مجلة العلوم الإنسانية لجامعة أم البواقي
ISSN 1112-9255
المجلد7،العدد3 – ديسمبر 2020

OEB Univ. Publish. Co.

الأساس القانوني لقيام مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة

The legal basis for establishing the responsibility of independent administrative authorities

عماد صوالحية*، جامعة تبسة، الجزائر.
Soualhia1200@yahoo.com

تاريخ التسليم:(2020/02/19)، تاريخ المراجعة:(2020/05/17)،تاريخ القبول:(2020/06/02)

ملخص :

السلطات الإدارية المستقلة كغيرها من أجهزة ومؤسسات الدولة تستخدم في نشاطاتها وسائل السلطة العامة، حيث تتعرض لحريات الأفراد وتمس بمراكزهم القانونية وقد تلحق بهم وبأموالهم وممتلكاتهم الضرر.

وكما هو معروف أن مبدأ وحق اللجوء للقضاء من أجل حماية الحقوق والحريات والمحافظة على مبدأ المشروعية والنظام القانوني في الدولة يبرر قيام المسؤولية ضد السلطات الإدارية المستقلة طالما تسببت بضرر للغير.

الكلمات المفتاحية: السلطات الإدارية المستقلة، الضرر، التعويض، القضاء.

Abstract :

Independent administrative authorities, like other state agencies and institutions, use in their activities the means of public authority, where they are exposed to the freedoms of individuals and affect their legal positions and may harm them and their money and property damage.

As is well known, the principle and the right to resort to the judiciary in order to protect the rights and freedoms and preserve the principle of legality and the legal system in the state justifies the establishment of responsibility against independent administrative authorities as long as they cause damage to others.

Keywords : Independent administrative authorities, Damage, compensation. elimination.

* المؤلف المراسل: عماد صوالحية ،الإيميل: Soualhia1200@yahoo.com

مقدمة:

كان للفقه القانوني الفرنسي دور كبير في بلورة فكرة مسؤولية الإدارة عن أعمالها، حيث وضع القضاء الإداري نظرية الدولة المدانة والتي ركز عليها مجلس الدولة الفرنسي منطلقا من فكرة مؤداها أن كل دين على الدولة يجب أن يسوى إداريا، وكذلك فكرة التمييز بين أعمال السلطة وأعمال التسيير وقرر مسؤولية الإدارة على أعمال التسيير فقط، وهو ذات الأمر إذا ما قمنا بقياسه على المهام والوظائف التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في مرحلة لاحقة جدا لمرحلة إقرار مسؤولية الإدارة هذه، وتعتبر هذه السلطات فئة قانونية جديدة لا تخضع لسلطة هرمية وتمارس مهام ضبطية متنوعة، وهي مؤسسة من مؤسسات الدولة المسؤولة ذات الطبيعة الشبه قضائية والتي تهدف لضمان تنظيم القطاعات الحساسة التي ترغب الدولة في تجنب التدخل المباشر فيها بكل إستقلالية، والمشرع الجزائر لم يقدم أي تعريف محدد لها والذي من شأنه إعطاء مكانة واضحة لها في النظام المؤسساتي للدولة والمساعدة على تكييفها بشكل صريح، بل أطلق عليها العديد من التسميات التي تتباين بين: الهيئة، السلطة، اللجنة، الوكالة، ومن أهم الأمثلة على هذه السلطات في التشريع الجزائر نجد، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط السمعي البصري، مجلس النقد والقرض، سلطة ضبط المحروقات، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والعديد من السلطات الإدارية المستقلة التي تتنوع حسب تنوع القطاعات المختلفة.

وهذه السلطات الإدارية المستقلة تمارس أعمالا تنطلق من فكرة إمتيازات السلطة العامة وأعمالا أخرى تعتبر من قبيل أعمال التسيير، وكل ضرر ينتج عن ذلك يجعلها مسؤولة عنه قانونا، وبالتالي فالمسؤولية الإدارية لها هي في حقيقة الأمر مسؤولية على عمل الغير أي مسؤوليتها عن أعمال موظفيها وأعوانها، وهي كذلك مسؤولية ناجمة عن الأشياء أي نتيجة لأعمالها، فهي مسؤولية تقصيرية وكذلك مسؤولية عقدية لأن العقد يعتبر واحد من وسائلها لممارسة نشاطها.

وقيام هذه المسؤولية، يجعل تلك السلطات ملزمة بتعويض الضرر الذي سببته، وأسباب التعويض أو أساس مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة باعتبارها هيئات إدارية تكون نفسها ذات الأسس بالنسبة للإدارة الكلاسيكية، حيث تكون على أساس الخطأ أو دن خطأ، والأصل أن مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة قائمة على أساس الخطأ وهو ما يترتب عليه التعويض عن ذلك الضرر أو جبره بناءا على خطئها، لكن في بعض الحالات تكون هذه مسؤولية قائمة دون خطأ، ونكون أمام وجود إخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أو يكون نشاط تلك السلطات ذو مخاطر خصوصية والذي ينتج عنه أضرار لا يمكن أن تبقى دون تعويض، وكل هذا يؤكد خضوع مثل هذه السلطات للنظام القانوني للمسؤولية الإدارية، وفي هذا الصدد يبرز التساؤل التالي: ما هو مبرر أو سبب قيام على مسؤولية السلطات الادارية المستقلة؟

وجاءت هذه الورقة البحثية لتعالج هذا الموضوع من خلال العناصر التالية:

أولا: مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة على أساس الخطأ.

ثانيا: مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة دون خطأ.

