مجلة العلوم الإنسانية عدد 36 - ديسمبر 2011، ص.ص. 175- 189

مسؤولية الدولة في تعويض المضرورين من أعمال العنف والإرهاب

ملخص

إن المسؤولية الإدارية باعتبارها مسؤولية تقوم في نطاق النظام القانوني الإداري، والمنازعات المثارة بشأنها من اختصاص القضاء الإداري، فهي تعني الحالة القانونية التي تلتزم فيها الأشخاص المعنوية العامة وعلى رأسها الدولة، بتعويض الأشخاص المضرورين بفعل أعمالها الإدارية الضارة سواء أكانت مشروعة أو غير مشروعة، على أساس نظرية الخطأ أو نظرية المخاطر، ولاشك أن مسألة مسؤولية الدولة في تعويض المضرورين من أعمال العنف والإرهاب، تندرج ضمن هذا الإطار.

أ. نذير عميرش
كلية الحقوق
جامعة منتوري قسنطينة
الجزائر

Résumé

Cet article s'intéresse à la responsabilité des personnes morales, telles que l'Etat, en matière d'indemnisation des personnes endommagées par des actes de violence et de terrorisme et des personnes lésées par leurs actes administratifs, nonobstant le problème de leur légalité. Il part du principe que la responsabilité administrative est fondée sur l'envergure de l'ordre juridique administratif et que les contentieux soulevés, à cet égard, sont de la compétence de la justice administrative

مقدمة

لقد بدأت الجريمة عموما ببدء الحياة نفسها على المعمورة، وتجسّدت بقتل الأخ لأخيه (قابيل وهابيلٌ) واستمرت باستمرار الحياة نفسها، حتى أصبح الخوف من أن تنتهي الحياة أيضا بالجريمة، فالعنف بين الأشخاص قديم قدم الحياة، وتطور معها-كظاهرة اجتماعية وإنسانية – واتخذت بعض الجرائم التقليدية أبعادا جديدة في صورها، وأحجاما وأساليب في ارتكابها، ومن هذه الأنماط ما ظهر خلال السنوات الأخيرة من جرائم العنف والإرهاب في كثير من دول العالم، أحدثت الفزع والخوف وروّعت الآمنين، وتسبّبت في أضرار جسيمة مسّت بالأشخاص والممتلكات، فوجدت الدول نفسها أمام تحديات في مختلف

© جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر 2011.

المجالات القانونية والسياسية والاجتماعية والأمنية، استدعت التدخل فرديا وجماعيا للبحث بداية عن أسبابها وأخطارها وإيجاد وسائل للوقاية منها ومعالجة أثارها، ثم بعد ذلك علاجها بمكافحتها من جهة، وجبر الأضرار الناتجة عنها من جهة أخرى.

ولأن أعمال العنف والإرهاب أضحت ظاهرة اجتماعية استهدفت الكثير من المجتمعات العربية والغربية ومنها المجتمع الجزائري، أردنا البحث فيها كموضوع حديث عنوناه بـ:مسؤولية الدولة في تعويض المضرورين من أعمال العنف والإرهاب فأثرنا بشأنه الإشكالية التالية : ماهية العنف و الإرهاب، وأساس مسؤولية الدولة في تعويض المضرورين منها والتطبيقات التشريعية والقضائية لذلك في الجزائر؟

- أوّلا: ماهية العنف و الإرهاب:

لعل غالبية الكتاب والفقهاء الذين تطرّقوا إلى موضوع العنف والإرهاب،قد خلصوا إلى أنّ هاذين المصطلحين وان كانا في حد ذاتهما مشكلة، فان تعريفهما مشكلة في حد ذاته أيضا، مما استحال وضع تعريف جامع مانع لكل من المصطلحين، يكون محل إجماع بينهم، ولذلك نجد معظم التعريفات المقدمة لهما مغلّفة بالمصالح السياسية، ومعبّرة عن وجهة نظر شخصية، أو مستندة إلى أيديولوجية معينة أو دين بعينه أو مذهب بذاته.

وعليه سنتطرق أولا لمفهوم العنف ثم لمفهوم الإرهاب ثانيا.

1- مفهوم العنف:

"من حيث وجهة النظر المفهومية يبدو العنف كغيره من المفاهيم الأخرى صعب التحديد لأنه يوحي بأفكار ومعايير مختلفة، ومواقف متناقضة....." (1). ومع ذلك، سنحاول إبراز بعض التعاريف المعطاة للعنف، ومنها ما تضمّنه قاموس أكسفورد الذي يعرّف مصطلح العنف بالقول أنه: "فعل إرادي متعمّد بقصد إلحاق الضرر أو التلف أو تخريب أشياء أو ممتلكات، أو منشئات خاصة أو عامة، أهلية أو حكومية عن طريق استخدام القوة" (2).

إن هذا التعريف يتماشى مع المفهوم الشائع للعنف ، وهو استخدام القوة بمختلف أنواعها وأشكالها المادية والعسكرية لمواجهة الخصوم بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بلا وازع ديني أو أخلاقي أو قانوني، وبلا مبالاة مما قد ينتج عن ذلك من أضرار بشرية أو مادية، كما أنه قد يقع من الأفراد أو من الجماعات أومن التنظيمات الرسمية وغير الرسمية أو من الأجهزة الحكومية....الخ .

كما أن مختلف القواميس تتحدث عن العنف على أنه:" قوة فضّة، وحشية، واستعمال مفرط للسلطة..... كما أن وسائل الإعلام الجماهيرية وإحصائيات العدالة، والمختصين بحقل السياسة الوطنية والعالمية يتحدثون عن الاعتداء والإجرام والحرب والتعذيب، والإرهاب وأشكال الاضطهاد التي تتم بطرق خفية، ولكنها تكون أكثر

إحداثا للأضرار كالاستغلال الاقتصادي"(3).

إنّنا نعتقد بأنّ هذا التعريف يعد شاملا لمختلف أشكال العنف، وجامعا لكل الأطراف المستخدمة له.

