمسؤولية التقصيرية باعتبار أن هذه الأخيرة متعلقة بالنظام العام⁽¹⁾

والخلاصة أنه توجد فروق جوهرية بين المسؤوليتين ترجع إلى طبيعة كل منهما فالمسؤولية العقدية جزاء للإخلال بالالتزام عقدي أما التقصيرية فهي جزاء للإخلال بالالتزام قانوني بعدم الإضرار بالغير.

الفرع الرابع

المسؤولية التأديبية و المسؤولية الإدارية

طبقا للقوانين التي تحكم الوظيفة العامة لا تقوم المسؤولية التأديبية إلا عندما يرتكب الموظف مخالفة تأديبية، بإتيانه فعلا أو امتناعه عن القيام بعمل بالمخالفة لأحكام القانون، فكل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون، أو يخرج على مقتضى واجبات الوظيفة يعاقب تأديبيا.

و تختلف المخالفة التأديبية في طبيعتها و أركانها عن الجريمة الجنائية، فالأولى قوامها أفعال تصدر عن الموظف فيها مساس بالنزاهة و الشرف، و خروجا عن الواجب و زعزعة للثقة و الاحترام الواجب توافرها في الوظيفة العامة، و مع ذلك فقد يأتي الموظف مخالفة تتطوي على خطأ تأديبي، الأمر الذي يوجب مساءلته تأديبيا و توقيع الجزاء المناسب عليه، قد يكون هذا الفعل خطأ مدنيا أو جنائيا.

و يمكن الاختلاف كذلك في اشتراط وقوع الضرر المطالب بتعويضه فلا لقيام المسؤولية المدنية فيها مجرد توافر الخطأ مناط المسؤولية التأديبية، و أساسها الوحيد الذي تركز عليه، كما تختلف هذه المسؤولية عن المسؤولية الجنائية التي تقوم أساسا على مخالفة قانون العقوبات و القوانين المكملة له.

(1) د. عبد المعين لطفي جمعة المرجع السابق، ص 30.

ويمكن أن تتفرد المسؤولية التأديبية في الفعل الواحد، و قد تجتمع المسؤوليات الثلاث التأديبية ، المدنية و الجنائية، أو تجتمع مع إحدى المسؤوليات الأخرى ، و حينئذ تستقل كل مسؤولية بنظامها و أركانها و إجراءاتها و الجهة المختصة بالفصل فيها. (1)

لا تتضمن القوانين المنظمة للوظيفة العامة تحديدا للأفعال التي يجب على الموظف القيام بها، أو تلك التي يتعين عليه الإمتناع عنها بل تكتفي عادة بالنص على إعتبار كل فعل إيجابي أو سلبي مخالف لمقتضى الواجب مخالفة تأديبية، ثم يترك بعد ذلك أمر تقدير ما يعتبر مخالفة و ما لا يعتبر كذلك للسلطة الإدارية أولا ثم للسلطة المختصة بالمحاكمة التأديبية ثانيا. (2)

غير أن ذلك لا يعني أن المخالفة التأديبية تعتبر من إطلاقات السلطة الإدارية فقد تأثرت الجريمة التأديبية بفكرتي السلطة و العقاب، و إن كان تأثير دور السلطة أقوى و أعمق حيث تقوم في نطاق التأثيم بدور هام و تتمتع جهات التأديب بإختصاص تقديري واسع في إعتبار أفعال بذاتها أو عدم إعتبارها جرائم تأديبية، لتحديد ما إذا كان تصرف ما ينطوي أو لا على اعتداء يمس النظام المقرر في حدود جماعة بذاتها. و لئن صارت من هذه السلطة التقديرية المبادئ المقررة، إلا أن إختصاص جهة التأديب بإسباغ صفة الذنب على تصرف ما ليس مطلقا ولا تحكيميا، حيث يخضع لسلطة القضاء ورقابته في هذا المجال، إلا أن هذا لا ينفي تمتع جهة التأديب بسلطة شبه تشريعية في خلق أوصاف المخالفة الإدارية بغض النظر عن اي رقابة لاحقة من جانب القضاء للتأكد من عدم الانحراف أو التعسف. (3)

(1) - د. مغاوري محمد شاهين، المساءلة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة و القطاع العام وفقا لأحكام القوانين 58، 61 لسنة 1971 ، 10 ، 47 ، لسنة 1972 ، عالم الكتب ، 1974 ، ص ، ص 106 ، 107 .
(2) د. محمد فؤاد مهنا، مسؤولية الإدارة في تشريعات البلاد العربية، المنظمة العربية للتربية و الثقافة و العلوم معهد البحوث و الدراسات العربية، 1972 ، ص 129 .
(3) د. أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1986 ، ص 7 .

وفى معرض التساؤل عن أهمية التأديب في نظام من النظم و عما إذا كان يقتصر على ردع الموظف المخطئ أي مجرد عقاب أو أن الهدف أبعد من ذلك؟ و لو كان الأمر كذلك لأضحى التأديب سيفا للعذاب مسلط على رؤوس الموظفين و لكان موضوعا قانونيا صرفا، إذ يكفي التأكد من أن الموظف قد أخطأ فعلا لتوقيع القصاص عليه كما هو الشأن في منطق قانون العقوبات قديما.

و لكن المعروف أن فلسفة قانون العقوبات قد تطورت فى معظم دول العالم و لم يعد ينظر إلى المجرم اليوم كعضو فاسد يجب نبذه تأمينا للمجتمع من أخطاره و إنما صار ينظر إليه بإعتباره مريضا، بل ضحية من ضحايا هذا المجتمع فى الكثير من الأحيان، يجب العمل على علاجه و إعادة تأهيله، و رده إلى المجتمع مرة أخرى مواطننا صالحا.

إذا سلمنا بأن المعنى السابق صحيحا في ظل الفلسفة الحديثة لقانون العقوبات و القائمة على فكرة العقاب أساسا فإنه يصدق من باب أولى بالنسبة للنظام التأديبي الذي لا يستهدف العقاب في ذاته بل يهدف إلى ضمان سير المرفق العام بانتظام و إضطراد. (1)

و يتجلى التقارب الكبير بين المسؤوليتين التأديبية و الإدارية في كون الأولى أحد تمثل الأوجه الأهم من الثانية لأنها تتأكد من الأداء السليم للموظف لمهامه الوظيفية بل إن النظام التأديبي السليم لا يكتفي بمجرد التأكد من قيام المخالفة التأديبية لعقاب مرتكبها و إنما يتعدى ذلك إلى بحث الأسباب التي جعلت ارتكاب المخالفة أمرا ممكنا. إن الأسباب الكامنة وراء ذلك قد تعود إلى سوء تنظيم المرفق الذي يعمل به الموظف، أو إلى غموض في الاختصاصات و تداخل في المهام أو إلى نقص في تأهيل الموظف بحيث يؤدي عمله و هو لا يعلم ما هي حدوده، و ما يضيفه عليه من حقوق و ما يفرض عليه من واجبات، كما يكون مرد الخطأ أحيانا إلى كثرة العمل أو إلى ظروف شخصية أو عائلية خاصة بالموظف، و من هنا يمكن التمييز بين المسؤوليتين

(1) د. سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1975 ص 19 .

التأديبية والإدارية على ضوء الغاية التي تتوخاها كلا منهما حيث تقوم الأولى فى مواجهة الموظف العام بسبب ما ارتكبه من أخطاء تتطوي على معنى الإخلال بحسن سير العمل الوظيفي و انتظامه و يلزم لترتيبها توافر عناصر أربعة:

أولاً: ضرورة ثبوت ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي الموقع عنه الجزاء.

ثانياً: وجود جزاء يلحق بالموظف فى مزايا الوظيفة تؤدي إلى حرمانه منها بصفة مؤقتة أو نهائية.

ثالثاً: قيام رابطة السببية بين الخطأ و النتيجة كسبب لقيام السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء المقرر قانوناً على الموظف.

رابعاً: أن يكون ارتكاب الجريمة راجعاً إلى سوء التنظيم من طرف الإدارة وهذا يمثل خطأ من جانبها - خطأ مرفقي - يحو خطأ الموظف أو يقوم مبرراً له و يؤدي إلى إنعقاد مسؤولية الإدارة. (1)

أما الغاية التي تتوخاها المسؤولية الإدارية فهي أوسع و أساسها سلوك منحرف عن سلوك الشخص العادي الموجود في نفس الظروف يرتب ضرراً للغير وفي هذا يمثل امتداداً لنطاقها حيث لا تكفي مثل المسؤولية التأديبية بوجود إخلال بواجبات الوظيفة العامة، إخلالاً إيجابياً أو سلبياً بل تمتد إلى كل حالة يوجد فيها خطأ و ضرر و علاقة سببية بينهما حتى دون وجود إخلال بواجبات الوظيفة بل يكفي توافر تقصير يؤدي إلى ضرر حتى و لو لم يكن مصنفاً ضمن الواجبات الوظيفية.

وقد تمتد المسؤولية إلى أبعد من ذلك، عندما تستند إلى المخاطر أو المساواة بين المواطنين أمام الأعباء العامة أو بمقتضى القانون أو لأي سبب آخر قد يراه الفقه مبرراً لقيام المسؤولية الإدارية و دون البحث في مدى صحة هذه الشروط أو تلك و صلاحيتها لأن تكون أساساً لهذه المسؤولية .

(1) د. عزيزة الشريف ، ضوابط العمل في الإدارة العامة ، دار النهضة العربية، 1983 ص 18 و ما بعدها.

المطلب الثالث

تكييف مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها

بعد استعراض الأنواع المختلفة للمسؤولية، جنائية و مدنية تقصيرية كانت أو عقدية و أخيرا التأديبية يثور التساؤل عن موقع المسؤولية الإدارية و إطارها فهل هي مسؤولية جنائية؟ و الجواب هنا بالنفي لأن هذه الأخيرة تقوم على أساس الإخلال بواجب قرره قانون العقوبات أو القوانين المكملة له بنص خاص حيث لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص.

وقد يرتكب الموظف جريمة حال مباشرة وظيفته أو تنفيذاً لأمر صادر من رئيسه حيث يمكن حينئذ و - حسب الحالة - أن تجتمع عدة مسؤوليات، فعندما تكون الواقعة المادية التي تشكل تصرف الموظف الخاطيء واقعة تحت طائلة أكثر من قاعدة قانونية، و ترتب كل منها أثراً قانونياً مختلفاً، فالواقعة قد تكون مجرمة في قانون العقوبات فترتب عليها القاعدة الجزائية توقيع العقاب الجنائي، و القاعدة التأديبية الجزاء التأديبي، بينما تلزم القاعدة المدنية بدفع التعويض لمن لحقه ضرر وفقاً لقواعد المسؤولية التقصيرية.

فعندما ينشئ التصرف الواحد أكثر من حق، حق عام للدولة في اقتضاء العقاب حفظاً للأمن العام، و حق عام للإدارة لحفظ سير المرفق العام و حق خاص هو حق الضرر في اقتضاء التعويض عن الضرر الذي لحقه.

كما أن المسؤولية الإدارية بعيدة عن المسؤولية الجنائية لأنها لا تقوم أساساً على قاعدة الإثم الخلقى بمقدر ما تقوم على قاعدة الإهمال الإداري، أو عدم التقيد بقيود تنظيمية صرفة قد تكون عديمة الصلة بقواعد الأخلاق الطبيعية و الاجتماعية، وربما على النقيض منها في بعض الأحيان .