أولا: مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة على أساس الخطأ:

السلطات الإدارية المستقلة هي فئة قانونية جديدة نسبيا خلافا للتقليد القانوني المعروف، لا تخضع لسلطة هرمية والهدف منها هو الحفاظ على النظام العام وتحقيق الاستقرار في المجتمع وحماية حقوق المواطنين وتحقيق التوازن داخل المجتمع الواحد، و تقوم مسؤولية هذه السلطات عند إرتكابها خطأ عن قصد أو عن غير قصد، وتقوم هذه المسؤولية على ثلاثة أركان، تتمثل في الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما (عدو، 2012، ص359)، فإذا أصدرت السلطات الإدارية المستقلة قرار إداري مخالف للقانون نتيجة خطأ، فإن ذلك يمنح للطرف المتضرر حق طلب التعويض لجبر الضرر، فهنا تظهر أهمية دعوى التعويض كوسيلة قانونية تمنح للقاضي الإداري سلطة الحكم بالتعويض لجبر الضرر عكس دعوى الإلغاء، التي تنصب على إبطال القرار فقط، ولإثبات هذه المسؤولية يكفي للطرف المتضرر إثبات العلاقة السببية بين الخطأ المرتكب من قبل هذه السلطات والضرر الحاصل له، وبالتالي لا تقوم مسؤولية السلطة الادارية المستقلة على أساس الخطأ إلا إذا قامت رابطة السببية بين الخطأ والضرر وهو الثابت قضاءا وفقها (حميش،2012، ص10).

1- العلاقة السببية بين الخطأ والضرر:

الضرر الذي يسمح لصاحبه بالمطالبة بالتعويض يجب أن يكون قد وقع فعلا، لأن الضرر الإحتمالي لا تعويض عليه وسبب ذلك انه قد يقع وقد لا يقع، ويجب أن يكون هذا الضرر خاصا وليس عاما، وأن ينصب على مركز قانوني مشروع أي غير مخالف للنظام العام والأداب العامة (ميمونة سعاد، 2016، ص165)،أما عن العلاقة السببية فهي علاقة الضرر بفعل السلطات الإدارية المستقلة، ويقع عبء إثبات الضرر على الطرف المتضرر، وذلك شرط لازم لإقامة المسؤولية، ويرتبط وجوده بكون هذه المسؤولية هي مسؤولية تعويضية وليست عقابية، ويعتبر هذا الضرر هو قياس للتعويض الواجب ضمانه، ولإعطاء الحق في التعويض يجب أن يكون الضرر محققا وأن كل الأضرار قابلة للتعويض عنها (بن شيخ آث ملويا،2007، ص54).

وأمام غياب التطبيقات القضائية لمثل هذه الدعاوى في القضاء الجزائري، نجد في فرنسا أن مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة لا تقوم إلا في حالة الخطأ الجسيم طبقا لنظرية المسؤولية على أساس الخطأ، فنظرا لتعدد أنشطة السلطات الإدارية المستقلة وكثرة علاقاتها مع الافراد والمتعاونين الإقتصاديين قد يحدث أن تسبب ضررا لأحدهم، فالسؤال هنا هو ما هي درجة هذا الخطأ الذي سببته ليستوجب التعويض؟

2 - الخطأ البسيط والخطأ الجسيم:

في هذا الصدد درج الفقه على التمييز بين الخطأ البسيط والخطأ الجسيم عند تأسيس مسؤولسة السلطات الإدارية المستقلة، حيث يعتبر ذلك الخطأ المرتكب من عون أو موظف تابع لتلك السلطة

الإدارية المستقلة، ذميما وجديرا بالعقاب بوجه خاص يعني تصرف خطير، فالتمييز بين الخطأ البسيط والخطأ الجسيم له أهمية بالغة، فمن جهة تأسيس مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة على الخطأ الجسيم يسمح لها بالقيام بعملها دون خشية، فالأصل فيه أنه قدر لحمايتها وحثها على ممارسة مهامها حتى تحقق أهدافها، ومن جهة ثانية إذا أثبت المتضرر وجود الخطأ الجسيم من السلطة الادارية المستقلة، فإن القاضي يحكم له بتعويض عادل يغطي الضرر الحاصل (عطاء الله، 2014، ص288).