هذا ويشكّل العنف بنظر المشرع الجزائري جريمة تندرج ضمن الجرائم العمدية ضد الأشخاص والأموال- حسب الحالة- مخالفة، جنحة، جناية، وهي الأفعال المنصوص والمعاقب عليها بموجب قانون العقوبات.

2- مفهوم الإرهاب:

إن كلمة الإرهاب، هي الكلمة الأكثر تداولا على المستويين الوطني والدولي، سواء في خطابات السياسيين أو مناقشات البرلمانيين وتصريحات الرسميين الحكوميين أو في وسائل الإعلام المختلفة أو في المحافل والمؤتمرات الدولية والملتقيات الأكاديمية وكذا في المؤلفات الفقهية والمراجع العلمية، وسيظل الوضع كذلك طالما استمرّت الجرائم الإرهابية.

هذا ويحق طرح التساؤلات التالية:"ما هو الإرهاب على وجه التحديد ؟هل يكفي أن نركن إلى القول بأننا نعرّفه عندما نراه، أم يجب أن نقوم بتعريفه قبل أن نراه. وكيف نعرّف الإرهاب؟ هل نعرّفه وفقا للقصد منه، أم وفقا لبواعثه، أم وفقا للتكتيك المستخدم. من هو المستهدف من الإرهاب ومن هو المجني عليه فيه؟ هل يمكن أن يرتكب الإرهاب ضد أهداف عسكرية، أم أنه يوجه فقط ضد غير المقاتلين والمدنيين الأبرياء؟ من هو " البريء" ومن هو "المذنب" ؟ من الذي يرتكب الإرهاب؟ هل هو الفرد أو الكيانات دون الدولة فقط، أم يمكن للدولة أيضا أن ترتكب الإرهاب؟ من هو " الإرهابي" ومن هو " المقاتل من أجل الحرية"(4) .

إننا نرى بأن أي تعريف لمصطلح الإرهاب هو ملازم للإجابة عن تلك الأسئلة، لكي تضفي عليه صفات التحديد والدقة والوضوح.

ونظرا لكثرة تعريفات الإرهاب،فهناك من يصنفها إلى مجموعات، كل مجموعة تبرز مفاهيم مختلفة للظاهرة، ولكن تكاد تتفق جميعها على انه عنف ذو طبيعة سياسية يختلف عن العنف ذو الطبيعة الجنائية العادية، رغم اختلافها من حيث تركيزها على بعض العناصر دون الأخرى (5).

<< ومن المهم أن نلاحظ هنا أنّه إذا كانت معظم التعريفات تشترك في إبراز فكرة الاستخدام غير المشروع للقوة أو العنف لتحقيق أهداف سياسية، فهناك مجالات أو عناصر خلاف رئيسية فيما بينهم أهمها : ما إذا كان من الضروري في الإرهاب إحداث الرعب، و ما هي الجهات الفاعلة التي تشارك في الإرهاب ، وأخيرا من هو المستهدف من التهديد أو العنف الإرهابي ؟ >> (6).

في سياق المتصل، فإنّ تعريفات الإرهاب قد وردت في الكثير من المعاجم اللغوية

من جهة والتشريعات الوطنية لعديد الدول كمصر، تركيا، ألمانيا، إسبانيا، المملكة المتحدة، كندا، الولايات المتحدة الأمريكية، الجزائر... الخ من جهة ثانية، كما ورد أيضا في بعض الاتفاقيات الإقليمية كتعريف الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب وتعريف الإتحاد الأوروبي، وتعريف البرلمان الأوروبي... الخ من جهة ثالثة.

لكن تجدر الإشارة هنا إلى أنّ المجتمع الدولي رغم إقراره بالتهديد الخطير الذي يمثّله الإرهاب للنظام العالمي، لم يتوصل إلى حد الآن، إلى تعريف قانوني للإرهاب يكون موحدا و مقبولا لدى جميع أشخاصه.

أ- المعنى اللغوي للإرهاب :

إنّ المعاجم العربية القديمة لم تذكر كلمة إرهاب، ولكنها عرّفت الفعل " رهب - يرهب " رهبة ورهبا، أي خاف، ورهبه ورهبا أي خافه ".

والرهبة هي الخوف والفزع، وكلمةTERREUR ظهرت لأول مرة في اللغة الفرنسية عام 1355م بقلم الراهب EBERSUIR وجاءت من اللغة اللاتينيةTERROR ولها ما يقابلها في جميع اللغات الهندية والأوروبية وهي تعني في الأصل خوفا أو قلقا متناهيا يساوي تهديدا غير مألوف وغير متوقع بصورة واسعة. ولم يظهر لفظ " الإرهاب " في المعاجم إلا حديثا ، وهو مصدر من " أرهب " يعني الأخذ بالعنف والتهديد، فهو نظام قائم على العنف وإلقاء الرعب في القلوب، والإرهابي هو من يلجأ إلى العنف لإقامة سلطته. وفي المعاجم المترجمة إلى اللغتين الإنجليزية والفرنسية، ورد لفظ الإرهاب بما يفيد أنّه وسيلة لنشر الذعر والتخويف باستعمال وسائل عنيفة لتحقيق أهداف سياسية.

ويتضح لنا من المعاجم والقواميس العربية والمترجمة واللاتينية، أنّ جوهر الإرهاب هو الرعب، فأصل كلمة إرهاب هو إرعاب، ولكن المعاجم أقرت كلمة إرهاب والتي تفيد معنى الرهبة.