ثم أن المسؤولية الإدارية لا تستوجب من الجزاءات ما يمثل في خطورته الجزاءات الجنائية بحسب الأصل، بل أنها لا تتطلب أحياناً حتى ثبوت الخطأ

أو الإهمال بصورة قاطعة كذلك الصورة التي تتطلبها المسؤولية الجنائية. (1)
وإذا كانت المسؤولية الإدارية ليست جنائية فهل يمكن اعتبارها مسؤولية مدنية و
هل هي عقدية أم تقصيرية؟

الأصل أن المسؤولية المدنية بمعناها العام المعروف في القانون المدني تقوم
تطبيقاً للمبدأ العام المقرر بالزام كل من تسبب بخطئه في إلحاق ضرر بالغير بإصلاحه
أما المسؤولية المدنية للإدارة العامة فتقوم عندما يرتكب الموظف خطأ عند ممارسته
للأعمال الإدارية، أو مجرد حدوث أضرار خاصة و غير عادية نتيجة لنشاطات خطيرة
بل وحتى عند للإخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة كما تنادي به بعض
النظريات الفقهية المبررة لقيام المسؤولية.

وكما ذكر سابقاً فإن المسؤولية المدنية تنشأ عن السلوك الذي ينحرف عن ما
يقوم به الرجل العادي في نفس الظروف، و قد ينشأ عن الإخلال بالتزام سابق، و
الالتزامات الأصلية إما أن تنشأ عن العقد أو القانون فالمسؤولية التي تنشأ عن الإخلال
بالتزام عقدي تعتبر مسؤولية عقدية، أما التي تنشأ عن الإخلال بالتزام قانوني فهي
مسؤولية تقصيرية.

و لما كانت للمسؤولية العقدية قواعد و أحكام خاصة أملت لها طبيعتها العقدية مما
جعلها تبحث عادة مع العقود الإدارية و يخصص لها جانب مستقل في موضوعات
القانون الإداري، أما المسؤولية التقصيرية فتبحث في ثلاثة محاور يتعلق الأول في
المسؤولية عن الأعمال الشخصية و الثاني في المسؤولية عن عمل الغير أما الثالث
فيتعلق بالمسؤولية عن الأشياء.

(1) د. رؤوف عبيد، المرجع السابق، ص 271.

تقوم المسؤولية عن العمل الشخصي الذي يصدر من المسؤول نفسه على خطأ واجب الإثبات فالخطأ هنا غير مفترض أما المسؤولية عن فعل الغير فالأصل أن المرء لا يسأل إلا نتيجة فعله الشخصي، و لا يتحمل تبعه فعل غيره ولا تقوم مسؤولية إلا إذا ثبت أن فعله كان خطأ و تسبب في إحداث ضرر معين، و يقع عبء هذا الإثبات على عاتق المضرور.

غير أن المشرع قدر أن تطبيق هذا الأصل قد يكون شديد الوطأة على المضرور في بعض الأحيان لذلك فرض على عاتق بعض الأشخاص كالمتبوع مثلا مسؤولية مقررة ابتداء دون حاجة لإقامة الدليل على خطئهم تمثل نوعا خاصا لأنها تقوم خلافا للأصل القاضي بأن لا يسأل المرء إلا عن خطأ شخصي ثبت من جانبه (1) أما النوع الثالث فيتعلق بالمسؤولية عن الأشياء الموضوعة في الحراسة.

و من المفيد البدء بتحديد نطاق المسؤولية عن فعل الغير و عن الفعل الشخصي، ويتحقق النوع الأول إذا ثبت من الناحية الواقعية أن المتبوع أو الشخص المعتدي يقع عليه عبء تعويض ضرر تسبب فيه شخص متميز و منفصل عنه جسمانيا، أما إذا ثبت أن الشخص الذي يسأل هو نفسه الذي ارتكب الفعل الضار فتقوم حينئذ المسؤولية عن الفعل الشخصي.

وفي جميع حالات المسؤولية عن فعل الغير يجد المضرور نفسه أمام شخصين فاعل الضرر و المسؤول عنه، و يتحدد هذا الأخير بناء على طبيعة العلاقة التي تربطه بمن ارتكب الفعل الضار، فأحيانا تكون علاقة تبعية، و يكون التابع في تصرفاته تحت رقابة المتبوع، و أحيانا تكون العلاقة بين المسؤول ومرتكب الضرر يتمتع فيها هذا الأخير بحرية عندما يكون ممثلا للمسؤول، ففي حالات المسؤولية عن أعمال التنفيذ تكون المسؤولية غير مباشرة عن فعل شخصي منفصل عن المسؤول، و هذا

(1) د. سليمان مرقس الوافي في شرح القانون المدني 2 في الالتزامات، المجلد الثاني في الفعل الضار و المسؤولية المدنية، القسم الثاني، في المسؤوليات المفترضة مطبعة السلام، الطبعة الخامسة، 1989 ص 715 و ما بعدها.

المعنى يمكن استخلاصه من نصوص القانون المدني التي تؤكد أن الشخص لا يسأل فقط عن فعله الشخصي بل أيضا عن فعل من يسأل عنهم. (1)

و لعل صورة من صور المسؤولية عن فعل الغير هي مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، و تثور في القانون الإداري كما في القانون المدني بكثرة، و يلاحظ أن هذا الأخير يستوي فيه أن يكون المتبوع شخصا طبيعيا أو معنويا كشركة أو جماعة وهي مسألة لا تؤثر إطلاقا على نظام المسؤولية.

أما مسؤولية الهيئات العامة في القانون الإداري فلا يمكن إلا أن تكون مسؤولية عن فعل الغير أي الموظفين التابعين للإدارة ذلك لأنها أشخاص معنوية مجردة لا تستطيع أن تتصرف لحساب نفسها، و إنما يتصرف التابعون لها باسمها و نيابة عنها عليه فمسؤوليتها غير مباشرة عن فعل أشخاص منفصلين عنها.

الواقع أن الإدارة لها كيان و مستقل عن الموظفين التابعين لها و يتميز هذا التصور بالبساطة و السهولة فلا يمكن أن يتصرف أو يخطيء إلا إنسان أي موظف بالإدارة و يستوي أن يكون المخطيء معروفا أو غير معروف ، ففي الحالتين لا يمكن إلا أن يكون المخطيء إنسانا إذ أن هذا لا يغير من طبائع الأشياء. (1)

عندما تسأل الإدارة عن أخطاء موظفيها، فإن الفقه الحديث يجمع على أنها مسؤولية عن فعل الغير، و إن اختلف الفقهاء في تحديد أساسها كما سيتم بيانه لاحقا .

(1) المادة 1384 قانون مدني فرنسي فقرة (1) المادة 124 - 134 - 135 - 136 القانون المدني الجزائري المعدل و المتمم الصادر بموجب الأمر رقم 58/75 الموقع في 26 ديسمبر 1975 .
(2) د. سعاد الشرقاوي المسؤولية الإدارية، دار المعارف بمصر، الطبعة الثانية، بدون تاريخ، ص 109 و ما بعدها.

المبحث الثاني الاختصاص بدعوى المسؤولية

الواقع أن الدولة تسأل بالتعويض - بصفة عامة - عن كل أعمال الإدارة التي تسبب ضررا للغير، سواء كانت أعمالا إدارية، يحكمها القانون العام وتنظر أمام القضاء الإداري كقاعدة عامة، و قد تسأل عن بعضها أمام القضاء العادي إستثناء و إذا لم تكن أعمالا إدارية، فتسأل عنها الدولة وفقا لأحكام القانون الخاص، و أمام القضاء العادي.

و لئن كانت الدولة تسأل بالتعويض عن أعمال الإدارة الضارة في كلتا الحالتين، إلا أن القضاء المختص يختلف في كل حالة عن الأخرى، و كذلك القانون الواجب التطبيق، و من ثمة ينبغي البحث في جهة الاختصاص بالنظر في دعاوى مسؤولية الدولة عن الأعمال الإدارية الضارة، سواء اتخذت شكل القرارات الإدارية أو الأعمال المادية.

وقبل الخوض في ذلك، و نظرا للتغير الذي طرأ على النظام القضائي الجزائري بعد صدور دستور 1996، فإن المنهجية العلمية تقتضي أن لمحة عن استعراض التحول الذي عرفه القضاء الجزائري من الوحدة إلى الازدواجية، لأن الجهة القضائية المختصة بنظر دعاوى المسؤولية تتغير عند تنصيب هيئات القضاء الإداري المستقل عن القضاء العادي.

و بناء عليه يمكن استبعاد الحديث عن الأجهزة المستحدثة في ظل الازدواجية بالقدر الذي يحتاجه البحث، لأن النظام القضائي الجزائري بين الوحدة و الازدواجية عرف تطورا تاريخيا منذ العهد العثماني مرورا بفترة الاحتلال الفرنسي و وصولا إلى مرحلة الاستقلال، و سنتناول الاختصاص بدعوى المسؤولية قبل 1962 (مطلب أول)، و الاختصاص بدعوى المسؤولية بعد 1962 (مطلب ثاني)، و معيار الاختصاص بدعوى المسؤولية (مطلب ثالث).

المطلب الأول

الاختصاص بدعوى المسؤولية قبل 1962

وستتناول من خلال هذا المطلب مرحلتين: المرحلة الأولى وتتعلق بالوجود العثماني في الجزائر ونبين فيها الاختصاص في فترة قضاء المظالم (الفرع الأول) والمرحلة الثانية و تتعلق بحقبة الاستعمار الفرنسي وتعرض فيها لاختصاص في فترة الاحتلال (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الاختصاص في فترة قضاء المظالم

طبقت الدولة الجزائرية قبل الاحتلال الفرنسي، النظام الإسلامي في التنظيم الإداري و إدارة المؤسسات في كل المجالات التنظيمية التشريعية التنفيذية و القضائية و من بين فروع النظام القضائي الإسلامي قضاء المظالم ذي الطبيعة المتخصصة للنظر في مظالم الأفراد ، فما المقصود به وما هي أسباب نشأته؟

أولاً : مفهوم قضاء المظالم

نتناول المعنى اللغوي ثم المعنى الاصطلاحي لهذا المفهوم حسب الترتيب التالي:

1 (المعنى اللغوي

جاء في لسان العرب : المظلمة اسم ما أخذ منك و الظلامة : ما تظلمه، و هي المظلمة و تظلم منه : شكا من ظلمه، و تظلم فلان إلى الحاكم من فلان فظلمه تظليماً أي أنصفه من ظالمه و أعانه عليه، و الظلمة : المانعون أهل الحقوق حقوقهم. (1)

2 (المعنى الاصطلاحي

يعرف النظر في المظالم بأنه >> قود المتظلمين إلى التناصف بالرهبة و زجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة <<. (2)

(1) د. ظافر القاسم، نظام الحكم في الشريعة و التاريخ الإسلامي، السلطة القضائية دار النفائس بيروت، الطبعة الأولى 1978 ص. 554.

و يعرف **الموردي** قضاء المظالم من خلال ذكر مميزات من يتولاه بقوله >> فكان من شروط الناظر فيها أن يكون جليل القدر، نافذ الأمر، عظيم الهبة، ظاهر العفة، قليل الطمع، كثير الورع لأنه يحتاج في نظره إلى سطوة الحماية، وتثبت القضاة فيحتاج إلى الجمع بين صفات الفريقين و أن يكون بجلالة القدر نافذ الأمر إلى الجهتين.<< (1)

أما الشيخ **أبو زهرة فيرى** أن ولاية المظالم كولاية القضاء، و الحرب، و الحسبة، جزء مما يتولاه ولي الأمر الأعظم، و يقيم فيه نائباً عنه، و من يكون فيه الكفاية و الهمة الدائمة و يسمى المتولي لأمر المظالم ناظراً ولا يسمى قاضياً، و إن كان له مثل سلطان القضاء و مثل إجراءاته في كثير من الأحوال و لكن عمله ليس قضائياً خالصاً بل هو قضائي و تنفيذي، فقد يعالج الأمور الواضحة بالتنفيذ أو بالصلح أو بالعمل الخيري، و يرد لصاحب الحق حقه، فهو قضائي أحياناً و تنفيذي إداري أحياناً. (2)

ثانياً : نشأة قضاء المظالم واختصاصاته

حينما اتسعت رقعة المملكة الإسلامية، و كثر عمالها، و بعدوا عن رقابة قاعدة الخلافة، و درت الأرزاق، و انحرف بعض الفقهاء، و نشأت طبقة من أصحاب النفوذ، سواء كانوا من أقرباء الخليفة، أو من المقربين إليه، أو من عمال الدولة، أو ممن استمدوا سلطانهم بالزلفى، و كان طبيعياً حينما وقع هذا كله أن يقع حيف على بعض المواطنين، و أن يبغى بعض هؤلاء على الناس، فيسلبونهم حقوقهم أو يمنعهم منها، أو يعتدون عليهم بمختلف أساليب العدوان فالناس منذ كانوا متفاوتون في التمسك بأحكام الدين، و بالتزام أوامره، و باجتتاب نواهيه.