فإبتداءا من قرار "Tomaso Grecco" إعترف مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الدولة عن الأضرار التي سببها أهم مرفق ضبط للنظام العام والمتمثل في الشرطة، وأسس مسؤولية الدولة على أساس الخطأ الجسيم(Jean Romieu, 2018,P15) ، حيث فرق الفقه الإداري بين النشاط القانوني المتمثل في تحديد القرارات الفردية والتنظيمية الواجب إتخاذها للحفاظ على النظام العام والنشاط المادي المتمثل في العمليات في الميدان، حيث يتم تجسيد التدابير المقررة على أرض الواقع، ولهذه التفرقة أهمية بالغة تتجلى في درجة الخطأ المطلوب لقيام المسؤولية الإدارية، فإذا تعلق الأمر بالنشاط القانوني فيكفي الخطأ اليسير ومرد ذلك أن الإدارة حين قيامها بتحديد التدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام لا تعترضها صعوبات خاصة، إذ من السهل عليها تحديد هذه التدابير(عدو،2012، ص368)، ومن بين هذه التدابير مثلا في مجال السمعي البصري، حظر برامج معينة على الأطفال مثلا، وكمثال آخر عن هذا الضبط الإداري هو ماذهب إليه المجلس الأعلى في قضية تتعلق بتلف معمل بفعل حريق سببه إلقاء ألعاب نارية بمناسبة الإحتفال بعيد المولد النبوي الشريف، إلى تحميل الإدارة المسؤولية على أساس الخطأ اليسير أو البسيط ويتمثل هذا الخطأ في إنتفاء تدابير الضبط البلدي المتعلقة بالألعاب النارية (محيو، دت، 218)، فهذا القرار يبين أن القانون الجزائر يؤكد على وجوب تعويض كل عمل مهما كانت درجته ويؤدي إلى ضرر وهو عكس الاتجاه الذي يرى أن الخطأ البسيط الذي يصدر عن السلطات الإدارية المستقلة هو خطأ لا يرقى لمستوى التعويض فمن العدل أن يبقى دون نتائج، فإذا تعلق الأمر بنشاطات صعبة تمارسها تلك السلطات الإدارية المستقلة، وقلنا بضرورة إقامة المسؤولية على مجرد خطأ بسيط، فإن تشخيص ذلك الخطأ يكون عادة محلا للتردد، إذ كيف نكون متيقنين مثلا بأن سلوكا ما لعون عمومي مخطئ إذا وضعنا في عين الاعتبار الصعوبات التي كان عرضة لها، وهو ما يؤكد الطرح الفقهي القائل بالتمسك بالأخطاء الجسمية التي يمكن التعرف على وجودها بكل سهولة فقط (رحموني، 2013، ص153).

وفي المقابل نجد أن الخطأ الجسيم شرط لإنعقاد مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة عن النشاط المادي أو أنشطة الحفاظ على النظام العام في الميدان أي على أرض الواقع نظرا لصعوبة تأمينها، وتطبيقا لذلك يمكن أن نعتبر كمثال عن خطأ جسيم كل إهمال من سلطة ضبط المناجم لإعلان حالة الطوارئ نتيجة لإنهيار منجم قريب من منطقة عمرانية، كذلك في حالة الخطأ المرتكب من أعوان أو موظفي السلطات الإدارية المستقلة حيث أتجه الفقيه "جيز" إلى إعتبار الموظف مرتكبا لخطأ شخصي

كلما كان الخطأ المنسوب إليه جسيما، بحيث لا يمكن إعتباره من المخاطر العادية التي يتعرض لها في أداء عمله اليومي، ويجد الخطأ الشخصي مصدره عندما يقع الموظف في خطأ جسيم في تفسيره الوقائع التي تبرر قيامه بالتصرف أو في فهمه لنصوص القانون التي تعطيه الحق في التصرف إلى حد يمكن القول معه بأنه لم يتجاوز فقط حدود سلطاته بل وصل إلى حد التعسف فيها، ويعرف الأستاذ فريجة حسين الخطأ الجسيم بأنه " ذلك الخطأ الذي يجاوز المخاطر العادية للوظيفة وبعبارة أخرى هو ذلك الخطأ الذي لا يمكن قبوله أو إيجاد عذر لإرتكابه ولا يمكن التسامح فيه حتى بالنسبة للموظف غير المتوسط"، وبالتالي يشترط لإعتبار الخطأ الذي يرتكبه الموظف أثناء الوظيفة شخصيا أن يكون جسيما ويتعدى حدود المخاطر العادية للوظيفة، بصرف النظر عما إذا كان مرتكب الخطأ قد توافرت لديه نية الإيذاء أو لم تتوافر، فالخطأ الجسيم هو غلطة فاضحة مرتكبة من طرف العون ومستوحاة من مصلحة المرفق وليس لها باعث شخصي، ويعتبره الاستاذ فريجة حسين عبارة عن رعونة او شعور عدائي عميق أدى إلى ضرر دون قصد الإيذاء (فريجة، 2004، ص 35)، ويعتبر عمار عوابدي الخطأ الجسيم بأنه ذلك الخطأ الذي لا يقع من شخص قليل الذكاء والعناية، ويراد به ذلك الذي لا يرتكبه بحسن نية أكثر الناس غباوة فهو لا ينطوي على قصد الإضرار ولا على عدم الإستقامة(عوابدي، 1998، ص119).

لكن إشتراط الخطأ الجسيم لإقامة المسؤولية على السلطات الإدارية المستقلة يجعل من الصعب على المتضررين تحصيل تعويض من هذه الأخيرة، خصوصا فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة في المجال المالي والإعلام والاتصالات، والمشرع الجزائري طبق نفس القواعد العامة المتعلقة بالإدارة العامة في المنازعات الإدارية أي نفس القواعد التي تطبق في القرارات الصادرة عن الإدارة وأعاد تكريسها لتشمل القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة وشملها بذات الرقابة القضائية الإدارية، أي يطبق عليها مجموعة القواعد القانونية المطبقة على المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ تشريعا وتنظيما وقضاء وفقها، وفي هذا الصدد إعتبر احمد محيو أن الخطأ هو شرط فقط لترتيب المسؤولية الإدارية وأن أساس المسؤولية هو التعويض عن الضرر مهما كان (محيو، د.ت، ص213)، وإذا كان الخطأ يمثل الأساس العام لقيام مسؤولية الإدارة فمرده هو النشاط الذي تمارسه تلك الإدارة وهو ذات الشيء للسلطات الإدارية المستقلة حيث يدخل الخطأ في إطار الوظيفة الضبطية التي تمارسها، وبالنسبة لهذا الخطأ في مجال الإدارة ذهب الأستاذ عمار عوابدي إلى أن أساس مسؤولية السلطة العامة عن أعمال موظفيها هو الخطأ ولكنه من نوع خاص (عوابدي ،2007، ص81)، وهو ذات الأمر بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة خصوصا أن المشرع لم يعرف هذا الخطأ وإنما حاول فقط تحديده في مجال الإدارة الكلاسيكية، حيث اعتبر خطأ الموظف مرفقيا وتابع للنشاط الإداري إذا كان غير منفصل عن المهام الموكلة إليه وميزه بذلك عن الخطأ الشخصي المنفصل عن مهامه وهو ما يستخلص من نص المادة 31 من الأمر 06-03 المتضمن لقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وقياسا على هذا فهو قابل للتطبيق على السلطات الإدارية المستقلة، لكن المشرع الجزائري إكتفى بالتقرير والنص على أن

