المحاضرات رقم (08+09+10: المسؤولية الإدارية دون خطأ

تمهيد

تُبنى المسؤولية الإدارية في الأصل على أساس الخطأ، إلا أن تطور الاجتهاد القضائي واستنادًا إلى مبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة، أدى إلى إقرار المسؤولية دون خطأ، خاصة في الحالات التي ينشأ فيها ضرر عن نشاط إداري دون أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة. وتقوم هذه المسؤولية على ركنين جوهريين هما: الضرر والعلاقة السببية بين الفعل الإداري والضرر اللاحق بالأفراد.

في هذا المحور، سنتناول المسؤولية الإدارية القائمة على المخاطر باعتبارها الشكل الأساسي للمسؤولية دون خطأ، إلى جانب المسؤولية المؤسسة على مبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة.

أولًا- تعريف المسؤولية الإدارية دون خطأ وخصائصها

يتمتع القانون الإداري بمرونة تُمكّن الإدارة من أداء مهامها بفعالية، غير أن ذلك قد يؤدي إلى إلحاق ضرر بالأفراد أو الموظفين، حتى في غياب أي خطأ من جانب الإدارة. وقد حاول الفقه تحديد مفهوم المسؤولية الإدارية دون خطأ، وبيان خصائصها الأساسية.

وفي هذا السياق، عرّف مفوض الدولة "Bertrand" المسؤولية الإدارية دون خطأ أمام مجلس الدولة الفرنسي بأنها تصحيح قضائي لعدم المساواة الكامنة في القانون العام، وذلك من خلال التوفيق بين مصلحة الإدارة في تحقيق المنفعة العامة، وحق الأفراد في الحصول على تعويض عادل عن الأضرار التي يتعرضون لها نتيجة النشاط الإداري.

وتتسم هذه المسؤولية بعدم إطلاقها، إذ لا يُحكم بالتعويض إلا إذا بلغ الضرر درجة معينة من الجسامة والاستثنائية، مع ضرورة إثبات العلاقة السببية بين الضرر والفعل الإداري. وتُستثنى الإدارة من المسؤولية في حالتي القوة القاهرة أو خطأ الضحية.

أما عن الأسس القانونية لهذه المسؤولية، فقد أثارت نقاشًا فقهيًا واسعًا، إلا أن الاتجاه الغالب يرى أن مبدأي "المخاطر" و"المساواة في تحمل الأعباء العامة" يُشكلان الدعامة الأساسية لها، حيث إن بعض الأضرار تكون ذات طبيعة خاصة، مما يستوجب تحميل الجماعة العامة عبء تعويضها، انطلاقًا من فكرة تحقيق التوازن بين الحقوق والمنافع والالتزامات.

cours en ligne/univ-Eltarf

ثانيًا– المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر: التعريف والخصائص

1– تعريف المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

تُعد نظرية المخاطر من أهم المرتكزات التي بُنيت عليها المسؤولية الإدارية دون خطأ، حيث تُعرف أيضًا بنظرية "تحمل التبعة" أو "الغُرم بالغُنم"، وتعني أن الجهة التي تستفيد من نشاط معين عليها تحمل تبعات الأضرار الناجمة عنه.

ويرى الأستاذ "لبيب شنب" أن المسؤول في هذه النظرية هو من يستفيد من استعمال الشيء، وهو ما يُعرف بمخاطر الانتفاع. فيما يرى آخرون أنها تقوم على مبدأ أن من يخلق تبعات يستفيد منها، عليه تحمل مغارمها. كما تُعرّف بأنها نظام استثنائي تُحمَّل فيه الإدارة تبعات الأضرار التي تلحق الأفراد نتيجة نشاطها، حتى وإن كان مشروعًا.

ويُفهم من ذلك أن هذه النظرية تُلزم الإدارة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق الأفراد من دون الحاجة إلى إثبات وجود خطأ، شريطة أن يكون الضرر جسيمًا وخاصًا.

2– خصائص المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

تتميز هذه النظرية بعدة خصائص:

- **عدم اشتراط صدور قرار إداري** :لا تتطلب هذه المسؤولية وجود قرار إداري حتى يتم إقرار التعويض، خلافًا لنظريتي الانحراف بالسلطة والتعسف في استعمال الحق، مما يجعلها قابلة للتطبيق حتى في الحالات التي يكون فيها الضرر ناتجًا عن نشاط إداري مشروع.
- **نشأة قضائية** :نشأت هذه النظرية في أحكام القضاء الإداري الفرنسي الذي أسهم في تطويرها وتوسيع نطاق تطبيقها، في ظل محدودية تدخل المشرّع في هذا المجال.
- **نظرية تكميلية واستثنائية** :يُعد الخطأ الأساس الطبيعي للمسؤولية الإدارية، غير أن هذه النظرية تلجأ إليها الجهات القضائية في الحالات التي يكون فيها إثبات الخطأ متعذرًا أو غير ممكن، مما يحقق التوازن بين الامتيازات الإدارية وحقوق الأفراد.
- **ليست نظرية مطلقة** :لا يُلجأ إلى هذه النظرية تلقائيًا في كل الحالات التي يُستبعد فيها الخطأ، بل تخضع لظروف الدولة الاقتصادية والاجتماعية وقدرتها المالية، حيث يتدخل المشرّع لتحديد نطاقها منعًا لاستنزاف الموارد العامة.
- **التعويض كجزاء** :تُفضي هذه النظرية إلى الحكم بالتعويض باعتباره الغاية الأساسية منها، نظرًا لكونها تهدف إلى إعادة التوازن بين الحقوق الفردية ومتطلبات المصلحة العامة، مما يُميزها عن قضاء الإلغاء الذي يركز على مشروعية القرارات الإدارية.

cours en ligne/univ Eltarf

وبناءً على ما تقدم، تُشكل المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر إحدى الركائز الجوهرية لتعويض الأفراد المتضررين من النشاط الإداري المشروع، وفق ضوابط محددة تحفظ حقوقهم دون الإضرار بالصالح العام.

ثالثا- **نشأة المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر وتطورها**

1- نشأة المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

تستند المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر إلى أصولها في القانون الخاص، حيث ظهرت هذه الفكرة استنادًا إلى أساسين رئيسيين: أحدهما علمي نظري، والآخر عملي واقعي. فمن الناحية النظرية، قامت المدرسة الوضعية الإيطالية بترسيخ فكرة المسؤولية الموضوعية، مؤكدةً على ضرورة التركيز على الضرر الناجم عن النشاط بدلًا من البحث عن الخطأ، وقد تم تطبيق هذه الفكرة بشكل رئيسي في القانون المدني. أما من الناحية الواقعية، فقد أملتها التغيرات الاقتصادية والصناعية، حيث أدى التطور من نمط الحياة الزراعية إلى بيئة صناعية متقدمة تستخدم تقنيات وآلات حديثة، مما زاد من احتمالية وقوع الأضرار وصعّب في الوقت ذاته إثبات الخطأ، وهو ما دفع نحو تبني نظرية المخاطر كأساس للمسؤولية.

وفيما يتعلق بتبني هذه النظرية في القانون الإداري، فإن الفضل في بلورة قواعدها يعود إلى الاجتهاد القضائي الإداري، لا سيما القضاء الفرنسي، الذي لعب دورًا محوريًا في تكريسها وإجبار الفقه والمشرّع على الاعتراف بها. وقد أُقرّت هذه المسؤولية في عدد من التشريعات الفرنسية، ومنها قانون عام 1898 الذي أرسى مسؤولية قائمة على المخاطر الناجمة عن الحرفة، بالإضافة إلى قانون 1924 المتعلق بمخاطر الطيران. غير أن نطاق هذه التشريعات ظل محدودًا، مما دفع القضاء الإداري إلى توسيع نطاق تطبيق هذه المسؤولية، وهو ما أثار بعض المخاوف من تغليب هذه النظرية على مبدأ المسؤولية القائمة على الخطأ.

أما في الجزائر، فإن نظرية المخاطر قد حظيت ببعض الاعتراف التشريعي والقضائي. فقد تبنّى المشرّع الجزائري مجموعة من النصوص التي تكرّس المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، ومنها نص المادة 171 من القانون البلدي الصادر بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 8 يناير 1969، والتي تقر بمسؤولية البلدية عن الأضرار الناتجة عن الجرائم والجنح المرتكبة بالقوة والعنف على الأشخاص أو الأموال ضمن نطاقها. بالإضافة إلى ذلك، صدرت عدة مراسيم وقرارات إدارية تعالج الأضرار الاستثنائية الناجمة عن الكوارث الطبيعية، ومنها القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 20 يوليو 1970، الذي اعتبر بعض البلديات التابعة لولاية سعيدة مناطق منكوبة، مما استوجب تعويض المتضررين.

cours en ligne/univ-Tiaret

2- تطور المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

أقرّ المشرّع الفرنسي بهذه المسؤولية منذ القرن التاسع عشر، من خلال تشريعات خاصة تتماشى مع تطور الصناعة والتكنولوجيا، والتي أدت إلى تفاقم مخاطر العمل والحوادث الناجمة عنه. ومن أبرز المجالات التي طُبقت فيها هذه المسؤولية: استغلال المناجم، إصابات العمل، الملاحة الجوية والبحرية، حوادث المركبات، واستغلال المنشآت النووية.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد اقتصر تدخل المشرّع على مجالات محددة، بينما لعب القضاء دورًا أساسيًا في تطوير المسؤولية القائمة على المخاطر، لا سيما فيما يتعلق بمسؤولية حائزي الأشياء الخطرة، والمسؤولية عن المنتجات الضارة، حيث اعتُبر المُنتج مسؤولًا عن الأضرار الناجمة عن منتجاته بغض النظر عن ارتكابه أي خطأ.