وعن معنى الإرهاب في القرآن الكريم فقد ورد بمعان متعددة في الكثير من الآيات القرآنية، وهذه المعاني تتلخص في معاني الفزع والخوف والخشية والرهبة والخشوع إلى الله. (7)

ب - المعنى الاصطلاحي للإرهاب :

لقد لقي مصطلح الإرهاب عناية فائقة من قبل الفقهاء والباحثين، فأحاطوه بتعاريف عديدة نذكر منها ما جاء به الدكتور محمود شريف بسيوني بقوله أنّه: <<
إستراتيجية عنف تتوخى بث الرعب داخل شريحة من مجتمع، من أجل تحقيق السيطرة، أو الدعاية لقضية، أو الإيذاء لأغراض الانتقام السياسي، تلجأ إليها الدولة سواء ضد شعبها أو ضد شعب دولة أخرى، ويستخدمها أيضا فاعل غير الدولة، مثل جماعات ثورية أو متمردة، تعمل داخل دولتها أو في دولة أخرى، وأخيرا تستخدمها جماعات أو أفراد تحفزها بواعث اديولوجية وتعمل داخل أو خارج دولتهم ، وتتنوع

مناهجهم وفقا لاعتقاداتهم و أهدافهم و وسائلهم >>. (8)

ج ـ التعاريف التشريعية للإرهاب :

بالنظر إلى أنّ وضع التعاريف مهمة منوطة بالفقه وليس بالتشريع، فإنّ بعض الدول فقط من تطرّقت في قوانينها إلى تعريف الإرهاب، على غرار المشرّع الجزائري الذي نص في قانون العقوبات في مادته 87 مكرّر بأنّه: << يعتبر فعلا إرهابيا أو تخريبيا في مفهوم هذا الأمر، كل فعل يستهدف أمن الدولة و الوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقرار المؤسسات وسيرها العادي عن طريق أي عمل غرضه ما يأتي :

ـ بث الرعب في أوساط السكان و خلق انعدام الأمن من خلال الاعتداء المعنوي و الجسدي على الأشخاص أو تعريض حياتهم أو حريتهم أو أمنهم إلى الخطر أو المس بممتلكاتهم.

ـ عرقلة حركة المرور أو حرية التنقل في الطرق و التجمهر أو الاعتصام في الساحات العمومية،

ـ الاعتداء على رموز الأمة والجمهورية ونبش أو تدنيس القبور،

ـ الاعتداء على وسائل المواصلات والنقل والملكيات العمومية والخاصة والاستحواذ عليها أو احتلالها دون مسوغ قانوني،

ـ الاعتداء على المحيط أو إدخال مادة تسريبها في الجو أو في باطن الأرض أو إلقاءها عليها أو بما فيها المياه الإقليمية من شأنها جعل صحة الإنسان أو الحيوان أو البيئة الطبيعية في خطر،

ـ عرقلة عمل السلطات العمومية أو حرية ممارسة العبادة و الحريات العامة وسير المؤسسات المساعدة للمرفق العام،

ـ عرقلة سير المؤسسات العمومية أو الاعتداء على حياة أعوانها أو ممتلكاتهم أو عرقلة تطبيق القوانين والتنظيمات. >> (9)

كما عرّفته المادة 86 من قانون العقوبات المصري رقم 97 الصادر في جويلية سنة 1992 بأنّه << يقصد بالإرهاب في تطبيق هذا القانون كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع، يلجأ إليه الجاني تنفيذا لمشروع إجرامي فردي أو جماعي، بهدف الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر إذا كان من شأن ذلك إيذاء الأشخاص أو إلقاء الرعب بينهم، أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم للخطر، أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بالاتصالات أو المواصلات أو بالأموال أو بالمباني أو بالأملاك العامة أو الخاصة أو احتلالها، أو الاستيلاء عليها أو منع أو عرقلة ممارسة السلطات العامة أو دور العبادة أو معاهد العلم لأعمالها، أو تعطيل تطبيق الدستور أو القوانين أو اللوائح >> . (10)

وجدير بالذكر هنا، أنّ هناك تداخلا واضحا لكل من مفهومي العنف والإرهاب في التعريفين المقدّمين من طرف المشرّع الجزائري والمشرّع المصري.

د ـ تعار يف الاتفاقيات الإقليمية للإرهاب :

على المستوى الإقليمي توجد حاليا حوالي تسع اتفاقيات تهدف إلى مكافحة الإرهاب، وتخص دول أوروبا، أسيا، إفريقيا، العالمين العربي والإسلامي ...الخ، لكن بعضها فقط من تصدت للتعريف بالإرهاب، ولعل أبرزها الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب، والتي تعد أول اتفاقية إقليمية تضع تعريفا للإرهاب، حيث عرّفته في الفقرة الثانية من المادة الأولى منها بأنه: " كل فعل من أفعال العنف أو التهديد به، أيا كانت بواعثه أو أغراضه، يقع تنفيذا لمشروع إجرامي فردي أو جماعي، ويهدف إلى إلقاء الرعب بين الناس أو ترويعهم، بإيذائهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم للخطر أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بأحد المرافق أو الأملاك العامة أو الخاصة أو احتلالها أو الاستيلاء عليها، أو تعريض أحد الموارد الوطنية للخطر".

علاوة على ذلك، عرفت الاتفاقية "الجريمة الإرهابية" في الفقرة الثالثة من نفس المادة بأنها: "أي جريمة أو شروع فيها، ترتكب تنفيذا لغرض إرهابي في أي من الدول المتعاقدة، أو على رعاياها أو ممتلكاتها أو مصالحها يعاقب عليها قانونها الداخلي".

ترتيبا لما سبق، نلاحظ بأن أعمال العنف والإرهاب قد تم إحاطتها بالعناية من قبل الفقهاء ومختلف التشريعات الوطنية والاتفاقيات الإقليمية، سواء بالتطرق إلى تعريفها أو وضع أحكام للوقاية منها أو تحديد الإجراءات الواجب إتباعها لمواجهتها، لكن القليل منها فقط من سنّ أطرا تشريعية للتكفل بضحاياها.

وفي هذا الصدد، سنتناول بإيجاز مسؤولية الدولة في تعويض ضحايا أعمال العنف والإرهاب، وسنكتفي هنا ببيان جبر الأضرار في نطاق المسؤولية التقليدية للدولة أولا، ثم خارجها ثانيا، وأخيرا التطبيقات التشريعية والقضائية في الجزائر.