الخطأ الإداري يكون إذا ما إرتكبه الموظف خلال تأدية مهام الوظيفة العامة أو بمناسبتها ولكن لم يبين متى يكون الخطأ داخل الوظيفة أو بمناسبتها.

والخطأ الجسيم عموما هو ذلك الخطأ الذي لا يمكن قبوله وقد عرفه الأستاذ " Jean-marie pontier" بأن الخطأ الجسيم هو خرق لالتزام، وينتج عن سلوك عون الخدمة الإدارية، وهو سلوك لا يتوافق مع ما هو مسموح به عادة من هذا العون(Ponteir,2003,P07) ، فيمكن استخلاص أن هذا الخطأ الجسيم هو الذي يتجاوز المخاطر العادية للنشاط الضبطي الذي تمارسه السلطات الإدارية المستقلة.

3 – الضرر القابل للتعويض نتيجة الخطأ:

تصبح الأحكام القضائية نهائية بعد إستنفاذ كل طرق الطعن وتسري هذه القاعدة على قرارات السلطات الإدارية المستقلة، حيث تصبح نهائية وترقى لمرتبة قوة الأمر المقضي فيه(عصام نجاح،2011، ص10)، وحائزة لحجية الشيء المقضي فيه (عبد القادر عدو، 2017، ص19)، وبذلك تصبح هذه الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والتعويض مستحق لأصحابه، وكما نعلم فالأصل في تنفيذ الأحكام القضائية هو أن يكون إختياريا وهو ذات المبدأ المطبق على السلطات الإدارية المستقلة في التعويض عند قيام مسؤوليتها، لكن قد ترفض هذه الأخيرة تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها لأي سبب كان، كالإستناد إلى مبررات المصلحة العامة، خصوصا أن مهمتها الأساسية هي القيام بالضبط حفاظا على المصلحة العامة والنظام العام، أو أن تنحرف عن تنفيذ الحكم كما جاء بحذافيره يعني أن تحيد عن القصد منه، وكل هذه المبررات تجعلنا نكون أمام إشكالية في التنفيذ خصوصا أن دستور 2016 ينص في المادة 163 منه على " على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء، ويعاقب كل من يعرقل تنفيذ حكم قضائي".

نص هذه المادة واضح وصريح ويحمل صيغة الأمر، إلى جانب صيغة العقاب ضد كل من يتأخر عن التنفيذ ويعرقله (لعشب محفوظ، 1994، ص50)، لكن السلطات الإدارية المستقلة كما أوردنا سابقا تتمتع بإمتيازات السلطة العامة ولا نستطيع التنفيذ الجبري ضدها (عمارة بلغيث، 2018، ص28)، وكذلك من ناحية ثانية هناك إنعدام للنصوص القانونية التي تبين كيفية التنفيذ ضدها، وهو ما يجعلنا أمام فراغ كبير فحتى النص الوحيد الذي يحتوي إشارة إلى التنفيذ جاء في المادة 32 من القانون رقم 08-12 الذي يعدل الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة والتي تنص على "ترسل القرارات الصادرة عن مجلس قضاء الجزائر وعن المحكمة العليا وعن مجلس الدولة والمتعلقة بالمنافسة إلى الوزير المكلف بالتجارة وإلى رئيس مجلس المنافسة"، يعتبر هذا النص الوحيد الذي يحتوي على إشارة إلى التنفيذ لكن دون تفصيل فيه، مما يفهم معه أن تنفيذ القرارت المتعلقة بالمنافسة مهمة الوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة، لكن من وجهة نظرنا القصد من إرسال القرارات إلى كليهما هو مجرد الإعلام لا أكثر وليس

القصد منه هو الإجبار على التنفيذ لأن النص لم يحتوى على أي إشارة لذلك (محمدي سميرة، 2014، ص119).

وكما نعلم، تتحدد القيمة القانونية لأي إلتزام قانوني بقدر الجزاء الذي يحمي هذا الإلتزام والذي يمكن توقيعه عند مخالفته ولهذا كان للفقه والقضاء الدور البارز في البحث عن حلول قانونية لتنفيذ الأحكام بصفة عامة ولأحكام التعويض بصفة خاصة وذلك من أجل صيانة وحماية منظومة الأحكام التي تعتبر عنوانا للحقيقة، فإذا كان المقرر أن القاضي لا يوجه للسلطات الإدارية المستقلة كذلك ولا يحل محلها، إلا أن ذلك لا يمنع من مد يد المعونة ومن تلقاء نفسه لها فيما يقابلها من عقبات مادية أو قانونية تعوق التنفيذ، إلا أنها قد لا تعير إهتماما للحكم وهو ما يتطلب من القضاء التدخل ضدها، وإتخاذ من الإجراءات والوسائل ما يكفل بها تنفيذ الحكم وذلك بتوقيع جزاءات، وقد إستقر القضاء الجزائري والمقارن على أن رفض السلطات الإدارية المستقلة تنفيذ الحكم القضائي الحائز لقوة الشئ المقضي فيه يعد خطأ موجب للمسؤولية (بوقرة ، 2010، ص555)، لكن وأمام إنعدام المادة القانونية التي تعالج إشكالية التنفيذ، حتى في القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، لا يبقى سوى الرجوع إلى القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لحل إشكالية التنفيذ هذه، والتي تعتبر عقبات قانونية وليست مجرد عقبات مادية (حمدي باشا عمر، 2017، ص19)، حيث أن المشرع قد قدم وسائل لإلزام أي طرف على تنفيذ القرارات القضائية، وذلك حماية للحقوق وحماية كذلك لمكانة أجهزة الدولة القضائية وحفاظا على هيبتها، والتي تتمثل في فرض الغرامات التهديدية وكذلك توجيه الأوامر بالتنفيذ.