(1) د. عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الأول القضاء الإداري ، 1998 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 150 .
(2) د. عمار عوابدي ، نفس المرجع ، نفس الصفحة .

و قد عبر بديع الزمان الهمذاني عن هذا بقوله << و ما فسد الناس و لكن اضطرب القياس >> و لم يكن من المعقول أن يترك حبل العادين على غواريهم و قد يرتكب العامل (الموظف) خطأ غير مقصود، أو يجتهد بنية حسنة ، في أمر خلافا لأحكام الشريعة - و هذا في أحسن الاحتمالات - لذلك كان لا بد من إنشاء قضاء خاص، يتولى الفصل في هذه الأمور كلها و في غيرها، فقد كان عدوان الدولة بصورة عامة، على الأفراد السبب الأصلي في إنشاء قضاء المظالم، غير أن اختصاصاته توسعت فيما بعد. (1) وهو من هذه الناحية يشبه إلى حد بعيد ما يسمى اليوم القضاء الإداري في الدولة الحديثة.

إن من أهم الاختصاصات ذات العلاقة بالموضوع عندما ينظر ديوان المظالم في تعدي الولاية على الأفراد و الجماعات و الرعية و يقابله في القضاء الإداري اليوم ما يعرف بمنازعات تجاوز السلطة و منازعات المسؤولية الإدارية التي تقضي بإلغاء القرارات المعيبة و تلتزم الإدارة بتعويض المتضررين من تعدياتها. يختص ديوان المظالم أيضا بالنظر فيما أثبتته كتاب الدواوين على خلاف الحقيقة عندما يحددون عن إثبات أموال المسلمين بالنقص أو بالزيادة و يمكن إدراج هذا النوع ضمن المنازعات المتعلقة بالمرافق العامة و طريقة سيرها و المسؤولية عن أخطاء الموظفين. (2)

وقد عرفت الجزائر قضاء المظالم و طبقته في العهد الإسلامي حتى تاريخ الاحتلال الفرنسي عبر المراحل التاريخية المتتالية إلى غاية الحكم العثماني حيث احتفظ الأتراك بولاية المظالم، رغم أنهم كانوا ينظرون فيها حسب أهوائهم وظهرت

(1) د. ظافر القاسم، المرجع السابق، ص 554.

(2) د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الأنظمة القضائية المقارنة و المنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1999، ص 24.

في آخر عهدهم بالجزائر تلك الفجوة العميقة بين المبادئ المقررة في الشريعة الإسلامية و التطبيق الواقعي لها. (1)

و يبقى قضاء المظالم بطبيعته القانونية والقضائية الخاصة نظاما قضائيا يختلف عن نظام القضاء العادي في الشريعة الإسلامية، مما يؤكد أصالته و استقلاليتة في أهدافه و وظائفه بإخضاعه الحكام و ولاة الأمور لسلطان المبادئ الشرعية و منع تعديهم على الأفراد.

الفرع الثاني

الاختصاص في فترة الاحتلال

خلال هذه المرحلة ساد النظام القضائي الفرنسي حيث كان يتبع كليا ما هو معمول به في فرنسا و قد مر بمرحلتين أساسيتين هما:

أولا: مرحلة الإدارة القاضية

وقد عرفت الفترة الممتدة بين عام 1830 و 1848 و ساد فيها نظام وحدة القضاء في ظل نظام الإدارة العاملة هي الإدارة القاضية ، أي أن الإدارة العامة هي القاضي و الخصم في نفس الوقت.

و اختصت المحاكم العادية بالنظر في كل الدعاوى مهما كان نوعها ابتدائيا و يطعن في أحكامها بالاستئناف أو بالنقض أمام مجلس الإدارة كجهة واحدة ثم تحول هذا الأخير إلى مجلس المنازعات الذي يمارس كافة الاختصاصات المخولة لمجالس العمالات في فرنسا في ذلك الوقت و يطعن في قراراته أمام مجلس الدولة في باريس و تمارس كافة الاختصاصات التي كانت مخولة لمجالس المحافظات في فرنسا في ذلك الوقت و حاول أن يجد من حالات التعسف و الاعتداءات على حقوق الأفراد، لكن تدخلات السلطات العسكرية القائمة آنذاك حالت دون ذلك.

وفي سنة 1847 أنشئت ثلاثة مجالس مديريات، في كل من وهران، قسنطينة والجزائر العاصمة واتسم عملها مثل سابقها بالتحيز للإدارة، وتمحور اختصاصها حول منازعات الضرائب و الغابات⁽¹⁾، و تعتبر هي الأصل التاريخي لنظام مجلس المحافظات و المحاكم الإدارية فيما بعد.

تميزت هذه المرحلة بنظام الإدارة العاملة هي الإدارة القاضية، حيث لم توجد جهة قضائية مستقلة تختص بالفصل في الدعاوى الإدارية الشيء الذي لم يمكنها من تأدية دورها في حماية القانون.

ثانيا: مرحلة الازدواج القضائي

وأنشأت في بدايتها بتاريخ 8 فيفري 1949 ثلاثة مجالس في كل من الجزائر وهران وقسنطينة و كانت تتمتع بصلاحيات إدارية وقضائية ورغم أنها كانت تخضع مبدئيا لنفس القواعد المطبقة على مثيلاتها الفرنسية، فإنها تميزت عنها في الواقع من عدة نواحي، إما بسبب إحداثها بصورة منفردة عن المجالس في فرنسا أو لأن الإصلاحات التي طرأت عليها هناك لم تمتد إلى تلك القائمة في الجزائر.⁽²⁾

كانت هذه المجالس تتبع رؤساء مكتب المحافظة، وتشكل عمليا أحد أجهزتها، ولم يكن بوسعها الفصل بصورة عادلة في المنازعات المعروضة عليها⁽³⁾.

وبموجب قوانين و مراسيم 30 سبتمبر 1953 و المتعلقة بتنظيم و إصلاح نظام القضاء الإداري و إنشاء المحاكم الإدارية في فرنسا، و في المستعمرات التابعة لها تحولت مجالس المحافظات إلى محاكم إدارية ذات اختصاص أصيل بالفصل في

-
- 1) د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 164، د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 13.
- 2) د. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنحق، و بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1992، ص 13.
- 3) د. أحمد محيو، نفس المرجع، نفس الصفحة.

المنازعات الإدارية، التي تقع ضمن دائرة اختصاصها⁽¹⁾ وبذلك توطدت استقلالية الجهة القضائية الناظرة في دعوى المسؤولية المدنية للإدارة، وأصبحت لها الولاية العامة للفصل في النزاعات الإدارية في حدود الاختصاص الإقليمي لكل منها بأحكام قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي.

و قد طبق هذا الإصلاح في الجزائر بموجب المرسوم رقم 934/53 المؤرخ في 30 سبتمبر 1953، وبذلك تكون الجزائر قد عرفت القضاء المزدوج في عهد الاحتلال بوجود قضاء متخصص بالفصل في المنازعات الإدارية - بما فيها دعوى المسؤولية - على غرار مثيله الفرنسي.

غير أن الأمر لا يتوقف عند التشابه بين النظامين القضائيين بل تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري في الجزائر في فترة الاحتلال، لعب دورا مناقضا لحقوق و حريات المواطن الجزائري و يشير - كلود بانتون " C.Bontemps " إلى أن كثرة قرارات الرفض الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي بسبب التدرع بالإجراءات أسهمت في زيادة التجاوزات و حالات التعسف من قبل الإدارة الفرنسية في الجزائر.

كما ساهم هذا القضاء في توسيع الضمانات الممنوحة للإدارة في مواجهة المواطنين الجزائريين، فكان حارسا للمصالح الاستعمارية أكثر من حراسته للعدالة، لذلك غيبت المقاصد الحقيقية و الأهداف المتمثلة في الحفاظ على التوازن بين المصالح العامة و المصالح الفردية التي يهدف القضاء الإداري إلى تحقيقها، ولا غرابة في ذلك لأنه يشكل جزء من البناء القانوني الاستعماري.⁽²⁾

- (1) د. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 16، عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 165.
(2) د. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 166، 167.

المطلب الثاني

الاختصاص بدعوى المسؤولية ما بعد 1962

نتناول من خلال هذا المطلب المراحل التي عرفها النظام القضائي الجزائري بعد الاستقلال ونقسمها إلى مرحلتين أساسيتين الاختصاص بدعوى المسؤولية قبل دستور 1996 (الفرع الأول)، والاختصاص بدعوى المسؤولية بعد دستور 1996 (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الاختصاص بدعوى المسؤولية قبل دستور 1996

سنتناول من خلال هذا الفرع مرحلتين أساسيتين تتعلق الأولى بالاختصاص في ظل القضاء المختلط (أولا)، والاختصاص في ظل الإصلاح القضائي (ثانيا).

أولا: الاختصاص في ظل القضاء المختلط
لم تكن السنوات الأولى للاستقلال ملائمة لكي يقيم المشرع الجزائري نظاما قضائيا واضحا، لأسباب و عوامل متعددة، و كأولى النتائج الهامة للاستقلال استردت الجزائر سلطتها المتمثلة في ممارسة العدالة، التي أصبحت أحكامها و قراراتها تصدر باسم الشعب الجزائري، بموجب الأمر المؤرخ في 10 جويلية 1962 و المتعلق بالصيغة التنفيذية.

و تبعا لذلك أبرم بروتوكول مؤرخ في 28 أوت 1962 بين الجهاز التنفيذي المؤقت، و بين الحكومة الفرنسية، تخلت بمقتضاه الهيئات القضائية الفرنسية عن

المنازعات العائدة للنظام القانوني الداخلي الجزائري، و أتبعته نفس إجراءات الشطب على كافة القضايا القائمة بتاريخ 28 أوت 1962 أمام الهيئات القضائية الجزائرية.⁽¹⁾ و كنتيجة طبيعية لتطبيق هذا البروتوكول لم يعد مجلس الدولة الفرنسي جهة الاستئناف بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن المحاكم الإدارية الجزائرية، لأن الدعاوى القائمة أمامه، يجب أن تحال حكما مع الملفات الخاصة بها إلى السلطات

1) د. عمار عوادي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص، 167، 168. الجزائرية، لكي تعرض على الجهة القضائية العليا الجديدة.⁽¹⁾

وبناء على ما سبق لم يعد بوسع مجلس الدولة الفرنسي أن ينظر في دعاوى الإلغاء ضد المراسيم و القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطات الجزائرية، مما عجل بضرورة أحداث هيئة قضائية عليا مختصة في مختلف الفروع إدارية و مدنية تجارية اجتماعية وغيرها.