ثانيا: أساس مسؤولية الدولة

لقد كانت الدولة في بداية الأمر لا تسأل، وكان مبدأ عدم مسؤولية الدولة قاعدة عامة أين كانت شخصية الملك لصيقة بشخصية الدولة، وكانت فكرة السيادة المطلقة تفرض عدم المسؤولية، وظل مبدأ عدم مسؤولية الدولة مهيمنا، حتى بدأ يهوي شيئا فشيئا، فقال بعض الفقهاء بأنه لا يوجد تناقض بين سيادة الدولة وبين الإقرار بمسؤوليتها، وهكذا قرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الدولة في بداية الأمر على أساس التمييز التقليدي المعروف بين أعمال السلطة وأعمال التسيير، بحيث أقر مسؤوليتها عن النوع الأول دون النوع الثاني، ثم قرّر مسؤوليتها بسبب نشاط مرفق الشرطة، وتوالت الأحكام في اتجاه توسيع و تطور مسؤولية الدولة خاصة في مجال نشاط السلطة التنفيذية، إلى درجة أن أصبحت اليوم مسؤولية الدولة مبدأ عاما والاستثناء هو عدم مسؤوليتها.

أما على مستوى أساس المسؤولية، فإن مسؤولية الدولة لم تعد مقتصرة فقط على الخطأ المرفقي الذي يرتكبه أعوانها في الإدارة العمومية، بل برزت إلى جانب ذلك المسؤولية عن مخاطر النشاط الإداري، و هي مسؤولية موضوعية تقوم في غياب الخطأ.

من هذا المنطلق، فإن أساس قيام مسؤولية الدولة في تعويض ضحايا أعمال العنف والإرهاب ينبغي -في اعتقادنا- أن نبنيه على أساس المسؤولية دون خطأ، باعتبار أن هذه الأعمال أضحت ظاهرة وطنية ودولية تقتضي -كما أسلفنا- تحمّل الدولة لمسؤوليتها في حماية الأشخاص والممتلكات من أثارها.

هذا وفي ذات السياق، فإن المسؤولية غير الخطئية لاقت رواجا كبيرا لدى فقهاء القانون الخاص والقانون العام على حد سواء، ولعل أبرز النظريات التي ظهرت في هذا الإطار: نظرية المخاطر، نظرية الضمان، نظرية المساواة أمام الأعباء العامة، ونظرية الدولة المؤمنة.

فبالنسبة لنظرية المخاطر، فيقصد بها أن من أنشأ مخاطر ينتفع منها، فعليه تحمل تبعة الأضرار الناتجة عنها، كاستعمال القوات الأمنية للدولة للأسلحة النارية في مواجهة أعمال العنف و الإرهاب، وأما نظرية الضمان، فهي مؤسّسة على حق المواطن في الأمن المكرّس في جلّ الدساتير والمواثيق الدولية، وهو يفرض على الدولة التزاما بضمان الأضرار التي تنتج عن المساس بهذا الأمن.

وبالنسبة لنظرية المساواة أمام الأعباء العامة، فهي مبنية على أساس أنّه ليس من المساواة في شيء أن تتحمّل الضحية وحدها عبء الأضرار الناتجة عن نشاط قامت به السلطة لصالح المجموعة الوطنية، لأنّ دلك من شأنه أن يحمّلها عبئا إضافيا إلى جانب تسديد الضريبة المفروضة عليها بموجب قانون الضرائب، وفي هذا إخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة.

وأما عن نظرية الدولة المؤمّنة ، فبالرجوع إلى منظّرها الحقيقي الفقيه " ديجي " ، فإنّ نشاط الدولة موجّه إلى المنفعة العامة ، وعليه فإذا نتج عنه ضرر خاص لبعض الأفراد، يتعيّن على المجتمع ككل إصلاحه سواء كان هناك خطأ أم لا، فالدولة ـ حسبه ـ إن كانت مسؤولة إذن، فليس لأنّها ارتكبت خطأ عن طريق أعوانها، وإنّما لأنها تؤمّن المحكومين ضد المخاطر الاجتماعية . (11)

لا شك أنّ إصلاح الأضرار الناتجة عن أعمال العنف والإرهاب تقع مسؤوليته على الدولة، ولا يمكن ـ بأي حال من الأحوال ـ أن يثار أي إشكال بشأن أساس ذلك، باعتبار أنّ كلاّ من الفقه والقانون والقضاء قد استقر جميعا إلى فصل التعويض عن الخطأ، إذ أنّه << في حالات كثيرة يبقى فيها الخطأ مجهولا إمّا لأنّه يصعب اكتشافه وإمّا أنّه يستحيل معرفته أو أنّه يتعذّر إثباته إن لم يتعذّر اكتشافه >> (12).

بالإضافة إلى أنّه من مبادئ العدل والإنصاف أن لا تترك الضحية تتخبط في ضررها، دون أن تجد من يجبره، وفي نفس الوقت يفرض عليها عبء إثبات خطأ أعوان الدولة لكي يتم تعويضها عما لحقها من ضرر، مع العلم أيضا بأنه وحتى في حالة محاولة إدراج مسألة التعويض على عاتق الجناة طبقا لمبدأ شخصية العقوبة ومبدأ تبعية الدعوى المدنية للدعوى العمومية، فإنّنا نسجّل في كثير من الأحيان القضاء

على الجناة قبل القبض عليهم، أو في بعض الأحيان عدم القبض عليهم فيحاكمون غيابيا، و في أحايين أخرى، فحتى ولو تمّت محاكمتهم، فغالبيتهم تصدر في حقهم أحكاما بالإعدام أو بالمؤبد ولا يملكون لا عقارات ولا منقولات، فيصبح تنفيذ الحكم المدني من دون موضوع وهذا ما يزيد الضحايا أو ذويهم مأساة على مأساة وحزنا على حزن.

من هنا نستشف قيمة ما صرّح به الدكتور عمار عوابدي -أحد أنصار نظرية المخاطر- حينما قال: "إن الدولة الحديثة أصبحت مسؤولة بحكم المواثيق والقوانين و بحكم طبيعتها الحديثة عن وقاية المجتمع من المخاطر الاستثنائية وتأمينه من كافة المخاطر الاجتماعية، وأن حدوثها عن تقصير وإهمال من جانبها في اتخاذ الاحتياطات لتأمين الجماعة من المخاطر غير العادية، غير أن هذا التقصير والإهمال لم تستطع لظروف واعتبارات تحيط بطبيعة السلطة الإدارية أن تكشف عن الإهمال أو الخطأ المصلحي، فتقوم مسؤوليتها على أساس المخاطر الاجتماعية" (13).