وفي المقابل، اعتمد المشرّع السوفييتي هذه المسؤولية منذ صدور القانون المدني لعام 1922، الذي فرض تعويض الأضرار الناجمة عن الأنشطة الخطرة. كما نصت المادة 90 من التشريع المدني لعام 1961 على إلزام الهيئات والأفراد الذين يرتبط نشاطهم بمخاطر متزايدة، مثل النقل والمشاريع الصناعية وورش البناء، بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن هذه المخاطر، ما لم يتم إثبات أن الضرر وقع بسبب قوة قاهرة أو تعمّد المضرور. وبهذا، فإن المسؤولية في هذا النظام تستند إلى مبدأ "المسؤولية الموضوعية"، حيث يكون مرتكب الضرر مسؤولًا تلقائيًا بمجرد وقوعه، ولا يُعفى إلا بإثبات انتفاء العلاقة السببية أو وجود ظروف قهرية.

رابعا- أساس المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر

يستند إقرار المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر إلى عدة مبادئ قانونية هامة، من أبرزها:

1. **مبدأ الغُنم بالغُرم** :يقوم هذا المبدأ على فكرة التلازم بين الفوائد والتكاليف، بمعنى أن الجهات المستفيدة من الأنشطة العامة عليها أن تتحمل التعويض عن الأضرار التي قد تترتب عليها. فالدولة تموّل أنشطتها من الخزينة العامة، التي تتشكل أساسًا من الضرائب والرسوم المفروضة على المواطنين، وبالتالي فإن تعويض المتضررين يُعد مسؤولية جماعية وليست فردية.
2. **مبدأ التضامن الاجتماعي** :يقتضي هذا المبدأ أن تتكفل الدولة برفع الضرر الاستثنائي الذي يلحق بأحد الأفراد من خلال التعويض، وذلك تحقيقًا لمقتضيات العدالة والاستقرار الاجتماعي. ومن ثم، فإن تعويض الأضرار الناجمة عن الأنشطة الإدارية لا يُعد تفضلًا من الدولة، بل هو التزام قانوني يهدف إلى تحقيق التوازن الاجتماعي.
3. **مبدأ العدالة المجردة** :ينص هذا المبدأ على أن كل فرد تعرض لضرر نتيجة نشاط إداري يجب أن يحصل على تعويض عادل، حتى لو لم يكن هناك خطأ من جانب الإدارة. فالدولة، باعتبارها

cours en ligne/univ Eltarf

مسؤولة عن تحقيق الصالح العام، يجب أن تتحمل المسؤولية عن الأضرار التي تتسبب فيها أنشطتها، لضمان عدم تحميل الأفراد أعباء تفوق طاقتهم.

وفي ضوء هذه المبادئ، يرى الفقه أن المسؤولية الإدارية القائمة على المخاطر تُعد امتدادًا لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، حيث لا ينبغي أن يتحمل فرد بعينه ضررًا استثنائيًا ناتجًا عن نشاط إداري يخدم المصلحة العامة.

خامسا- المسؤولية الإدارية على أساس المساواة في تحمل الأعباء العامة

لا تقتصر المسؤولية الإدارية بدون خطأ على نظرية المخاطر، بل يمكن أن تقوم أيضًا على مبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة، الذي يُقر بأن الأضرار الناجمة عن الأنشطة المشروعة للإدارة ينبغي تعويضها، حتى وإن لم يكن هناك خطأ إداري.

1- نشأة المسؤولية الإدارية على أساس المساواة في تحمل الأعباء العامة وتطورها

ظهرت هذه المسؤولية كنتيجة لملاحظة أن بعض الأنشطة الإدارية، رغم مشروعيتها، قد تُلحق أضرارًا جسيمة ببعض الأفراد دون غيرهم، مما يخل بمبدأ المساواة بين المواطنين. وقد أُرسي هذا المبدأ من خلال الاجتهاد القضائي الفرنسي، حيث أقرّه مجلس الدولة لأول مرة في قضية **Couitéas** عام 1923، حين رفضت الإدارة الفرنسية تنفيذ حكم قضائي بطرد سكان محليين من أراضٍ مملوكة لأحد الأفراد، تفاديًا لاضطرابات أمنية. ورغم أن رفض التنفيذ لم يكن خطأً إداريًا، إلا أن المجلس قضى بتعويض المتضرر لضمان عدم تحميله وحده عبء التضحية بالصالح العام.