وأنشأ المجلس الأعلى بموجب القانون رقم 63-218 المؤرخ في 18 جوان 1963 و خولت له كافة الاختصاصات التي كانت موكلة للهيئات القضائية العليا (مجلس الدولة و محكمة النقض) يختص بالنظر في الطعون بالنقض في المواد المدنية التجارية والاجتماعية و كذلك التظلمات بالاستئناف، أو باعتباره كقاضي أول و آخر درجة في المواد الإدارية.⁽²⁾

و في الحقيقة فإن هذا القانون قد أعاد النظر في الركيزة الأساسية التي يقوم عليها القضاء الإداري الفرنسي، و المتمثلة في مبدأ ازدواجية القضاء و وضع بذلك الأسس لإصلاح العدالة بوجه عام و العدالة الإدارية بوجه خاص بإحداثه لمجلس أعلى فقط بدلا من هئتين لتحل محل مجلس الدولة و محكمة النقض في آن واحد.

و قد أبقى القانون رقم 62-153 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، و المتضمن تمديد مفعول التشريع الفرنسي، - إلا ما كان يمس بالسيادة الوطنية- على المحاكم الإدارية

الثلاث باختصاصات مخفضة حيث لم تعد صاحبة الاختصاص العام في المسائل الإدارية.

و ترتب على ذلك أن اختصت هذه المحاكم على سبيل الحصر بالنظر في قضايا التعويض أو المسؤولية، الضرائب المباشرة، الأشغال العامة و مخالفات الطرق ، في حين ينظر المجلس الأعلى بصفته قاضي أول و آخر درجة في كل دعاوى الإلغاء، والوظيفة العامة و دعاوى التفسير و فحص المشروعية، و قد أدى الإبقاء على

-
- (1) د. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 26 ، 27 .
(2) د. أحمد محيو، نفس المرجع ، ص، 28، 27. د. عمار عوابدي ، المرجع السابق، ص 168.

المحاكم الإدارية إلى فتح ثغرة في التنظيم القضائي الجزائري، نتيجة لتعايش الازدواجية القضائية في القاعدة مع نظام وحدة القضاء في القمة مجسدة في المجلس الأعلى. (1)

ثانيا : الاختصاص في ظل الإصلاح القضائي

بدأت مرحلة الإصلاح بالأمر رقم 278/65 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965 و المتضمن إعادة التنظيم القضائي الجديد. (2) بإنشاء خمسة عشرة (15) مجلسا قضائيا و بذلك يكون هذا الأمر قد وضع حدا لازدواجية الهيئات القضائية على المستوى الأدنى للتنظيم القضائي.

ثم ارتفع عدد المجالس بموجب الأمر رقم 73/74 المؤرخ في 12 جويلية 1974 (3) إلى واحد و ثلاثين مجلسا قضائيا تماشيا مع التقسيم الإداري الجديد، وقد ساعد على تكامل التنظيم القضائي صدور الأمر رقم 66 / 154 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية الذي وزعت المادتان 07 و 274 منه الاختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية. وقد احتفظ المشروع بنفس عدد المجالس حتى بعد إعادة التقسيم الإقليمي سنة 1984 أصبح عدد الولايات إلى ثمانية و أربعون ولاية.

الملاحظ أن ليس هناك توازن بين عدد الولايات وعدد المجالس القضائية وكذلك بين هذه الأخيرة والغرف الإدارية رغم أن المرسوم رقم 40/90 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990 قد رفع عدد الغرف إلى واحد وثلاثين غرفة. قسمة هذه المجالس إلى عدة غرف و من بينها بوجه خاص، الغرفة الإدارية وطبقت هذه الهيئات القضائية الجديدة حين فصلها في القضايا الإدارية القواعد و الإجراءات التي كانت سارية أمام المحاكم الإدارية السابقة و يعد هذا تكريسا لفصل المنازعات. (4)

-
- (1) - د. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 29، 30.
 - (2) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة بتاريخ 23 نوفمبر 1965 العدد 96 .
 - (3) الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة بتاريخ 19 جويلية 1974 العدد 58.
 - (4) د. أحمد محيو، نفس المرجع ص 30 .د. عمار عوابدي ، نفس المرجع، ص 171.

و تجسيدا لفكرة وحدة الهيئات القضائية، و ازدواجية المنازعات حيث يتضمن هذا النظام غرفة إدارية مكلفة خصيصا بالقضايا التي تكون الإدارة طرفا فيها في ظل وحدة القضاء، أي داخل نفس المجالس القضائية و المجلس الأعلى. والسؤال الذي يطرح نفسه، هل أن هناك مبدأ مزدوج، وحدة في الهيئة القضائية و فصل في المنازعات؟ بما يؤكد أن المشرع الجزائري يمسك العصا من الوسط فتميل أحيانا إلى جهة ازدواجية القضاء و أحيانا أخرى إلى جهة وحدة القضاء؟ بعد عمد تتبع التطور التاريخي الذي مر به التنظيم القضائي، يمكن أن نلاحظ أن المشرع الجزائري قد تبني فكرة القضاء الموحد، مستلهما ذلك من ضرورة تبسيط الإجراءات و تسريع الفصل في القضايا، لتجنب مساوئ القضاء المزدوج التي تؤدي إلى تنازع في الاختصاص بين الهيئتين القضائيتين.

غير أنه لم يأخذ به على إطلاقه و إنما اعتمد حلا وسطا يرتبط بكلا النظامين حيث أتبع نظام قضائي يقوم على وحدة الهيئات القضائية وخصص للمنازعات الإدارية غرفة قضائية مستقلة و أفرد لها إجراءات و شكليات خاصة أوردها في المواد التي

ينص عليها قانون الإجراءات المدنية الخاصة بكيفية إجراءات التقاضي أمام الغرفة الإدارية لدى المجلس القضائي و الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى و التي تطبق مجموعة من الإجراءات الإدارية الخاصة إلى جانب أحكام القواعد الإجرائية المشتركة بينها و بين الغرف العادية المختلفة.

يخضع قضاء الغرفة الإدارية في عمله إلى نصوص المواد الواردة في قانون الإجراءات المدنية المبينة لإجراءات التقاضي أمامها مثل المواد 7 , 7 مكرر و المواد من 168 إلى غاية نص المادة 171، و كذلك المواد من 274 إلى غاية المادة 289 من نفس القانون بالإضافة إلى الأحكام المشتركة، بين كافة الغرف العادية منها و الإدارية كما سبق بيانه.

رغم أن فكرة ازدواجية المنازعات على مستوى المجالس القضائية و المجلس الأعلى، قد تكرست بصورة واضحة، فإن المحاكم و التي تعتبر القاعدة الأساسية للتنظيم القضائي الجزائري، حيث تشكل الدرجة الأولى من درجات التقاضي فلا علاقة لها بنظر القضايا الإدارية، لأن اختصاصها النوعي ينحصر في المواد العادية ما عدا الاستثناءات العائدة إليها بنص القانون.

بالرجوع إلى الهيئات القضائية التي يتشكل منها التنظيم القضائي الجزائري يتضح أنه بداية من إحداث المجلس الأعلى، دشّن المشرع الجزائري تبنيه لنظام القضاء الموحد، فقد جاء في المذكرة الإيضاحية لقانون 18 جوان 1963 المتضمن إنشائه أن << هذه المحكمة تجتمع لديها الاختصاصات العائدة لمحكمة النقض و مجلس الدولة >> كما تنص المادة الأولى من نفس القانون على أنه << يحدث مجلس أعلى ... >> مما يوضح أن المشرع الجزائري قد حسم الموضوع و تخلى صراحة عن نظام الازدواجية القضائية ، لكنه لم يكرس مع ذلك نظام الوحدة التامة. (1)

لقد تم الاحتفاظ بنفس تنظيم الغرف التابعة للمجلس الأعلى، و خصت المنازعات الإدارية بغرف مستقلة ، مع إتباع إجراءات خاصة لكن هذا لا يجب أن ينتقص من مبدأ وحدة الهيئات القضائية شيئاً لأنه لا يعدو كونه اختصاص كل غرفة

بنوع محدد من المنازعات ضمن الصلاحيات التي يخولها القانون، و لا يجوز إعادة النظر في نظام وحده القضاء تحت ستار توزيع القضايا بين الغرف، فهذه الأخيرة لا تشكل جهات قضائية مستقلة و إنما هي عبارة عن تقسيمات داخلية متخصصة، لتأمين حسن سير العدالة .

الواقع أن اعتماد توزيع مطلق للاختصاصات، مقترنا باستقلالية الإجراءات القضائية الإدارية، كان من شأنه أن يؤدي إلى بعث ازدواجية القضاء و تنازع الاختصاصات بصورة عامة، غير أن المادة الخامسة من نظام المجلس الأعلى وخاصة الفقرة الثالثة منها و التي تنص على أنه >> يحق لكل غرفة النظر في الحكم بصورة صحيحة في القضايا المعروضة على المجلس الأعلى مهما كانت طبيعتها << (2) .

الحقيقة التي يمكن استخلاصها، أن المشرع الجزائري رغم توحيد الجهات

(1) د. أحمد محيو، المرجع السابق ص 37. د. عمار عوابدي ، المرجع السابق، ص 168.

(2) د. أحمد محيو، نفس المرجع، ص 41.

القضائية، فإنه يعترف بالترقية بين القانون العام و القانون الخاص، و لم يساير في ذلك

النظم الاشتراكية السائدة في تلك الحقبة، التي تتكرها، كما أنه لم يتأثر بالأنظمة

القضائية الموجودة ، و التي لا تعترف هي الأخرى بأي تمييز بين القانونين العام والخاص ،حيث تتماشى وحدة نظامها القضائي مع وحدة نظامها القانوني. فالقضاء العادي يطبق القانون العادي على كل من المنازعات الإدارية والعادية لكنه يسند أمر الفصل فيها إلى القاضي العادي الذي يطبق عليها حسب الظروف و نوعية القضايا إما قواعد القانون العام أو الخاص.

من كل ما تقدم يتضح أن المشرع الجزائري اعتنق القضاء الموحد مع احتفاظه داخل الهيئات القضائية بغرف تختص بنظر المنازعات التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيها، لأن هذه الغرف لا تشكل هيئات قضائية مستقلة خارج الهيكل القضائي الجزائري فهي موجودة داخل

المجالس القضائية و المحكمة العليا، وتخضع لذات القواعد و الإجراءات، و التي يتضمنها قانون الإجراءات المدنية كقاعدة عامة، مع تميز المنازعات الإدارية بجملة من الخصائص تستمدّها من طبيعتها الخاصة .

و تجدر الإشارة في الأخير، إلى أنه بجانب الهيئات ذات الولاية العامة في مجال المنازعات الإدارية سواء تعلق الأمر بالغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية أو الغرف الإدارية على مستوى المحكمة العليا، توجد هيئات ذات اختصاص محدود، و خاص بنوع معين من المنازعات، تختص به على سبيل الاستثناء بموجب نصوص صريحة.

يتعلق الأمر هنا باللجان و المجالس الغير متخصصة في عمومها للفصل في منازعات إدارية على سبيل الحصر، و تتمثل في اللجان الانتخابية الولائية و لجان التأديب المهنية، و لجان التعويض عن الأضرار الجسمانية الناتجة عن التجمهرات و التجمعات، أما المجالس فتتمثل في المجلس الدستوري و مجلس المحاسبة.

الفرع الثاني

الاختصاص بدعوى المسؤولية بعد دستور 1996

نتناول في هذا الفرع أسباب التحول إلى الازدواج القضائي (فرع أول) و الهيئات المستحدثة في ظل الازدواج القضائي (فرع ثاني) .