ثالثا :التطبيقات التشريعية والقضائية لمسؤولية الدولة في التعويض عن الأضرار الناتجة عن أعمال العنف والإرهاب في الجزائر:

1- نظام المسؤولية عن التجمهر و التجمعات:

لقد كرّست المادة 139 من قانون البلدية الصادر في 07 أفريل 1990 مسؤوليتها عن التجمهر والتجمعات على أساس المخاطر الاجتماعية، إذ نصت على أنه: "تكون البلدية مسؤولة مدنيا عن الخسائر والأضرار الناجمة عن الجنايات والجنح المرتكبة بالقوة العلنية أو بالعنف في ترابها فتصيب الأشخاص أو الأموال أو خلال التجمهرات والتجمعات. على أن البلدية ليست مسؤولة عن الإتلاف والأضرار الناجمة عن الحرب أو عندما يساهم المتضررون قي إحداثها ".

هذا وتنص المادة 142 من نفس القانون على أنه: " للدولة أو البلديات المصرح بمسؤوليتها حق الرجوع على المتسببين أو المشتركين في إحداث الأضرار"، وأما إذا كانت التجمهرات أو التجمعات مكونة من سكان عدة بلديات فإن كل واحدة منها تكون مسؤولة عن الخسائر أو الأضرار الناجمة، وذلك حسب النسبة التي تحددها الجهة القضائية المختصة وهي المحاكم الإدارية بطبيعة الحال، (14) طبقا لنص المادة 141 من نفس القانون.

كما أن المشرّع الجزائري قد أصدر القانون رقم 19/90 المؤرخ في 15-08-1990 المتضمن "العفو الشامل"، وكذا القانون رقم 20/90 المؤرخ في 15-08-1990 المتعلق بالتعويضات الناجمة عن قانون" العفو الشامل"، وهما القانونان اللذان جاءا لاصلاح جميع الأضرار التي خلّفتها أحداث العنف التي عرفتها الجزائر في تواريخ مختلفة و في مناطق متعددة من سنة 1980 إلى 1988، و ذلك بكل من تيزي وزو وبجاية، تيارت،

الجزائر العاصمة، قسنطينة، سطيف، سكيكدة، الجلفة، وعبر كامل التراب الوطني من 01 إلى 31 أكتوبر 1988. (15)

ومن التطبيقات القضائية لهذه الأحداث، القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 29جويلية1987 تحت رقم 87/57، فصلا في الدعوى المرفوعة من قبل أحد المواطنين ضد بلدية قسنطينة، ملتمسا إلزام هذه الأخيرة بتعويضه عن الأضرار التي لحقت بسيارته التي أحرقت تماما أثناء أحداث العنف التي عرفتها بلدية قسنطينة أيام 09.08.07 نوفمبر 1986، وذلك حسب المبلغ المقدر من قبل خبير الشركة الجزائرية للتأمين، أين استند قضاة الموضوع إلى نص المادة 171 وما بعدها من قانون البلدية لسنة 1969 الذي كان ساري المفعول آنذاك، والتي تقابل المادة 139 وما بعدها من قانون البلدية لسنة 1990، أين جاء تأسيس القرار على فكرة المخاطر، وقد تضمّن ما يلي: <<.... حيث أنّه من الثابت أنّه لا مسؤولية بدون خطأ كقاعدة عامة، لكن التطور الذي حدث في مجال المسؤولية الإدارية فقها وقضاء فتشريعا أدى إلى بروز استثناء عن هذه القاعدة ، مفاده أنّه يمكن ترتيب المسؤولية الإدارية بدون توافر ركن الخطأ وذلك على أساس المخاطر أو تحمل التبعة بسبب الخطأ الناشئ عن نشاط الإدارة، وبمقتضى هذه المسؤولية يكون.... على الإدارة واجب التعويض رغم انتفاء ركن الخطأ.... >> .

<< .... وحيث أنّه بالعودة إلى التشريع الجزائري المنظم للمسؤولية الإدارية وبالخصوص مسؤولية البلديات يتجلى لنا أنّه وفقا لنص المواد 171 إلى غاية 176 من القانون البلدي ، فإنّ البلديات تكون مسؤولة مدنيا عن العمل الضار الذي يشكل جناية أو جنحة المرتكب في أرضها على الأشخاص أو الأموال بواسطة التجمعات والتجمهرات >> .

<< حيث ثبت مما سبق بيانه أنّ الوقائع المادية التي أدت إلى إتلاف سيارة المدعي بحرقها، بسبب التجمعات و التجمهرات غير منازع فيها، ومن ثمة فإنّ بلدية قسنطينة مسؤولة عن الضرر اللاحق بالمدعي وأنّ طلبه مبررا فقها وقضاء وقانونا >> (16)

وبالإضافة إلى هذه القضية، عرف القضاء الإداري عدّة قضايا مشابهة من حيث إقرار مسؤولية البلديات في ظل قانون البلدية لسنة 1990، ولعل أبرزها قضية المواطن (ج ع) ضد بلدية حاسي بحبح ، حيث أقرّت مسؤولية هذه الأخيرة عن الأضرار التي لحقت بالطفل القاصر جرّاء إطلاق رصاصة أصابته بمناسبة احتفال الجماهير بفوز السيد اليامين زروال برئاسيات 1995، وذلك بموجب القرار الصادر عن مجلس قضاء الجلفة، والمصادق عليه بموجب قرار مجلس الدولة . (17)

<< وفي مجلس قضاء بجاية نجد أنّ الغرفة الإدارية حمّلت بقرارها الصادر بتاريخ 2003/06/10 تحت رقم 2003/500 بلدية القصر المسؤولية عن الأضرار التي لحقت بالمدعي (د ع م) بأثاث منزله إثر الأعمال التخريبية التي جرت بالبلدية >> . (18)

2- نظام مسؤولية الدولة عن الأعمال الإرهابية :

لقد عرفت الجزائر منذ سنة 1991 أعمالا إرهابية خطيرة امتدت إلى كامل التراب الوطني، وقد نتج عنها أضرارا جسيمة في الأرواح والأملاك العامة والخاصة، قدّرتها الإحصائيات الرسمية بـ مائتي ألف قتيل و20 مليار دولار.