أما من حيث تقدير التعويض فنجد أنه غالبا ما تمر فترة معتبرة بين حدوث الضرر وبين الحكم للضحية بالتعويض من طرف القضاء، ومن المهم التساؤل، على ضوء بطء القضاء وإمكانية تغير سعر العملة وقيمة العملة، في أي تاريخ تحدد قيمة الضرر؟

بالنسبة للتعويض عن الأضرار التي تصيب الأشخاص فإن المبدأ هو أن يحسب التعويض في يوم الحكم وليس بالرجوع إلى يوم حصول الضرر، وتسمح هذه الإمكانية فعلا بتجاوز تقلبات العملة الوطنية بالنظر إلى أنه غالبا ما يفصل بين يوم الحكم ويوم حصول الضرر مدة طويلة قد تقدر بالسنوات، غير أن حتمية تعويض الضرر في يوم الحكم مستبعدة في حالة ما إذا كان الضحية قد تأخر دون عذر مقبول في رفع دعواه أمما القضاء، إذ يقوم الضرر في هذه الحالة بالرجوع إلى يوم حصول الضرر، أما بالنسبة للتعويض عن الأضرار التي تصيب الأموال المنقولة أو غير المنقولة فإن المبدأ هو أن تقويم الضرر يكون في تاريخ تحقق الضرر(عدو،2012، ص423).

ثانيا: مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة دون خطأ:

إلى جانب مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة على أساس الخطأ، والقائمة أساس على الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما، ظهر أساس آخر للمسؤولية الإدارية لهاته الأخيرة، إنطلاقا من تبريرات تسعى كلها إلى ضرورة إيجاد أساس للتعويض عن الضرر الذي تتسبب به تلك السلطات، حيث أن

مسؤولية الدولة لم تعد مقترنة بالخطأ المرفقي الذي يرتكبه العون في الجهات الإدارية، بل تقوم المسؤولية في غياب الخطأ وهي في الحقيقة مسؤولية موضوعية، حيث إن القاضي يستطيع إصلاح الأضرار دون اللجوء إلى تقدير المظهر فيما إذا كان خاطئا أم لا وهو تقدير أخلاقي أحيانا وذو طبيعة مؤدية إلى مجابهة الإدارة وفضلا عن ذلك فإنه بإمكان الادارة ممارسة نشاط مطابق لمهمتها في سبيل تحقيق المصلحة العامة ولا يتولد عن ذلك ضرر لطرف ما (حميش،2012، ص49)، وهذا النوع من المسؤولية يقوم ويتحقق عندما تنتفي وتنفصل عن العمل والفعل الإداري الذي يسبب الضرر المستوجب للتعويض للأفراد صفة الخطأ (عوابدي،1998، ص179).

ومن مميزات المسؤولية الإدارية دون خطأ، إنها في حقيقة الأمر قضائية الصنع وتدخل المشرع ليقرر بعض حالاتها، فهذه المسؤولية قضائية إستثنائية (ميمونة سعاد، 2016، ص177)، يكفي لإنعقادها إثبات وجود علاقة السببية بين الضرر وعمل هذه السلطات الإدارية المستقلة، أي أنها تقوم على أساسين فقط، الضرر والعلاقة السببية، ويتميز الضرر هنا بدرجة معينة من الخطورة مقارنة مع الضرر في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، ويبقى الهدف من إقامة هذا النوع من المسؤولية محاولة إقامة توازن بين الإمتيازات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة والحقوق المقررة للمتعاملين معها أو المشمولين بنشاطاتها.

ويجري أغلب فقهاء القانوني الإداري في مجال المسؤولية الإدارية دون خطأ بصفة عامة على التمييز بين نوعين من المسؤولية، هما المسؤولية على أساس المخاطر والمسؤولية بسبب الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

4 – المسؤولية على أساس المخاطر:

المسؤولية على أساس المخاطر هي رمز المسؤولية بدون خطأ بدرجة تعتبر أحيانا كأنها مختلطة معها، ولقد استحدثت هذه المسؤولية بادئ ذي بدء من طرف فقهاء القانون المدني الفرنسي بمناسبة المخاطر المهنية، ويرى أنصار نظرية المخاطر أن العدالة تقتضي التعويض عن جميع الأضرار بغض النظر عن إرتكاب خطأ أم لا (لحسين بن الشيخ آث ملويا، 2007، ص07)، لكن إذا كان أساس مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة على أساس الخطأ واضح المعالم فهي تكون ملزمة بالتعويض عن أخطائها، لكن مسؤوليتها دون خطأ على النقيض من ذلك، إذ كيف تكون هذه الأخيرة مسؤولية عن ضرر دون وجود خطأ من جانبها؟ . في هذا الصدد تجد مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة دون خطأ، أساسها انطلاقا من مسؤولية الإدارة الكلاسيكية دون خطأ، وهذه الأخيرة تجد أساسها من خلال قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 30 نوفمبر 1923 في قضية كويتياس «Couitéas»، فهذا القرار قلب المبدأ السائد في قضاء مجلس الدولة الفرنسي والقائل بعدم مسؤولية الدولة عن الاجراءات الضبطية (بناصر،2017، ص21)، فقرار مجلس الدولة الفرنسي في هذه القضية كان هو المؤسس لمسؤولية الدولة دون خطأ، وهو ذات الأمر فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة، حيث يرى بعض فقهاء القانون