أولاً : أسباب التحول إلى الازدواج القضائي

قبل التطرق لأسباب التحول إلى نظام القضاء المزدوج لا بد من تحديد هذا المفهوم الذي قيلت فيه عدة تعريفات منها الذي يراعه >> في وجود نظام القضاء الإداري المستقل، استقلالاً موضوعياً و مادياً و عضوياً عن السلطة التنفيذية أولاً، و عن جهات القضاء العادي استقلالاً شاملاً و كاملاً، في مختلف مستويات و درجات عمليات التقاضي ابتداءً و استثناءً و نقضاً⁽¹⁾، و يختص بعملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة و بالنظر في المنازعات الإدارية، و يطبق أحكام استثنائية غير المألوفة في قواعد القانون العادي.

و في تعريف آخر يقصد به أن الوظيفة القضائية جهتان، إحداهما جهة القضاء العادي، و تختص بالفصل في المنازعات المدنية، أي تلك التي تنشأ بين الأفراد بعضهم

و البعض الآخر، أو بين الأفراد و الإدارة، و تحاكي فيها تصرفاتهم، و جهة القضاء الإداري التي تختص بالخصومات ذات الطبيعة الإدارية أي تلك التي تكون الإدارة طرفا فيها بوصفها سلطة عامة، أو المنازعات التي ينص القانون على اختصاصها بها. و في تعريف ثالث يطلق للقضاء المزدوج على >> النظام الذي يوجد فيه نوعان من القضاء، قضاء خاص بمنازعات الإدارة، و هو القضاء الإداري، و قضاء خاص بمنازعات الأفراد و هو القضاء العادي << (2).

(1) د. عمار عوابدي المرجع السابق، ص 50.

(2) د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 61.

وعند التقييم يعاب على التعريفين الأول والثاني الطول والإسهاب، بينما التعريف يتطلب التحديد و الدقة و يبدو فيهما التأثير بالتفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات المعتمد من طرف رجال الثورة الفرنسية الذين اعتبروا إخضاع المنازعات الإدارية لجهة القضاء العادي مناقضا للاستقلال السلطة الإدارية في مواجهة السلطة القضائية . في حين يلاحظ أن التعريف الأخير مختصر و دقيق و يقترب أكثر من غيره إلى وضع تعريف سليم لمفهوم الازدواج القضائي، مما يعطيه مرونة تسمح بتغطيته لمختلف مجالات المنازعة الإدارية .

أما عن أسباب التحول إلى النظام القضائي المزدوج، فإن الآراء التي تحاول تفسير هذا التوجه عديدة و مختلفة، ولعل من أهمها تلك التي ترى بأن المشرع الجزائري وإن استبعد و لمدة طويلة، الازدواجية الصريحة في التنظيم القضائي فإنه تبنى ازدواجية مقنعة، عندما أدمج الجهات القضائية الفاصلة في المنازعات الإدارية ضمن نظام قضائي موحد شكليا، و خصها في ظله بقواعد إجرائية، و أحكام موضوعية تميزها عن تلك التي تحكم المنازعات العادية.

كما أن القول بعودة النظام القضائي الجزائري إلى الوضع الذي كان سائدا أثناء الاستعمار، يعتبر صحيحا إلى حد بعيد، حيث يستمر النموذج الفرنسي في لعب دور المصدر التاريخي للتشريع الجزائري، الذي ترتبط جذوره التاريخية بالقانون الفرنسي. ما يؤكد ذلك ما جاء في قانون التنظيم القضائي الصادر بالأمر رقم 65 / 278 بتاريخ **16 نوفمبر 1965** وخاصة في مادته الخامسة التي تنص أن تنتقل إلى المجالس القضائية اختصاصات المحاكم الإدارية، كما تنتقل إلى المحاكم اختصاصات مجالس العمال و المشغلين.

تطبيقا للنص السابق جاءت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 65 / 279 الصادر في تاريخ **16 نوفمبر 1965** التي تجله القضاء المختص بالنظر في القضايا الإدارية، و القضايا بين العمال و المشغلين حسب قواعد الإجراءات الجاري بها العمل لدى المحاكم التي كانت مختصة بها سابقا.

من خلال هذين النصين يتبين أن المحاكم الإدارية كمحاكم العمال و أرباب العمل لم تلغ من حيث الموضوع بل ألغيت من حيث الشكل فقط، و ذلك بأن أدمجت المحاكم الإدارية في المجالس القضائية، و أدمجت محاكم العمال و أرباب العمل في المحاكم، و هذا ما أكدته المادة الرابعة من قانون التنظيم القضائي السالف الذكر عند مانصت على أن تحل المجالس القضائية محل المحاكم الابتدائية، و كل ذلك مع مراعاة التعديلات المتعلقة بالاختصاص.

من ثمة أصبحت المجالس القضائية عملا بهذا القانون مزدوجة الاختصاصات و ضمت محاكم الاستئناف و اختصاصات المحاكم الإدارية، كما حلت المحاكم في التنظيم الجديد محل المحاكم الابتدائية و الابتدائية الكبرى في ظل التنظيم القديم، فقانون التنظيم القضائي لا ينكر وجود قضاء إداري من حيث الموضوع ، فقد خصص قانون الإجراءات المدنية نفسه حيزا منه لإجراءات المنازعات الإدارية - الباب الثاني من الكتاب الثالث في الإجراءات المتبعة أمام المجلس القضائي في المواد الإدارية و الباب الرابع من الكتاب الخامس، في الأحكام الخاصة المتعلقة بالغرفة الإدارية - فحدد

الجهات القضائية المختصة بنظرها، وكذا الإجراءات التي ترفع بها الدعوى الإدارية والحكم فيها وطرق الطعن في أحكامها وإجراءات تنفيذها. ما سبق يؤكد أن قانون الإجراءات المدنية، لا ينكر وجود القضاء الإداري من حيث الشكل إلى جانب وجود قانونين في الجزائر، قانون إداري وقانون خاص، و عليه يمكن القول بأن الازدواج القضائي موجود في الواقع وحقيقة لا جدال فيها و ما كان ينقص فقط هو إصدار قانون مقرر له كقضاء مستقل قائم بذاته.

لكن القول بالأسباب السابق ذكرها لم يعد كافيا ولا مقبولا لتبرير التحول إلى النظام القضائي المزدوج و من ثمة كان من الضروري البحث عن مبررات أخرى تسوغه و تعطيه بعده الحقيقي، و لعل أهمها تلك التي نستخلصها من الوضع الراهن لقطاع العدالة في الجزائر، و ما يعانيه من قصور، من حيث الأداء مما أثر على مصداقيته و طرح تساؤلات عدة حول فعاليته في مواجهة التطورات التي تشهدها البلاد على مستويات مختلفة اقتصادية و سياسية و اجتماعية و غيرها.

إن التوجه الاقتصادي الحر، و إرساء بناء ديمقراطي للممارسة السياسية، خاصة في ظل الواقع العالمي الجديد السائر نحو العولمة الشاملة، و الجزائر كطرف في المجتمع الدولي، لا يمكنها تحسين أداء السلطة القضائية باعتبارها جهاز لمراقبة أعمال الإدارة وحامية للمجتمع و الحريات و ضامنة للجميع و لكل واحد الحقوق الأساسية على أساس المشروعية و المساواة، و باحترام القانون الذي يحمي المتقاضين من أي تعسف أو انحراف يصدر من القاضي.

لادراك هذه الغاية التي حددها الدستور لا بد أن تمارس السلطة القضائية مهمتها بصورة مستقلة ، حيث لا يخضع القاضي إلا للقانون و يحمي من كل أشكال

الضغوط التي قد تضر بأداء مهمته أو تمس نزاهة حكمه و يكون مسؤولاً أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية قيامه بمهمته .

بالطبع لا يمكن لهذه السلطة أن تضطلع بكل هذه الوظائف التي قررها الدستور وجعلها ضمن صلاحياتها و واجباتها في ظل وضع قضائي و قانوني وصل إلى حد من التدهور لا يمكن الاستمرار فيه دون إصلاح .

دون البحث في مدى الحاجة إلى الازدواج القضائي أو الإبقاء على النظام الموحد مع إمداده بوسائل تصححه و تدعمه لأن ذلك يعيد عن موضوع دراستنا لكن السؤال المطروح هل فعلاً كان هذا التغيير في وقته أو على الأقل هيأت له أسباب النجاح، أم أن مصيره سيكون مثل سابقه؟ لأن العجز لا يكمن في النظام بحد ذاته فلكل نظام مزاياه و عيوبه.

إن مقياس النجاح أو الفشل في أي نظام هو مدى القدرة على التحكم في تقنياته و أدواته ، بدليل أن النموذجين الموحد و المزدوج و من خلال تجارب الدول التي تتبع أحدهما كرست التطورات الحاصلة في أنظمتها القضائية التقارب بين النظامين سواء في بريطانيا أو الولايات المتحدة كنموذجين للقضاء الموحد.

لقد أنشأت هاتين الدولتين هيئات حديثة وصلت أحياناً إلى درجة المحاكم الإدارية، في حين أن القضاء المزدوج كالنظام الفرنسي و المصري يسمحان باختصاص القاضي العادي بقسم من المنازعات الإدارية المستثناة من الولاية العامة للمحاكم الإدارية، مما يؤكد أن النظامين يتجهان نحو بعضهما البعض و يتقاربان أكثر فأكثر للاستفادة المتبادلة من مزايا و إيجابيات كل نموذج.

إضافة إلى ما سبق من مبررات للتحويل إلى النظام المزدوج تأتي ضخامة المهام التي تنتظر الإدارة الجزائرية بوصفها إدارة نامية، عليها أن تضطلع بدور أثقل في مواجهة التخلف على مستويات شتى، و لكي تقوم بهذه المهمة، من الضروري توفير حد أدنى من الامتيازات و السلطات الاستثنائية التي يعرفها القانون الإداري و غيرها من الأدوات القانونية .

كما أن التوجه نحو تقسيم العمل و التخصص يجعل هذا التحول ضروريا لأنه يسمح بتوفير الجهة المتخصصة و القاضي المتمكن من فهم مقتضيات النشاط الإداري و متطلباته، إضافة إلى مراعاة حقوق الأفراد و حرياتهم من تعسف الإدارة، فلا يمكن أن تخضع الإدارة لذات القانون و القضاء، الذي يخضع له الأفراد أي القانون العادي لأنهما أقيما على أساس افتراض المساواة بين أطرافه في الصفة و المركز القانوني و المصلحة و هذا الأساس ينعدم إذا كانت الإدارة العامة طرفا في النزاع . (1)

أخيرا فإن هذا التحول جاء متماشيا مع التغيرات العميقة و التي يعرفها النظام الجزائري في جوانب مختلفة و لا يمكن أن تبقى السلطة القضائية بمنأى عنها بحكم أهميتها و ضرورتها لضمان حسن سير الإصلاحات و الوصول إلى الأهداف المتوخاة

(1) د. عمار عوابدي ، المرجع السابق، ص 64.

منها و حمايتها من الانحراف.

ثانيا: الهيئات المستحدثة في ظل الازدواج القضائي

أحدثت بموجب دستور 1996 هيئات قضائية جديدة تهدف إلى إنشاء قضاء مزدوج بإقامة قضاء إداري متخصص في حل المنازعات الإدارية و تتمثل هذه الهيئات فيما يلي :

1) المحاكم الإدارية

ينظم القانون رقم 98 / 02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المحاكم الإدارية، و نصت المادة الأولى منه على أن >> تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية، يحدد عددها و اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم.<<. (1)

فحسب هذه المادة تكون المحاكم الإدارية هي جهات القضاء الإداري الابتدائية ويعود إليها الاختصاص العام كمحكمة درجة في الدعاوى الإدارية، و يتحدد الاختصاص المحلي لكل محكمة إدارية برقعة جغرافية يحددها التنظيم.