وفي إطار حرص الدولة الجزائرية على ضمان حقوق ضحايا الإرهاب و حقوق ضحايا الحوادث الواقعة في إطار مكافحته، سارعت منذ الوهلة الأولى إلى إصدار ترسانة من النصوص القانونية والتنظيمية لتصون كرامتهم وترعى مستقبلهم، وكان أوّل نص تشريعي صدر في هذا المجال هو المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19يناير 1993 المتضمّن قانون المالية في مادته 145، وكذا المرسوم التنفيدي رقم 181/93 المؤرخ في 19يناير 1993 المحدد لكيفيات تطبيق أحكام هذه المادة، أين تم إنشاء صندوق خاص بتعويض ضحايا الإرهاب الذي يتكفل بتعويض ذوي حقوق الضحايا المتوفين وكذا الأضرار الجسدية والمادية، أما فيما يخص بعض الفئات كموظفي مصالح الأمن والمستخدمين العسكريين والأشخاص المنتمين إلى فئات الموظفين والأعوان العموميين ضحايا الإرهاب بسبب نشاطاتهم المهنية، فإنّهم يتقاضون معاشات خدمة وتعويضات أخرى من ميزانية الدولة. كما صدر أيضا تطبيقا للمادة 145 المذكورة أعلاه، تعليمة وزارية مشتركة بين وزراء الدفاع الوطني والداخلية والمالية والعمل والحماية الاجتماعية، تحدّد كيفيات تخصيص المعاش الشهري المنصوص عليه بعنوان تخصيص تعويض الأضرار البدنية الناجمة عن عمل إرهابي أو حادث واقع في إطار مكافحة الإرهاب، وقد فصلت هذه التعليمة في كيفية تحديد المعاش الشهري للضحايا الأجراء وغير الأجراء والضحايا الموجودين في حالة التقاعد، أو الذين بدون دخل ، والضحايا القصر، والمدعوون للخدمة الوطنية والمعاد استدعاؤهم، كما شرحت التعليمة شروط التكفل بالمعاش الشهري، منها تكوين ملف التعويض والأشخاص المعنيون به.

كما صدر المرسوم التنفيذي رقم 49/97 المؤرخ في 1997/02/12، يتعلق بمنح تعويضات، وبتطبيق التدابير المتخذة لصالح الأشخاص الطبيعيين ضحايا الأضرار الجسدية أو المادية التي لحقت بهم نتيجة أعمال إرهابية أو حوادث وقعت في إطار مكافحة الإرهاب ولصالح ذوي حقوقهم، وهذا المرسوم قد تم إلغاؤه بمرسوم أكثر وضوحا وتفصيلا، صدر في 1999/02/13 تحت رقم 47/99 - بنفس عنوان سابقه

نظرا لظهور حالات جديدة تحتاج إلى العناية والتكفل كالناجين من الاغتيالات الجماعية وعائلات ضحايا الاختطاف الذين ليس لهم مدخول، وتقديم منح لعائلات ضحايا الإرهاب، ومهم أن نشير هنا إلى أنّ هذا المرسوم قد عرّف ضحية العمل الإرهابي بنص المادة 02، بأنّه << كل شخص تعرّض لعمل ارتكبه إرهابي أو جماعة إرهابية يؤدي إلى الوفاة أو إلى أضرار جسدية أو مادية >> .

وفي سياق التكيّف مع المستجدات الوطنية المتعلقة بهذه الظاهرة، تم إصدار

المرسوم التنفيذي رقم 48/99 المؤرخ في 1999/02/13، يتضمّن إحداث دور استقبال اليتامى ضحايا الإرهاب وتنظيمها وعملها . (19)

وتجدر الإشارة إلى أنّ النظم التعويضية لضحايا الإرهاب وذويهم قد تدعّمت بالقانون رقم 08/99 المؤرخ في 13جويلية 1999 والمتعلق باستعادة الوئام المدني، وتم تنفيذه وتفصيله بجملة من اللوائح والتنظيمات، ويمكن اعتبار هذا القانون المكرّس الفعال لمسؤولية الدولة في تعويض ضحايا الإرهاب على أساس المخاطر (المسؤولية غير الخطئية) ، باعتبار أنّه يسمح للضحايا أو ذوي حقوقهم الحائزين على أحكام مدنية بإلزام الإرهابيين المدانين بأحكام جنائية بأن يدفعوا تعويضات لهم ، أن يتقدموا أمام أمين خزينة الدولة ـ حسب الاختصاص الإقليمي ـ لاستلام المبالغ المحكوم به، وذلك بمجرد تقديم طلب مرفق بوثائق محددة، يتم الاستجابة له في ظرف لا يتعدى شهرا واحدا. هذا بالنسبة لمن لم يستفد من تعويضات سابقة، أما لمن استفاد من هذه الأخيرة مسبقا، فله المطالبة بفارق التعويضات إن كان مبلغ التعويض المحكوم به أكثر من التعويض الجزافي المسلمّ من قبل الدولة سلفا، مع إمكانية رجوع الدولة على المحكوم عليهم، لاسترجاع مبالغ التعويضات المسددة من قبلها. (20)

هذا، وقد ذهبت الدولة الجزائرية بعيدا في تحمّل مسؤولية التعويض عن حوادث وقعت في إطار مكافحة الإرهاب ، كإجراءات دعم سياسة التكفل ماديا بملف المفقودين من جهة، وتجسيدها لسياسة العفو والسلم والمصالحة المنتهجة من قبلها، تنفيذا لميثاق السلم والمصالحة الوطنية، المزكّى من قبل الشعب الجزائري عبر الاستفتاء المجرى بتاريخ 2005/02/29، حينما أصدرت أمرا رئاسيا تحت رقم 01/06 المؤرخ في 2006/02/27، المتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية، والمرسوم الرئاسي رقم 94/06 المؤرخ في 2006/02/28، المتعلق بإعانة الدولة للأسر المحرومة التي ابتليت بضلوع أحد أقاربها في الإرهاب، وكذا المرسوم الرئاسي رقم 95/06 المؤرخ في 2006/02/28، المتعلق بالتصريح المنصوص عليه في المادة 13 من الأمر المتضمّن تنفيد ميثاق السلم والمصلحة الوطنية، ثم المرسوم الرئاسي رقم 124/06 المؤرخ في 2006/03/27 ، المحدّد لكيفيات إعادة إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية .

وجدير بالذكر طبقا للأمر رقم 01/06 المذكور أعلاه، بأنّه في إطار إجراءات تجسيد عرفان الشعب الجزائري لصناع نجدة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قد نص في المادة 45 منه على أنّه: << لا يجوز الشروع في أي متابعة، بصورة فردية أو جماعية، في حق أفراد قوى الدفاع والأمن للجمهورية بجميع أسلاكها ، بسبب أعمال نفذت من أجل حماية الأشخاص والممتلكات، ونجدة الأمة والحفاظ على مؤسسات الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. يجب على الجهة القضائية المختصة التصريح بعدم قبول كل إبلاغ أو شكوى >>.(21)

وهذا ما جسّد بالفعل استبعاد المشرّع الجزائري نهائيا أي مسؤولية للدولة على أساس خطأ أعوانها، حتى في حالة ثبوت ذلك الخطأ، مقرّا فقط بتحمّلها مسؤولية التعويض عن مختلف الأضرار الناشئة أثناء مكافحة الإرهاب، لاسيما ما يسمى بملف المفقودين.

أمّا فيما يتعلق بالتطبيقات القضائية ، فإننا نلاحظ قلّتها وذلك طبيعي جدا بالنظر إلى النظم التعويضية الجديدة التي تكفل تعويض الدولة لجميع ضحايا الإرهاب أو الحوادث الواقعة أثناء مكافحته ـ كما بيّنا ذلك آنفا ـ ورغم ذلك يمكن تسجيل بعض الحالات التي عرضت على القضاء الإداري بصفته مختصا نوعيا بالنظر في قضايا المسؤولية الإدارية للدولة وباقي الأشخاص المعنوية العامة .

<< وفي هذا الصدد نجد قرار صادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بجاية بتاريخ 2000/06/04 تحت رقم 2000/405 ، الذي قضى بإلزام والي ولاية بجاية بأن يدفع للمدعيين مبلغ مالي كمنحة إلى حين سقوطها ومراجعتها قانونا باعتباره تعرّض لطلقات نارية بالمكان المسمى آيت شتلة صادر عن دورية مكلفة بمراقبة إقليم سيدي عيش في إطار مكافحة الإرهاب >> . (22)

وفي نفس الإطار نجد قضية ذوي حقوق المرحوم (ع ع) ضد والي ولاية قسنطينة ووزير المالية، حول التماس ذوي الحقوق من أعضاء الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة إلزام المدعى عليهما بأن يدفعوا لهم فارق التعويضات بين المبالغ المحكوم بها بموجب الحكم المدني الصادر عن محكمة الجنايات ضد الإرهابي (ح ن) والمقدرة بـ 181 مليون سنتيم وبين التعويض الجزافي المسلّم لهم من قبل الدولة والمقدّر بـ 126 مليون سنتيم، أي مبلغ 55 مليون سنتيم كفارق، وبالفعل استجاب قضاء الغرفة الإدارية لطلبهم، وأصدروا قرارا إداريا بتاريخ 2004/11/21 تحت رقم 2003/849، يقضي في منطوقه بـ(.... القضاء بأحقية المدعيين في باقي التعويضات المحكوم بها بموجب الحكم المدني الصادر عن محكمة الجنايات بتاريخ 1999/01/10 المصاريف على عاتق المدعى عليه وزير المالية). (23)

هذا، ويمكن الإشارة أيضا، إلى أنّ القضاء الإداري في الجزائر تبنى أيضا نظام المسؤولية الخطئية للدولة (المسؤولية على أساس الخطأ) في ظل هيمنة نظام المسؤولية غير الخطئية، بالرغم من ندرة القضايا في هذا الإطار، وهنا نجد قضية ورثة المرحوم (م أ) ضد (ن ع)، وزير الداخلية، رئيس المجلس الشعبي البلدي، ولاية قسنطينة، وتعود وقائع القضية إلى أنّه بتاريخ 1997/10/05 تعرّض المرحوم (م أ) إلى عملية إطلاق النار من المدعى عليه (ن ع) حارس بلدي فتوفي، وكان على متن سيارة من نوع هونداي سيفيك، والتي تعرّضت إلى أضرار معتبرة، بالطريق الولائي رقم 131، أثناء دورية للحرس البلدي، بحيث شاهدوا سيارة متوقفة على حافة الطريق، وعند إقترابهم منها انطلق سائقها بسرعة فائقة فأجبروه على التوقف، ولكن دون جدوى، وقاموا بإنذاره فلم يتوقف، فأطلقوا عليه النار فتوفي، وبتاريخ 1999/07/05 ، قام

الورثة برفع دعوى قضائية طالبوا فيها بإلزام البلدية بتعويضهم باعتبار أنّ الحادث وقع أثناء تأدية المدعي عليه لمهامه .

وبتاريخ 1999/01/09 أصدرت الغرفة الإدارية بمجلس قضاء قسنطينة قرارا يقضي بإلزام البلدية بتعويض المدعوون بمبالغ محدّدة تعويضا عن الأضرار المادية والمعنوية ومصاريف الجنازة ومبلغ معين كمقابل للأضرار اللاحقة بالسيارة، وكان أساس القرار مبنيا على كون الحارس البلدي تحت تصرّف البلدية و قام بعمله هذا أثناء تأدية مهامه بالبلدية، وبالتالي فهذه الأخيرة تكون مسؤولة باعتبار أنّ القتل كان خطأ. (24)

خاتمـة

وهكذا يتبيّن بأنّ التوجه العام فيما يتعلق بإقرار مبدأ مسؤولية الدولة في تعويض المضرورين عن أعمال العنف والإرهاب، قد استقرّ حديثا على مستوى الفقه والتشريع والقضاء، على أساس المسؤولية دون خطأ، التي توسّعت توسّعا كبيرا من خلال المجالات التي شملتها تطبيقاتها التشريعية والقضائية على حد سواء، هذا من ناحية، ومن خلال التضييق من أسباب التنصل منها من ناحية أخرى .