الإداري أن أساس قيام مسؤولية هذه الأخيرة دون خطأ، يتجلى كذلك من خلال قاعد من يجني فائدة من نشاط ينشء تبعة ضررا ما، يجب عليه أن يتحمل عواقب تلك التبعة، إذ لا يمكن أن يجني النفع من نشاط دون أن يتحمل أعباءه (عدو،2012، ص374).أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد أخذ المشرع بقيام المسؤولية على أساس المخاطر من خلال المادة 140 مكرر1 من القانون المدني، حيث تتكفل الدولة بالتعويض عن الأضرار، واعترف المشرع بوجود مخاطر مهنية من خلال أحكام المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 03-52 والتي نصت على انه يؤسس تعويضا على خطر العدوى لفائدة المستخدمين الممارسين في بعض الهياكل العمومية للصحة.

وعندما تقوم مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة على أساس المخاطر، فإن المدعي في هذه الحال يجب أن يتمكن من إثبات خطأ في نشاط تلك السلطات، ويشترط فقط لترتيب مسؤوليتها إثبات أن الضرر اللاحق قد وقع جراء نشاطها ذلك، وفي الواقع تتجسد نظرية المخاطر من فرضية واحدة فقط، والتي رأى فيها الفقه الإداري ولأسباب مختلفة بأنه من العدل والإنصاف أن يتمخض عن وجود خطر يؤدي إلى حدوث الضرر، وجود تعويض عادل (لحسين بن شيخ آث ملويا، 2007، ص07)، وما يمكن قوله بخصوص قيام مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة على أساس المخاطر هو تذبذب القضاء بين تطبيق قواعد القانون العام تارة و قواعد القانون الخاص تارة أخرى، ولم يحدد موقف جامع وموحد لمثل هذه الدعاوى، فالقول بالرجوع للقواعد العامة وتطبيق نفس القواعد التي تطبق على مسؤولية الإدارة في السلطات الإدارية المستقلة غير واضح تماما والدليل هو تذبذب القضاء الإداري الجزائري في مسؤولية الإدارة، فالأخذ بقواعد المسؤولية المدنية مقبول لكن يجب تحديد معيار آخر لإقامة مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة والتخلي عن التطبيق العشوائي الذي يتباين بين قواعد القانون الخاص تارة وقواعد القانون العام تارة أخرى.

5 - المسؤولية الإدارية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة:

إعترف مجلس الدولة الفرنسي أول مرة بقيام المسؤولية الإدارية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة نتيجة لصدور القانون الإقتصادي الذي منع صنع وبيع كل منتجات الزبدة غير المشتقلة من الحليب حماية للصحة العامة ، حيث منع شركة "« la fleurette» عن عملها وتوقفت عن إنتاج مادة الغرادين لكن هذه المادة في حقيقة الأمر لم تشكل خطرا على الصحة العامة (http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net) وبالتالي رأى مجلس الدولة الفرنسي آنذاك أن العبء الذي وقع على الشركة من أجل المصلحة العامة تستحق من أجله التعويض على أساس المساواة أمام الأعباء العامة،وتجسدت بموجب قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 14 يناير 1938 مسؤولية الدولة على أساس المساواة أمام الأعباء العامة.

ويفسر مبدأ مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، بأن الأضرار الناجمة والتي لم تكن بسبب تلك السلطات، تمس بعض أفراد المجتمع أو المجتمع بكامله،

تعتبر أعباء عامة يتحملها الجميع، ذلك أن القوانين تخاطب مراكز عامة، وعليه فإن الأضرار الناجمة عن تطبيقها هي أضرار عامة (عطاء الله، 2014، ص304)، فهذا الضرر يشكل في ظل ظروف معينة عبئا عاما ويقتضي مبدأ المساواة أن لا يتحمل شخص معين لوحده هذا الضرر لما في ذلك من غبن له، ومن ثمة فإنه من اللازم لإعادة هذه المساواة المهدرة، تعويض هذا الطرف المضرور ولو كان النشاط مشروع والذي تم لحساب المجتمع في حقيقة الأمر.