رغم أن المحاكم الإدارية لم تنشأ بعد لكن المرجح مبدئياً أن تنصب على مستوى الولايات بتقسيمتها الإدارية المعروفة، كما تم اعتماده بالنسبة للاختصاص الإقليمي للمجالس القضائية حيث تنصب محكمة إدارية في دائرة مقر المجلس القضائي بحكم أنهما تمثلان هيئتين متوازيتين، تختص الأولى في القضاء العادي، و الثانية في القضاء الإداري .

و مع أن المجالس القضائية كانت الأسبق في الظهور ، إلا أنها لم تعمم بعد على مختلف الولايات ، رغم أن قرارات إنشائها صدرت منذ أمد بعيد لكن تنصيبها بقي معلقاً لأسباب عديدة و خصوصاً المادية و البشرية منها مما يجعل انطلاقة المحاكم الإدارية محتشمة هي كذلك بالنظر إلى الظروف الراهنة التي يعيشها قطاع العدالة، و ما يسجله من نقص في الإمكانيات و الوسائل .

1) القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بالمحاكم الإدارية، والمرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998 والمحدد لكيفيات تطبيق هذا القانون العضوي، الجريدة الرسمية رقم 85 لسنة 1998.

تقوم هذه المحاكم بدور القاضي العادي للإدارة، و لها اختصاص إقليمي يحدده التنظيم، و تخضع عند ممارستها لعملها لأحكام قانون الإجراءات المدنية من حيث الشكليات الواجب إتباعها، و تصدر قرارات قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

فيطراً على هذا المبدأ ، بعض الاستثناءات، عندما تكون قراراتها ابتدائية و نهائية مثلاً، القاعدة أن كل ما يدخل في إطار المنازعات الإدارية، هو من اختصاص المحاكم الإدارية، و لا يخرج عن ولايتها العامة إلا ما يستثنيه المشرع صراحة، و يجعله من اختصاص جهة أخرى، مثل مجلس الدولة، أو مجلس أو لجنة لهما اختصاص محدد في موضوع معين، أو محاكم مدنية.

قد حددت المادة الثانية من القانون الخاص بالمحاكم الإدارية الفكرة السابقة بقولها >> تخضع الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية لأحكام قانون الإجراءات

المدنية، أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك >>. (1)

- تنظيم المحاكم الإدارية و تشكيلها.

المقصود بعملية تنظيم المحاكم الإدارية و تشكيلها هو تحديد هياكلها و هيئاتها الداخلية و فئات العاملين بها و مهامهم و كذا تحديد اختصاصاتها، وتخضع هذه المحاكم للقواعد العامة في التنظيم القضائي. و لكل محكمة إدارية رئيس يضطلع بمهام تسييرها إداريا و إجرائيا و يعاونه مساعدان اثنان برتبة مستشار، و هذه التشكيلة واجبة لصحة الأحكام الصادرة عنها التي لا تصح إذا لم تكن التشكيلة مكونة من ثلاثة قضاة على الأقل يكون من بينهم الرئيس و مستشارين.

1 (المادة الثانية من القانون 02/98، المرجع السابق.

هذا ما نصت عليه المادة الثالثة من القانون السابق ذكره بقولها >> يجب لصحة أحكامها أن تتشكل المحكمة الإدارية من ثلاثة قضاة على الأقل من بينهم رئيس و مساعدان اثنان برتبة مستشار و يخضع قضاة المحاكم الإدارية للقانون الأساسي للقضاء>>. (1)

فتوفر هذه المادة قدر كبير من الضمانات للقاضي، و تكفل له الاستقلالية التي نص عليها المشرع الدستوري ، بما يقطع الطريق على محاولات الضغط الممارس عليه و حمايته من التدخلات ، غير أن النقطة الأكثر أهمية ،تتمثل في العلاقة مع السلطة القائمة في الدولة، و في هذا الصدد يكرس قانون العقوبات الجزائي من حيث المبدأ، استقلالية القاضي إزاء السلطات الإدارية حيث يعاقب على التجاوزات في مجال ممارسة الوظيفة القضائية(2) .

بالإضافة إلى الضمانة التقليدية المتمثلة في حصانة الثبات في المنصب، حيث يتمتع القاضي بالحماية ضد قرارات العزل و النقل و الوقف عن العمل التي تتم بطريقة تعسفية، و هذا ما تؤكدُه النصوص الدستورية .

تتولى وزارة العدل التسيير الإداري و المالي للمحاكم الإدارية⁽³⁾ وإذا كان مفهوماً أن يعود تمويلها إلى الوزارة لأنها تتولى تحضير و توزيع الاعتمادات المخصصة للجهات التابعة لها في الميزانية العامة للدولة، إلا أن حدود توليها للتسيير الإداري ليست واضحة في القانون المنظم لها، و قد يكون في ذلك تأثيراً على استقلاليتها.

أما عن تنظيم هذه المحاكم فإن نص المادتين الرابعة و السادسة يبين أنها تتكون من غرف ، يمكن أن تقسم إلى أقسام تبعا للتخصصات الفرعية التي تتناولها المنازعات الإدارية، ويكون تحديد عدد الغرف و الأقسام من اختصاص التنظيم.

(1) المادة الثالثة من القانون 02/98 السابق ذكره.

(2) قانون العقوبات الجزائري المادتين 117 ، 118 .

(3) المادة 7 من القانون 02/98 .

يمكن الاستفادة عند تحديد هذه الغرف و الأقسام ، من واقع المنازعات الإدارية، و تخصيص غرف لأهم أنواعها، و إن اقتضى الأمر تخصيص أقسام في هذه الغرف لأنواع فرعية أو خاصة منها، فقد نصت المادة الرابعة، من القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية على أن تنظم المحاكم الإدارية في شكل غرف و يمكن أن تقسم الغرف إلى أقسام، يحدد عدد الغرف و الأقسام عن طريق التنظيم.

أما المادة السادسة من نفس القانون فتتص على أن لكل محكمة كتابة ضبط تحدد كفاءات تنظيمها و سيرها عن طريق التنظيم، و تتولى الوظائف المعروفة في مجال القضاء العادي، مع ما يمكن أن يخول لها من مهام تتماشى مع الطابع الخاص للقضاء الإداري .

أما أعمال النيابة العامة فيتولاها محافظ الدولة بمساعدة محافظي دولة مساعدين و هي نفس الصورة الموجودة في المجالس القضائية مع اختلاف في التسمية و هذا ما

تقرره المادة الخامسة من هذا القانون بقولها يتولى محافظ الدولة النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعدين.

تنظم المادتين الثامنة و التاسعة من نفس القانون المرحلة الانتقالية بين مرحلتي القضاء الموحد و القضاء المزدوج ، حيث تبقى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، و كذا الغرف الإدارية الجهوية هي صاحبة الاختصاص في الدعاوى الإدارية التي تقع ضمن الصلاحيات المخولة لها بموجب قانون الإجراءات المدنية⁽¹⁾.

يستمر الأمر كذلك إلى غاية تنصيب المحاكم الإدارية المختصة إقليمياً، و عندئذ تحال عليها جميع القضايا المسجلة و المعروضة على الغرف الإدارية للمجالس القضائية، و كذا الغرف الإدارية الجهوية .

فمن خلال مقارنة المحاكم الإدارية في النظام القضائي الجزائري و ما خول لها من صلاحيات، و ولاية عامة لنظر المنازعات الإدارية، و اعتبارها محاكم أول درجة، فإنه يكون بذلك قد تتحاشى الوقوع في مساوئ التجربة الفرنسية، التي اعتمدت

1) القانون العضوي 02/98 ، مرجع سابق.

على مجالس النظارة ، الذي يخول كل جهة إدارية حل منازعاتها بنفسها بواسطة هذا النظام الذي يوحد المؤسسات و المقاطعة ، و يتمتع بالصفة القضائية و يطعن في أحكامه أمام مجلس الدولة.

ثم تطور الأمر عند إنشاء مجلسين محليين، مجلس المحافظة و المجلس العام و بعد سلسلة طويلة من الإصلاحات استمرت إلى غاية سنة 1973 تمت صياغة التقنين الخاص بالمحاكم الإدارية، و بموجبه تم تحويل مجالس المحافظات إلى محاكم إدارية، و خولت لها صلاحية الاختصاص العام بمنازعات الإدارة كأول درجة في التقاضي، و يطعن في أحكامها أمام مجلس الدولة⁽¹⁾ .

كان الوضع مشابها في مصر بالنسبة للمحاكم الإدارية حيث حاول المشرع أن يخفف عنها بشتى الطرق، بسبب تزايد العبء على محكمة القضاء الإداري، فلجأ

أول الأمر إلى إنشاء لجان قضائية، للنظر في المنازعات الخاصة بموظفي الدولة، لكن هذا النظام شبه القضائي لم ينجح، فأُنشئت محاكم إدارية في الوزارات، للفصل في المنازعات الخاصة بالموظفين و المستخدمين، و ألغيت اللجان القضائية السابقة .

وفقا للقانون رقم 47 لسنة 1972 تكون مقار المحاكم الإدارية في القاهرة و الإسكندرية و يجوز إنشائها في المحافظات الأخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة.(2)

يلاحظ أن المشرع في التجربة المصرية أخذ بنظام المحاكم الإدارية بصورة تدريجية، و وسع من اختصاصاتها شيئا فشيئا إلى أن وصلت إلى كونها محاكم أول درجة في المنازعات الإدارية بعد مخاض طويل.

لكون المشرع الجزائري، استفاد من التجربتين الفرنسية و المصرية في مجال المحاكم الإدارية، و بدأ من حيث وصل التطور الأخير لسابقه و تلافى بذلك الوقوع في العيوب و النقائص التي عرفها القضاء الإداري في البلدين المذكورين.

(1) د. عمار عوابدي ، المرجع السابق، ص 89 و ما بعدها.
(2) د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة ، مطبعة جامعة عين شمس ، بدون تاريخ ص 63.

لكن هذا الأمر بدوره لا يخلو من المخاطرة، خاصة إذا لم تهيئ الظروف المواتية لإنجاح هذه التجربة، في الجانبين المادي و البشري، بالتكوين المتخصص في القانون الإداري، و ما يتصل به و توفير ما يلزم من شروط أخرى للنجاح، لأن جعل المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة دفعة واحدة، دون تدرج له محاذير يجب أخذها بعين الاعتبار.

تتميز التجربة الجزائرية و المصرية بأن دور المحاكم الإدارية يقتصر على الاختصاصات القضائية دون الوظائف الاستشارية التي تميز التجربة الفرنسية، حيث تضطلع هذه الأخيرة بتقديم المشورة في صورة آراء تبديها للإدارة عندما تحول لها

مشاريع القرارات أو القضايا الإدارية الهامة، و قد وجدت الاختصاصات الاستشارية إلى جانب الاختصاصات القضائية و بالتوازي معها منذ ظهور هذه المحاكم. لعل ذلك يجد تبريره في حداثة القضاء الإداري في الجزائر، و افتقاره إلى الكفاءات العالية، إضافة إلى الحرص على توفير الاستقلالية الكاملة للسلطة الإدارية عند ممارستها لوظائفها المختلفة .

(2) مجلس الدولة

نشأ هذا المجلس بموجب المادة 152 من الدستور 1996 و خاصة في فقرتها الثانية التي تنص على أن >> يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية <<⁽¹⁾ تابع للسلطة القضائية و يضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد، و يسهر على احترام القانون، و يتمتع حين ممارسة اختصاصاته القضائية بالاستقلالية.

يعتبر مجلس الدولة أهم هيئة قضائية متخصصة بالمنازعات الإدارية باعتباره الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، و الضامنة لتوحيد الاجتهاد القضائي الإداري، و المراقبة لأعمال الجهات الأدنى، و الساهرة على احترام القانون.