فعلى الصعيد العملي ، نسجّل بأنّ هذه المسؤولية قد شملت جلّ الميادين، فأضحت الدولة مسؤولة دون خطأ عن كل الأضرار الناشئة عن نشاطاتها العادية المنوطة بها في مختلف المجالات الإدارية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية .. الخ

هذا، وإنّنا نلاحظ أيضا وجود تنوّع في التأسيس للمسؤولية غير الخطئية الذي تأرجح بين فكرة المخاطر بجميع صورها وتطوراتها وخاصة منها " المخاطر ـ المنفعة "، وذلك فيما يتعلق بـ مسؤولية الدولة عن نشاطاتها العادية، وبين فكرة المساواة أمام الأعباء العامة، وذلك بالنسبة لمسؤوليتها عن أعمالها القانونية المشروعة، سواء في مجال الأعمال العادية أو في مجال أعمال السيادة .

وعلى صعيد الإعفاء من المسؤولية، فإنّنا عاينا ـ من خلال مختلف النصوص التشريعية المتعلقة بموضوعنا، والتطبيقات القضائية لها ـ رغبة كل من التشريع والقضاء في التوسّع في هذا النوع من المسؤولية ، إذ أصبح من العسير على الإدارة التنصّل من مسؤوليتها المدنية، حتى لو أثبتت أنّ الأضرار قد حصلت بفعل قوة قاهرة كتلك الناتجة عن التجمهر والهيجان الشعبي ـ كما جاء بقلم الدكتور مسعود شيهوب في أطروحته، أو أثبتت بوجود خطأ للضحية، أو خطأ الغير أو الحادث الفجائي، وهي أسباب يمكن الاستناد إليها بدفع المسؤولية الخطئية، بخلاف المسؤولية غير الخطئية.

الهوامـش

1- حسين خريف، عولمة العنف. أي دور للنظام الإعلامي العالمي؟ ، مجلة العلوم الإنسانية، منشورات جامعة منتوري قسنطينة، عدد 18، ديسمبر 2002 ، ص 54 .

2- نبيل رمزي، علم اجتماع المعرفة ـ إيديولوجية الإكراه الديني و الإرهاب السياسي ـ دون سنة، ص .74

3- Michaud Yves – Encyclopédie C.D.ROM Universalis. voir : Violence.

4- الدكتور علاء الدين راشد، المشكلة في تعريف الإرهاب، دار النهضة العربية، مصر، طبعة سنة 2006، ص أ .

5- لمزيد من من التفصيل بشأن هذا التصنيف ، أنظر:

- C.A.J (TONY) GOADY. << Defiling terrorism >> .
In Igor Primotz (ed) Terrorism: The Philosophical Issues , 2004 . P . 03 .

6- راجع الدكتور علاء الدين راشد، مرجع سابق، ص 25 .

7- لمزيد من التفصيل ، راجع

الدكتور إمام حسانين خليل، نحو اتفاق دولي لتعريف الإرهاب ـ الجرائم الإرهابية في التشريعات المقارنة ـ دار مركز الخليج للدراسات الإستراتيجية ، طبعة 2008 ، ص ص 5-6 .

8- الدكتور علاء الدين راشد، مرجع سابق، ص .35

9- طالع الأمر رقم 95 - 11 المؤرخ في 25 فبراير 1995 المتضمّن قانون العقوبات المعدّل والمتمّم، الجزائر.

10- قانون العقوبات المصري رقم 97 الصادر في جويلية 1992 .

11- لمزيد من التفصيل، طالع:

مسعود شيهوب، المسؤولية دون خطأ في القانون الإداري أطروحة دكتوراه الدولة في القانون العام جامعة قسنطينة، الجزائر، سنة 1991 ، ص 09 وما بعدها .

12- أنظر: الدكتور محمد نصر الدين منصور، ضمان تعويض المضرورين ـ بين قواعد المسؤولية الفردية واعتبارات التضامن الاجتماعي ـ، دار النهضة العربية، مصر، الطبعة الأولى، سنة 2001، ص 07 .

13- الدكتور مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2000 .

14- قانون البلدية الجزائري لسنة 1990 ، المادة 139 وما بعدها.

15- تفصيلا لكل ذلك: راجع، مسعود شيهوب، المسؤولية دون خطأ في القانون الإداري، المرجع السابق، الصفحة 210 وما بعدها .

16- قضية ب / م . م / ضد رئيس بلدية قسنطينة، قرار غير منشور.

17- لحسين بن الشيخ آث ملّويا، مجلة المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، ص95 وما بعدها .

18- بوراس يمينة ومن معها، المسؤولية الإدارية، مذكرة تخرج، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2005/2004 ، ص 110 .

19- قسيطة العمري، النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتعويض ضحايا الإرهاب وذوي الحقوق والحوادث الواقعة في إطار مكافحة الإرهاب المطبوعات الجميلة، الجزائر.

20- القانون رقم 08/99 المؤرخ في 1999/07/13 المتعلق باستعادة الوئام المدني، الجزائر.

21- النصوص المتضمّنة ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، وزارة العدل، الجزائر، فيفري .2006

22- بوراس يمينة ومن معها ، المرجع السابق، ص .106
23- قضية ذوي حقوق المرحوم (ع ع) ضد وزير المالية ووالي ولاية قسنطينة، تحت رقم 849 / 2003 ، قرار غير منشور.

24- قضية المرحوم (م أ) ضد (ف ع)، وزير الداخلية والجماعات المحلية، رئيس المجلس الشعبي البلدي، والي ولاية.