وبالتالي فالمساواة أمام الأعباء العامة، تعد شقا ثابتا من مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة دون خطأ، حيث يفرض على الدولة إلتزاما بتعويض طائفة من الأشخاص حيث تثقل تلك السلطات كاهلهم بأعباء خاصة باسم المصلحة العامة، وهو ما يهدر بالطبع مبدأ مساواة الجميع أمام الأعباء العامة، ومن ثمة يكون التعويض إعادة لهذه المساواة وحق واجب لكل شخص في المجتمع، فالحق لا ينشأ نتيجة رابطة عقدية فقط أو نتيجة إلتزام بإرادة منفردة أو نتيجة عمل ضار بصوره المختلفة فقط (بوضياف، 2017، ص187)، بل ينشأ من خلال المساواة أمام الأعباء العامة كذلك، وتتميز هذه المسؤولية بخاصيتين، الأولى هي أن الضرر محل المطالبة بالتعويض ليس نتيجة لحادث كما هو الحال في المسؤولية على أساس المخاطر وإنما هو نتيجة طبيعية لبعض الأوضاع والتدابير المختلفة، والخاصية الثانية هي أن الحق في التعويض ليس مشروطا فقط بتحقق الضرر وإنما أن يكون هذا الضرر خاصا، ويتكبده جزء فقط من المجتمع وغير عادي أي على درجة كبيرة من الخطورة نظرا لأهميته أو لطبيعته الإستثنائية وأن يمس حقا بالمضرور، ويعتبر الضرر خاصا إذا مس فردا أو عددا معينا من الأفراد يمكن تحديدهم إسميا، فالعبرة بالمعيار العددي، فإن توسع الضرر بحيث أصاب مجموعة من الأفراد فإنه يشكل عبئا عاما يتحمله الجميع، ومانعا لحق التعويض (بوعمران، 2014، ص326).

ومبدأ المساواة أمام الأعباء العامة يجسد المساواة في الحقوق والمنافع، مساواة أمام القانون وأمام الوظائف ومساواة أمام خدمات المرافق العامة، والمساواة في التكاليف والواجبات العامة، ويعني المساواة في المعاملة بين جميع أفراد الدولة طبقا للقاعدة القانونية العامة دون تمييز أو إستثناء وتخويل جميع الأفراد قدرا متساويا من الحريات العامة (عمار عوابدي، 1998، ص198)، فهذا المبدأ يعتبر أساسا للمسؤولية دون خطأ للأشخاص العامة التي تحمل باسم الصالح العام بعض أفرام الجماعة أعباء وتكاليف خاصة، مما يستوجب على الدولة دفع تعويض بتوزيع عبئه على أفراد الجماعة العامة (بناصر ،2017، ص28).

ويمكن تصور مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في حالتين، مسؤولية هذه السلطات بسبب النصوص القانونية، وإمتناع هذه السلطات عن تنفيذ الأحكام القضائية.

6 – مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة بسبب النصوص القانونية:

يشترط لتطبيق هذه المسؤولية وإستحقاق التعويض، ألا يمنع نص قانوني صريح التعويض، ويفسر سكوت المشرع عنه لصالح التعويض، وكذلك ألا يتعلق الأمر بنشاط غير مشروع وكذلك أن يكون الضرر خاصا وغير إعتيادي (ميمونة سعاد،2016، ص179)، ونطاق هذه المسؤولية يتحدد بكل نص قانوني له قيمة تشريعية مثل الأوامر والمراسيم التنفيذية، وهذا معناه أنه لا تعويض عن الأضرار الناجمة إذا تم إستبعاد التعويض صراحة.

وعليه فالمسؤولية بسبب النصوص القانوني تجعلنا نكون أمام ثلاثة شروط وهي:

الشرط الأول: يرجع إلى إرادة المشرع فلا يمكن الحكم بالتعويض إلا إذا خلا النص القانوني والأعمال التحضيرية والظروف المحيطة بالقضية من كل ما يدل على أن المشرع استبعد التعويض.

الشرط الثاني: يتعلق بالضرر فيحتم أن يكون الضرر خاصا وغير عادي، فالحق في التعويض لا يتوقف ببساطة على تحقق ضرر فقط، بل يجب أن يكون الضرر في آن واحد خصوصيا وغير مألوف، ومعنى خصوصي أنه لا يمس إلا بعض أعضاء الجماعة وإلا فإننا لن نكون أمام لمساواة الجميع أمام الأعباء العامة، ومعنى غير مألوف أنه بلغ درجة معينة من الأهمية لأنه من واجب أعضاء الجماعة أن يتحملوا دون مقابل تحت طائلة عدم إمكانية وجود إجتماعية ممكنة (بن شيخ آث ملويا، 2007، ص78)، ويعتبر مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة من النظام العام وهو كذلك مبدأ قانوني دستوري يدخل تحت مفهوم المساواة أمام القانون.

خاتمة:

وفي الختام يمكننا القول أنه إلى جانب اختصاص القاضي الإداري برقابة مشروعية قرارات السلطات الإدارية المستقلة، يمارس هذا الأخير سلطة أخرى على أعمالها، خصوصا أن هذه السلطات وهي بصدد ممارسة الصلاحيات الممنوحة لها بموجب القوانين قد تسبب ضررا لأحد المخاطبين بقرراتها، مما يقيم مسؤوليتها عن هذه الأضرار، وفي هذه الحالة يوجب القانون تعويض ذلك المتضرر وجبر الضرر الذي سببته، ويكون ذلك عن طريق دعوى التعويض فالقاضي الإداري لا يكتفي بإلغاء القرار الصادر عن السلطات الإدارية المستقلة عندما يتحقق من عدم مشروعيته وإنما يستطيع تعديله أو إصلاحه، فإذا بحثنا في أساس دعوى التعويض فإننا نجدها نابعة أصلا من مسؤولية الدولة، فالسلطات الإدارية المستقلة تمارس مهامها، لكن الدولة هي التي تتحمل مسؤولية الأخطاء التي ترتكبها في ممارسة هذه المهام، ففي هذه الدعوى تتسع سلطة القاضي وتشمل الحكم بالتعويض وتقديره وأحيانا إتخاذ قرار هو أصلا من إختصاص تلك السلطات الإدارية المستقلة وبذلك فهي تؤمن الحماية الكاملة للمتضررين، فإذا تضرر شخص ما جراء تصرف من السلطة الإدارية المستقلة المختصة الغير مشروع، فعليه اللجوء للطريق القضائي المتمثل في دعوى التعويض وهو ما يعبر عنه المشرع بالمسؤولية الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة.