(1) القانون العضوي رقم 98 / 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، المادة الثانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 37 الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1998م. و حدد مقره في الجزائر العاصمة و يستعمل في أعماله اللغة العربية في كل الأشغال و المناقشات و المداولات و القرارات، و كذلك في المذكرات المتبادلة بين الأطراف. (1)

- اختصاصات مجلس الدولة

يمارس مجلس الدولة باعتباره أعلى سلطة قضائية في هرم نظام القضاء الإداري اختصاصات ذات طابع قضائي و استشاري.

- الاختصاصات القضائية

تعتبر الأهم حيث يمارس اختصاصات محكمة أول و آخر درجة ويفصل ابتدائيا و نهائيا، في الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات المركزية، و الهيئات العمومية الوطنية، و المنظمات المهنية الوطنية، و كذلك في دعاوى التفسير و فحص المشروعية، التي يعود الاختصاص فيها للمجلس. يمارس اختصاصات بصفته محكمة استئناف، بالنسبة للقرارات الصادرة من المحاكم الإدارية درجة، و القابلة للاستئناف أمامه كما يحدد القانون⁽²⁾ ، و يوظف كذلك باختصاصات قضاء النقض، حيث يطعن أمامه في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات القضائية و كذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة⁽³⁾.

- الاختصاصات الاستشارية

يمارس مجلس الدولة مهامه بصفته هيئة استشارية، عندما يتم إخطاره من طرف رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة ، لإبداء رأيه في مشاريع المراسيم و القوانين و الأوامر و يقترح التعديلات التي يراها ضرورية، حسب الشروط التي يحددها القانون و الكيفيات المبينة في نظامه الداخلي، حيث تعرض مشاريع القوانين وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء.

(1) المادتين الثالثة و الرابعة من القانون السابق 01/98.

(2) المادة العاشرة من القانون السابق 01/98 .

(3) المادة الرابعة و الحادية عشر من القانون السابق 01/98.

كما يشارك المجلس في وضع برامج تكوين القضاة الخاضعين للجهات القضائية الإدارية، و ينشر قراراته ويسهر على نشر كل التعاليق و الدراسات القانونية⁽¹⁾ ، و يعد تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية، يقيم فيه حصيلة نشاطاته السنوية، و قرارات الجهات القضائية التي رفعت إليه.

- تنظيم مجلس الدولة

لممارسة الاختصاصات ذات الطابع القضائي ينظم مجلس الدولة في شكل غرف و يمكن تقسيم هذه الغرف إلى أقسام و تصنف ضمن القسم القضائي لأجهزة المجلس،

و يتولى محافظ الدولة القيام بدور و صلاحيات النيابة العامة و يعاونه في أداء وظائفه محافظي الدولة المساعدين، و يضم المجلس كذلك أقساما تقنية و مصالح إدارية تابعة للأمين العام الذي يتم تعيينه بمقتضى مرسوم رئاسي باقتراح من وزير العدل بعد استشارة رئيس مجلس الدولة ، و يتكفل كاتب ضبط رئيسي يعين من بين القضاة و يساعده في أداء مهامه كتاب ضبط تحت سلطة رئيس مجلس الدولة بمهام كتاب ضبط المجلس⁽²⁾.

فلممارسة الاختصاصات ذات الطابع الاستشاري ينظم المجلس في شكل جمعية عامة، و لجنة دائمة و تمثل هاتين الهيئتين القسم الإداري الداخلة ضمن أجهزة مجلس الدولة، الذي يمارس الوظيفة الاستشارية بإبداء رأيه حول مشاريع القوانين و الأوامر و المراسيم المتعلقة بالإدارة.

أ- الجمعية العامة

يرأسها رئيس المجلس وتضم في عضويتها نائب الرئيس و محافظ الدولة و رؤساء الغرف، و خمسة من مستشاري الدولة، و يمكن للوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات المخصصة للفصل في القضايا التابعة لقطاعاتهم.

-
- 1) المواد السادسة، السابعة، الثامنة من القانون السابق 01./98
 - 2) المواد الرابعة عشر، الخامسة عشر، السادسة عشر، السابعة عشر، الثامنة عشر من نفس القانون السابق .

فيتم تعيين هؤلاء الممثلين من طرف رئيس الحكومة، باقتراح من الوزير المعني بالأمر، و يشترط فيهم أن يكونوا موظفين برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل و ذلك للحضور و الإدلاء برأي استشاري في جلسات الجمعية العامة و اللجنة الدائمة في القضايا التابعة لقطاعاتهم فقط، و لا يصح الفصل في هذه القضايا إلا بحضور نصف أعضاء الجمعية على الأقل. (1)

ب- اللجنة الدائمة

تمثل الهيئة الثانية في القسم الإداري بمجلس الدولة، و تضم رئيس برتبة رئيس غرفة و أربعة من مستشاري الدولة على الأقل، و يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات و المداولات و يقدم مذكراته، و تكلف هذه اللجنة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الاستثنائية التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها (2) .

3) محكمة النزاع

بموجب المادة 15 من دستور 1996 في فقرتها الرابعة جاء النص على أن >> تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا و مجلس الدولة << و ينظمها القانون العضوي رقم 98 / 03 المؤرخ في 03 يونيو سنة 1998 ، و المتعلق باختصاصات محكمة النزاع و تنظيمها. قد أحدثت هذه المحكمة لحل مشاكل تنازع الاختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري، و يخضع تركيبها إلى مبدأ تعادل نسبة التمثيل بين القضاة المنتمين للمحكمة العليا، و القضاة المنتمين لمجلس الدولة، و تتشكل من سبعة قضاة من بينهم رئيس يعين لمدة 3 سنوات بالتناوب من بين قضاة المحكمة العليا، أو مجلس الدولة و يعين قاضي بصفته محافظ دولة و يساعده في عمله محافظ دولة مساعد، لتقديم طلباتهما و ملاحظتهما الشفوية .

(1) - المواد السادسة و الثلاثون، السابعة و الثلاثون، التاسعة و الثلاثون من القانون السابق.

(2) - المواد الخامسة و الثلاثون ، الثامنة و الثلاثون من القانون السابق.

لا ترفع أمام محكمة النزاع إلا المواضيع المتعلقة بتنازع الاختصاص، عندما تقضي جهتان قضائيتان إحداهما خاضعة للنظام القضائي العادي و الأخرى خاضعة للنظام القضائي الإداري، باختصاصهما أو بعدمه للفصل في نفس النزاع، و لا يتحقق

ذلك إلا إذا تقاضى الأطراف بنفس الصفة أمام جهة إدارية، و أخرى قضائية، و يكون الطلب مبنيا على نفس السبب و نفس الموضوع المطروح أمام القاضي.

لا تكون مداوات هذه المحكمة صحيحة إلا إذا كانت مشكلة من خمسة أعضاء على الأقل، من بينهم عضوان من المحكمة العليا و عضوان من مجلس الدولة و في حالة وجود مانع يحول دون حضور رئيس محكمة التنازع يخلفه القاضي الأكثر أقدمية . (1)

نستخلص مما سبق أن الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري ضيقة جدا لا تتعدى إبداء رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر و المراسيم، في حين تتوسع اختصاصات مجلس الدولة الفرنسي الذي >> يضطلع بتقديم المشورة و الاقتراحات في كل مشاريع القرارات الإدارية، و المراسيم التنظيمية العامة و المراسيم الفردية، و كذا مشاريع الأوامر << (2).

أستمر هذا الرأي اختياريا إلى غاية 1940 أين أصبحت صلاحيات المجلس الاستشارية إلزامية >> و كان المجلس في بداياته يلعب دور المستشار الأول للدولة و مستودع سرها الأمين، كما أنها تحيطه بالصعوبات التي تواجهها و بمستلزمات الحياة الإدارية، مما يساعده على أداء وظيفته القضائية بتبصر << (3).

إن تقلصت الوظائف الاستشارية لصالح الوظائف القضائية، فإنها ما زالت أوسع مما هي عليه في الجزائر و مصر ، حيث يضطلع مجلس الدولة المصري بنوعين من الاختصاصات، الأولى استشارية تتعلق بالإفتاء و الصياغة يكون له بمقتضاها إبداء رأي غير ملزم قانونا للإدارة، فيما تعرضه عليه من أمور.

(1) المواد الثالثة، الخامسة، السابعة، الثامنة، التاسعة، الثانية عشر، الخامسة عشر، السادسة عشر من القانون العضوي رقم 98 / 03 المؤرخ 03 يونيو 1998 و المتعلق باختصاصات محكمة التنازع.

(2) د. عوابدي عمار المرجع السابق ص 83 ، 84 .

(3) د. سليمان الطماوي المرجع السابق ص 68 .

يمكنها بعد استطلاع رأي المجلس في أمرها أن تأخذ بهذا الرأي أو ترفضه، و الصفة غير الإلزامية لفتوى المجلس، من شأنها ألا تحول دون تهيب الإدارة في الالتجاء إلى مجلس الدولة للتعرف على رأيه، بعكس الحال فيما لو كانت الفتوى

ملزمة⁽¹⁾ و إذا كان الأصل هو الحرية في الاستشارة أو عدمها، فإن المشرع قد جعلها في بعض المسائل الهامة شرطا شكليا يترتب على مخالفته بطلان التصرف الإداري. إلى جانب المهمة الأولى يتولى مجلس الدولة المصري وظيفية الصياغة و الإعداد لمشاريع القوانين و المراسيم و اللوائح و القرارات، التي تحال إليه في الصيغة القانونية، التي تجعلها مؤدية للغرض المقصود منها، دون التعرض لموضوعها أو الحكم على ملاءمتها.

أما الوظيفة الثانية فتتعلق بالاختصاص القضائي الذي يمارسه القسم القضائي بالمجلس و يتناول كل المجالات التي يخولها القانون للمحاكم الإدارية بصفتها صاحبة الولاية العامة و كذلك المحاكم القضائية التي تختص بجانب من المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها.

رغم أن المقارنة بين المجالس الثلاثة - الفرنسي، المصري و الجزائري- لا تستقيم نظرا لحدثة نشوء مجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري مقارنة بنظيره في كل من فرنسا و مصر، وبالعودة إلى القانون العضوي للمجلس يتبين أن اختصاصاته الاستشارية ضيقة جدا، خاصة بعد رفض المجلس الدستوري في الرأي الذي أبداه في هذا القانون بعد إخطاره به و حذفه للمادتين الثالثة عشر و الأربعون منه و اللتين اعتبرهما غير مطابقتين للدستور.

بالإطلاع على المادتين السابق ذكرهما يلاحظ أنهما توسعان من استقلالية و صلاحيات المجلس، حيث تخول المادة الثالثة عشر و الواردة تحت الفصل الثاني من القانون العضوي موضوع الإخطار لمجلس الدولة إمكانية المبادرة بجلب انتباه السلطات العمومية حول الإصلاحات التشريعية أو التنظيمية أو الإدارية ذات المنفعة

(1) د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص، 68 .

العامة، أما المادة الأربعون فلم يرد عنها أي نص بشأنها وجاء في رأي المجلس أنها تعد غير مطابقة للدستور دون ذكر فحواها. (1)

فكما هو ملاحظ فإن المادة التي تم حذفها تخول للمجلس سلطات واسعة في المبادرة باقتراحاته حول الإصلاحات التشريعية أو التنظيمية أو الإدارية، ذات المنفعة العامة، و يمكن أن يؤدي من خلالها دورا أساسيا في تطوير الإدارة و تحديثها.

المطلب الثالث

معيار الاختصاص بدعوى المسؤولية

بعد التعرف على التطور التاريخي الذي مر به النظام القضائي المختص بالدعوى الإدارية الذي عرف تحولا من الوحدة إلى الازدواجية مما استوجب الوقوف عنده للتعرف على تفاصيل قواعد الاختصاص القضائي و التي مسها التغيير.