وفي عام 1938، عزّز مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه في قضية **La Fleurette**، عندما صدر قانون يحظر إنتاج الكريمة غير المصنوعة من الحليب الخالص، مما أدى إلى إلحاق ضرر جسيم بشركة كانت تعتمد على تصنيع هذا النوع من الكريمة. وبما أن القانون لم ينص على عدم التعويض، فقد أقرّ مجلس الدولة تعويض الشركة المتضررة، انطلاقًا من مبدأ العدالة المجردة.

2- الأركان التي تقوم عليها المسؤولية الإدارية المستندة إلى مبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة وتطبيقاتها

على غرار باقي أسس مسؤولية الإدارة عن أفعالها الضارة، فإن نظرية المسؤولية الإدارية القائمة على مبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة تستلزم توافر ثلاثة أركان رئيسية:

أ- **ركن فعل الإدارة المشروع:** يتمثل هذا الركن في أن يكون الفعل الذي ترتب عليه الضرر مشروعًا، سواء كان تصرفًا قانونيًا أو عملًا ماديًا غير متضمن لمخاطر خاصة، كما هو الحال في نظرية المخاطر.

cours en ligne/univ Elarf

ب- **ركن الضرر**: يشترط في الضرر أن يكون استثنائيًا وخاصًا، إلى جانب استيفائه الشروط العامة للضرر التي تترتب عليها المسؤولية الإدارية.

ج- **ركن العلاقة السببية**: ينبغي أن توجد علاقة سببية مباشرة بين الفعل المشروع للإدارة والضرر الحاصل، بحيث لا يكون هناك أي عامل خارجي يقطع هذه الرابطة، كالقوة القاهرة أو خطأ المتضرر.

- **التطبيقات القانونية والقضائية للنظرية**

حظي هذا المبدأ بتطبيقات متعددة في المجالين القانوني والقضائي، حيث لعب القضاء دورًا بارزًا في تحقيق المساواة بين المواطنين الذين قد يتعرضون لأضرار جراء النشاط المشروع للدولة، وذلك من خلال منحه تعويضات تُدفع من الخزينة العامة. ومن أبرز هذه التطبيقات ما يلي:

1. **مسؤولية الإدارة عن قراراتها المشروعة**: إذا كانت القرارات الإدارية غير المشروعة تؤسس لمسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، فإن القرارات المشروعة قد تؤدي أيضًا إلى قيام مسؤوليتها، وفقًا لنظرية المساواة في تحمل الأعباء العامة. على سبيل المثال، تنص المادة **681مكرر 2** من القانون المدني على إمكانية التعويض عن قرارات الاستيلاء المشروعة، حيث جاء فيها:

"يحدد تعويض الاستيلاء باتفاق بين الطرفين، وفي حالة عدم الاتفاق يحدد مبلغ التعويض عن طريق القضاء، مع مراعاة ظروف وغرض الاستيلاء، دون أن يتضرر المستفيد. كما يمكن منح التعويض في حالة تسبب المستفيد من الاستيلاء في نقص القيمة".

كما أقر القاضي الإداري هذه النظرية في قرار صادر عن **الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 25 فبراير 1987**، حيث قضى بمسؤولية وزارة الدفاع الوطني عن قرار مشروع يتعلق بتجنيد المدعي، الذي أصيب بخلل نفسي نتيجة أداء الخدمة الوطنية. وجاء في حيثيات القرار:

..."حيث إنه أمام هذه المعطيات، فإن الضرر اللاحق بالمدعي ناجم عن أداء الخدمة الوطنية... وأن هذا الضرر يعد استثنائيًا، وعملاً بأحكام الاجتهاد القضائي المستقرة، فإنه يمكن مساءلة السلطة الإدارية ولو في غياب ركن الخطأ. ومن جهة أخرى، فإن مبادئ التضامن الاجتماعي والمساواة في تحمل الأعباء العامة، ومبادئ العدالة والإنصاف، تقتضي إثبات حق المدعي في التعويض، وذلك بمنحه الحق في معاش على أساس الحد الأدنى للأجر الوطني"...

2. **مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية**: يُعتبر حكم **Couitéas** نقطة الانطلاق لتطبيق هذه النظرية، حيث أسس القضاء الفرنسي مسؤولية الإدارة عن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية على أساس الإخلال بمبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة. فإذا امتنعت الإدارة

Cours en ligne/Univ-Eltarf

عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حفاظًا على النظام العام، فإن هذا الامتناع قد يلحق ضررًا بصاحب الحق، في حين يستفيد المجتمع من هذا الإجراء. وعليه، فإن صاحب الحق يستحق التعويض، باعتبار أن الإدارة العامة تمثل المجتمع في هذه الحالة.

../.. **يتبع**

cours en ligne/univ-Eltarf