وقد توصلنا إلى جملة من النتائج وأفردنا معها بعض الإقتراحات والمتمثلة في:

أولا: النتائج:

- النظام القانوني للمسؤولية الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة يقوم على مبدأ التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.
- قيام المسؤولية القانونية ضد السلطات الإدارية المستقلة تفرضه مقتضيات ضبط القطاعات المختلفة.
- إلزامية الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد في مواجهة الأعمال الإدارية والمادية للسلطات الإدارية المستقلة والتي تسبب لهم أي ضرر مهما كان نوعه ودرجة جسامته مبرر لقيام مسؤوليتها عنه.

ثانيا: الإقتراحات:

- يجب تحديد معيار آخر لإقامة مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة والتخلي عن التطبيق العشوائي الذي يتباين بين قواعد القانون الخاص تارة وقواعد القانون العام تارة أخرى.
- يتوجب على القاضي الجزائري التمتع بالمرونة اللازمة وخلق قواعد قانونية حقيقية وتطبيقها في مجال مسؤولية السلطة الإدارية المستقلة نظرا لطبيعة المهام الضبطية التي تمارسها.
- ضرورة وضع نظام خاص لدعاوى التعويض ضد السلطات الإدارية المستقلة.
- سلطة توجيه أوامر من القاضي الإداري للسلطات الإدارية المستقلة من شأنه أن يخفف من حدة تعسفها لأنه ينشئ قرينة على إمتناعها ومقاومتها للتنفيذ.

قائمة المراجع:

أولا- المراجع باللغة العربية:

- بلغيث، عمارة.(2016).أحكام التنفيذ في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع.
- بن شيخ آث ملويا، لحسين.(2007). دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث، نظام التعويض في المسؤولية الإدارية،الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع.
- بن شيخ آث ملويا، لحسين.(2007). دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني – المسؤولية بدون خطأ – الطبعة الأولى، الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع.

-بناصر، يوسف.(2017). المسؤولية الإدارية، حوليات كلية الحقوق والعلوم السياسية، الملجد 08، العدد 02.

- بوحميدة، عطاء الله. (2014). الوجيز في القضاء الإداري، – تنظيم، عمل واختصاص- الجزائر، دار هومة، الطبعة الثالثة.
- بوضياف، عمار. (2017).النظرية العامة للحق وتطبيقاتها في القانون الجزائري، الطبعة الثانية، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع.
- بوعمران،عادل. (2014). دروس في المنازعات الإدارية، الجزائر، دار الهدى.

-بوقرة، اسماعيل.(2010).آثار حكم الإلغاء وإشكالات تنفيذه، مجلة الإحياء، العدد 14.

-حمدي باشا، عمر.(2017). إشكالات التنفيذ وفقا للقانون رقم 08-09 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.

- حميش، صافية.(2012).الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية،، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر 1، يوسف بن خدة.

-خرشي، إلهام.(2015).السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف 2.

- رحموني، موسى.(2013). الرقابة القضائية على سلطات الضبط في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية تخصص قانون إداري وإدارة عامة. جامعة الحاج لخضر، باتنة.

- سرباح، خالد. (2018). المسؤولية الإدارية بدون خطأ وتطبيقاتها في القانون المقارن، المجلة المتوسطية للقانون والإقتصاد، العدد 05.

- عدو، عبد القادر. (2012). المنازعات الإدارية الطبعة الثانية، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.

- عدو،عبد القادر.(2017).ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، الطبعة الثالثة، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.

- عوابدي، عمار. (1998). نظرية المسؤولية الإدارية – دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة – بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.

- عوابدي، عمار (2007). نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية.

- فريجة، حسين.(2004). مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مجلة مجلس الدولة، العدد 05.

-قارة، سماح.(2017).الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، حوليات جامعة قالمة للعلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 20.

- لعشب، محفوظ.(1994). المسؤولية في القانون الاداري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.

-محمدي، سميرة.(2014). منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الإقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون المنازعات الإدارية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية.

- محيو،أحمد.(دن).المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق، الجزائر،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

- ميمونة، سعاد.(2016). المرجع في المنازعات الإدارية المستقلة في ظل القانون الجزائري، الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع.

- نجاح،عصام.(2011). تنفيذ القرارات القضائية الإدارية: حجية على مقاس الإدارة، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية.
- نجيمي جمال، الأحكام والقرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي، القرار رقم 19، تم استرجاعه بتاريخ 07 فيفري 2020 من الموقع (http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net) .
- نجيمي، جمال. (2018). الأحكام و القرارات الإدارية الكبرى في القضاء الفرنسي، القرار رقم 06، تم استرجاعه بتاريخ 05 فيفري 2020 من الموقع (http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net) .

ثانيا- المراجع باللغة الأجنبية:

- Jean, Romieu. (2018). Conclusions Romieu sur Tomaso Grecco, Conclusions sur CE, Section, 10 février 1905, Tomaso Grecco, requête numéro 10365, publié au recueil: Revue générale du droit on line, numéro 29487.
- Jean-Marie, Ponteir. (2003). intervention la responsabilité administrative, Marseille, organisé par le centre de recherche administrative de l'université de Paul Cézanne.
Zouaimia, Rachid.(2012). les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Alger, Edition BEL.