للبدية يجب الإشارة إلى التقسيمات الحديثة للدعوى الإدارية، و التي يتزعمها فقهاء كبار في القانون الإداري⁽²⁾، ويرجعون مختلف القضايا الإدارية إلى نوعين أساسيين و هما : قضاء الإلغاء و قضاء التعويض .

فأما الأولى فهي إعاء رافع الدعوى و ينحصر في أن قرارا إداريا فرديا كان أو تنظيميا قد صدر مشوبا بعيب من عيوب عدم المشروعية و تكون هذه الدعوى وسيلة للمطالبة بإلغائه.

تعرف أيضا بأنها " دعوى إدارية موضوعية و عينية يحركها ذوي الصفة و المصلحة أمام جهات القضاء المختصة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعية و تنحصر سلطات القاضي المختص في البحث عن شرعيتها بحكم قضائي ذي حجية عامة و مطلقة. (3)

(1) رأي المجلس الدستوري رقم 06 /رق ع / م ، د ، 98 المؤرخ في 19 ماي 1998 و المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1998 ، العدد 37 .

(1) أمثال دحي، هوريو، جير، فالين.

(2) د. عمار عوابدي ، المرجع السابق، ص 314 .

أما الثانية أي دعوى التعويض، فيقوم النزاع فيها على أن رافع الدعوى يسند إلى الإدارة عملاً أو أعمالاً تمس مركزاً قانونياً خاصاً به، و من ثم فهي تتضمن اعتداء على حق خاص له، أو على الأقل تهدد بالاعتداء عليه.

فيمكن تعريفها أيضاً " بأنها دعوى قضائية ذاتية يرفعها أصحاب الصفة و المصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، طبقاً للشكليات المقررة قانوناً، للمطالبة بتعويض الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري (1). و تمتاز هذه الدعوى بأنها من دعاوى القضاء الكامل و قضاء الحقوق.

فعند الأخذ بنظام الازدواج القضائي يستلزم الأمر من الناحية النظرية بيان ضوابط توزيع الاختصاصات بين جهتي القضاء العادي و الإداري، و ثمة أسلوبين في هذا المجال:

أما الأسلوب الأول و الذي اتبعه النظام الفرنسي ، حيث جعل للقضاء الإداري ولاية عامة لكافة المنازعات الإدارية، و لا يخرج منها إلا ما استثناه المشرع بنص قانوني خاص.

أما الأسلوب الثاني و الذي كان يأخذ به المشرع المصري، حيث يتم تحديد المسائل التي يختص بها القضاء الإداري على سبيل الحصر، بحيث يخرج من اختصاصه ما لم ينص صراحة على دخوله فيه، و تبقى المحاكم العادية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية. (2)

إذا كان تحديد الاختصاص بالنسبة للجزائر قد فصل فيه المشرع - فهو ليس فقهي أو قضائي - و عكس ذلك حيث لم يحدد المشرع الفرنسي المعيار الذي يعتمد لتحديد المنازعة الإدارية، و ترك ذلك للفقهاء و القضاء حيث اتفقا على اختصاص مجلس الدولة بالمنازعات الإدارية إلغاءً و تعويضاً أخذاً بفكرة وجود الإدارة كطرف في

(1) د. عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1998، ص 566.
(2) د. محمود عاطف البنا الوسيط في القضاء الإداري، قضاء الإلغاء و قضاء التعويض دار الفكر العربي، القاهرة، بدون تاريخ، ص 257.

النزاع و هذا يتفق مع المعيار العضوي الذي يأخذ به المشرع الجزائري-، حيث قيل بمعادلة بسيطة و واضحة مفادها المرفق العام يساوي قانون إداري يساوي اختصاص القاضي الإداري، لكن رغم وضوحها فهي لا تتفق دائما مع الواقع لهذا تم الالتجاء إلى معيار آخر يفرق بين أعمال السلطة و أعمال الإدارة المالية، إلى أن ظهرت فكرة المرفق العام لتحديد اختصاص القضاء الإداري، قبل أن يصبح هذا المعيار قاصرا بدوره بعد بروز أزمة المرفق العام.

كما وجدت معايير أخرى مختلفة تجمع بين فكرتي النشاط المرفقي و السلطة العامة، و ثمة معيار المنفعة العامة، و معيار القانون واجب التطبيق، و كما هو ملاحظ فإن معيار تحديد الاختصاص الذي يأخذ به القضاء الفرنسي يجمع بين فكرتي المرفق العام و السلطة العامة.

يتفق القضاء المصري مع هذا الاتجاه حيث يميل إلى الأخذ بمعيار مختلط يجمع بين فكرتي المرفق العام و وسائل القانون العام لتحديد اختصاص القضاء الإداري أساسا بدعاوى المسؤولية ، وقد حدثت في مصر تطورات متعاقبة، بدأت بتحديد اختصاصه على سبيل الحصر، ببعض دعاوى المسؤولية بالاشتراك مع القضاء العادي، تلاها تقرير اختصاصه بكل دعاوى المسؤولية عدا المنازعات الخاصة بالأعمال المادية.

انتهى الأمر إلى تقرير اختصاص القضاء الإداري بكل دعاوى المسؤولية كقاعدة عامة، و أصبح مجلس الدولة المصري صاحب الاختصاص العام بنظر سائر المنازعات الإدارية، بعد صدور دستور سنة 1971 و القانون رقم 47 لسنة 1972 الخاص بمجلس الدولة⁽¹⁾

يتلخص الوضع في المرحلة السابقة منذ القانون الثالث لمجلس الدولة رقم 165 لسنة 1955 أقر المجلس باختصاصه بدعاوى المسؤولية، للتعويض عن الأضرار المترتبة على القرارات الإدارية المعيبة، بينما كان القضاء العادي هو المختص بنظر

(1) د. أنور أحمد سرور، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 1982، ص 238.

دعاوى مسؤولية الدولة بالتعويض عن الأضرار المترتبة على الأعمال المادية ، و غني عن البيان أن القضاء العادي كان هو المختص بنظر دعاوى مسؤولية الدولة بالتعويض في الفترة السابقة عن إنشاء مجلس الدولة سنة 1946 ، سواء بالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة أو الأعمال المادية.

رغم أن القضاء الإداري أصبح صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية ، إلا أن هذا لا ينفي وجود بعض الإستثناءات التي ينعقد فيها الاختصاص للقضاء العادي، و كما هو ملاحظ فإن المشرع المصري أخذ في البداية يتوسع تدريجيا في بسط اختصاص هذا النظام ، نظرا لتحفظه عن الإقرار بولايته العامة دفعة واحدة و دون تحضيره خلال فترة تسمح بتمكينه من إستعاب و سبر أغوار القضاء الإداري.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري - كما سبق بيانه - فإنه جعل الولاية العامة في المادة الإدارية من اختصاص الغرفة الإدارية بالمجالس القضائية ابتدائيا والاستئناف أمام المحكمة العليا كما جاء في نص المادة السابعة م 7 ق إ م >> تختص المجالس القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة العليا، في جميع القضايا أين كانت طبيعتها التي تكون الدولة أو الولايات أو البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية طرفا فيها >>(1) .

رغم هذا الاختصاص العام هناك دعاوى إدارية تختص بنظرها جهة القضاء العادي كاستثناء من الأصل و ما دامت الغرفة الإدارية هي صاحبة الولاية العامة بالمنازعات الإدارية فإنها لا تحتاج إلى نص لممارسة هذا الاختصاص بينما لا يسمح للمحاكم بنظر أي نزاع إداري إلا بناء على نص صريح، لأن اختصاصها على سبيل الاستثناء.

فبصفة انتقالية و في انتظار تنصيب المحاكم الإدارية المختصة إقليميا تبقى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية و كذا الغرف الإدارية الجهوية مختصة بالنظر في القضايا التي تعرض عليها طبقا لقانون الإجراءات المدنية ، و بمجرد تنصيبها تحال

1) المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية الجزائري.
إليها جميع القضايا المسجلة أو المعروضة على الغرف الإدارية بالمجالس و الغرف
الإدارية الجهوية .

يختص مجلس الدولة بالفصل ابتدائيا و نهائيا في الطعون بإلغاء المرفوعة
ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات
العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية، و الطعون الخاصة بالتفسير و مدى
شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة .

فقد أدخل تعديل على المادة السابعة من ق إ م بقانون 1990/08/18 بأن أعاد
توزيع الاختصاصات القضائية في المادة الإدارية وجعل دعاوى إلغاء القرارات
الصادرة عن الولايات و دعاوى تفسيرها و فحص شرعيتها من اختصاص الغرف
الإدارية الجهوية، ويشترط أن ترفع الدعوى حسب قواعد الاختصاص التي تنظمها كل
من قانون الإجراءات المدنية و النصوص التشريعية و التنظيمية الأخرى.

قبل هذا التعديل كان المبدأ العام يميز بين قضاء الإلغاء و قضاء التعويض
فالنوع الأول (أصلا)، أما النوع الثاني (استثناء) عند الارتباط و التبعية يكون من
اختصاص الغرفة الإدارية في المحكمة العليا وسابقا خص القانون الغرف الإدارية في
المجالس القضائية كقاعدة عامة بقضاء التعويض فقط.

غير أن الأمر تغير بعد التعديل وأعيد توزيع الاختصاص بين الغرفة الإدارية
في المحكمة العليا و الغرف الإدارية في المجالس القضائية و الغرف الإدارية الجهوية
فاحتفظت الغرف الإدارية في المجالس القضائية بقضاء التعويض و أسند إليها
الاختصاص بنظر دعاوى إلغاء و تفسير و فحص مشروعية القرارات الإدارية
الصادرة عن الولايات أو البلديات أو الأشخاص و المرافق الإدارية الأخرى، و
احتفظت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا باختصاصها بنظر إلغاء أو تفسير أو فحص
مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة المركزية .

يمتد الاختصاص الإقليمي لكل مجلس قضائي ليشمل عددا من الولايات حتى تتوزع جميعها على المجالس القضائية الخمسة عشر، أما دعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية و عن المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية و تفسيرها و فحص مشروعيتها من اختصاص المجالس القضائية (المحاكم الإدارية عند تنصيبها).

فالملاحظ أن القرارات الصادرة عن الولاية، أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو الإدارات العامة الأخرى لم يلحقها في نص القانون تسمية (التنظيمية أو الفردية) كما جاء من قبل في نص المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966 " التي تمثل الأصل التاريخي لتعديل المادة السابعة ق إ م ، بحيث إن إلغاء القرارات أو تفسيرها أو فحص شرعيتها إلى غاية تعديل السابق ذكره كان حكرا على المحكمة العليا.

بموجب التعديل السابق احتفظت القرارات بوصفها و أضيفت إليها كلمة << المركزية >> تميزا للسلطات الإدارية المركزية عن السلطات المحلية الولائية و البلدية، و كان هذا التعديل جوهريا و معمقا كاد يجعل منها نصوصا قانونيا مستجدا و يعود ذلك إلى كونه جاء في إطار التغيير العام المواكب للاتجاه التشريعي حتى يتمشى مع النظام السياسي و الاقتصادي الجديد والذي تكرر بموجب دستور 23 فيفري 1989.

إن كانت المادة السابعة من ق إ م قد أخذت بالقاعدة العامة في تعريف المنازعة الإدارية، أي بالمعيار العضوي فكل دعوى تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إدارة عامة طرفا فيها تعتبر إدارية. إلا أنها أسندت إلى المحاكم دعاوى التعويض عن حوادث المرور التي تنتسب فيها سيارات الدولة أو الولاية أو البلدية أو إدارة عامة

أخرى بالإضافة إلى الاستثناءات التقليدية الناتجة عن قاعدة الفصل بين السلطات فيما يتعلق بالأعمال البرلمانية و القضائية و أعمال السيادة.