

العنوان:	الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية
المصدر:	المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية
الناشر:	المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيلت - معهد العلوم القانونية والإدارية
المؤلف الرئيسي:	ميمونة، سعاد
المجلد/العدد:	4ع
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2017
الشهر:	ديسمبر
الصفحات:	144 - 155
رقم MD:	1042572
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	IslamicInfo, EcoLink
مواضيع:	المسؤولية الإدارية، الخطأ المرفقي، القوانين المدنية، التشريعات الجزائرية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/1042572

الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية

Fault as a basis for administrative liability

د. ميمونة سعاد، أستاذة محاضرة قسم (ب)،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق،

جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر.

تاريخ الإيداع: 2017/09/28 – تاريخ المراجعة: 2017/11/12.

ملخص:

استنادا لقواعد المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، يحق للضحية كقاعدة عامة أن ترفع دعوى تعويض ضد الإدارة أمام القضاء الإداري إذا كان الخطأ المرتكب من طرف العون مرفقيا، وبالمقابل وفي حالة ارتكاب العون خطأ شخصي فإنه وحده المسؤول عن التعويض، ويقوم الضحية برفع الدعوى أمام القضاء العادي ضد العون المتسبب في الضرر. غير أن التطور الذي حصل في النظام العام للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ المرفقي، أدى إلى توزيع المسؤولية بين الإدارة وموظفيها، أي أنه أدى إلى تضائل القيمة القانونية للخطأ الشخصي شيئا فشيئا أمام توسع الخطأ المرفقي، وذلك عن طريق تطبيق القضاء لآليات جديدة منذ سنة 1911، حيث أصبحت المسؤولية توزع بين الإدارة وموظفيها بشكل متوازن، تتعايش فيه المسؤوليات في إطار ما يسمى بـ "قاعدة الجمع".

الكلمات المفتاحية:

الخطأ المرفقي، الخطأ الشخصي، المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، الجمع بين الأخطاء، الجمع بين المسؤوليات.

Abstract:

Pursuant to the rules of administrative liability based on fault, the victim may institute an indemnity action against the administration before an administrative court if the fault committed by the agent is a service fault. On the other hand, if the fault committed by the agent is a personal fault, he shall be solely liable for the indemnity; in this case the victim shall bring his action before an ordinary court against the agent responsible for the damage. However, the development achieved in the general system of administrative liability based on service fault led to the division of liability between the administration and its employees, i.e. it eventually led to the gradual diminution of the legal value of personal fault in view of the extension of service fault, this is done through the application of new mechanisms of the judiciary system since 1911; liability is now divided in a balanced way between the administration and its employees, in which the responsibilities cohabit within the so-called "combination rule".

Keywords:

fault, service fault, personal fault, administrative liability based on fault, combining fault, combining responsibilities.

مقدمة:

لما كانت الإدارة بإمكانها أيضا أن تسبب أضرارا للأشخاص خلال قيامها بنشاطاتها ووظائفها التقليدية، وعندئذ لا يمكن استبعاد المسؤولية، فعلاقة الإدارة بالغير في ظل دولة القانون توجب ضرورة احترامها لحقوقهم وحررياتهم، وبالتالي يجب أن تحصل الضحية في الأخير على تعويض يغطي الضرر الحاصل. إلا أنه تطرح في الواقع عدة تفسيرات أثناء مواجهة مشاكل في المسؤولية الإدارية، خاصة بالنسبة للخطأ بحكم خصوصيته واستقلاليته. ومن أجل حصول الضحية على تعويض الضرر، عليها البحث عن الجهة التي يقع عليها عبء التعويض، وفي هذا الصدد اقترحت الأنظمة القانونية حلين نظريين:

– فحسب النظام الأنجلوساكسوني، كان الموظف المرتكب للخطأ هو الذي يسأل فقط من ذمته المالية وذلك إلى غاية منتصف القرن العشرين، حيث أصبحت ترد على مبدأ عدم مسؤولية الإدارة في هذا النظام استثناءات تخفف من حدته، فهو ينحصر في دائرة المسؤولية

التقصيرية دون العقديّة، ويطبّق فقط على موظفي الإدارة المركزيّة بحكم تبعيتهم المباشرة للتاج، كما قرر القضاء أيضا مسؤوليّة الدولة في حالة الاستيلاء على أملاك الغير¹.

- أما عن النظام الفرنسي، فهو ينظر إلى الجهة المسؤولّة حسب الحالة، وبالتالي فالإدارة هي الشخص المسؤول في حالة الخطأ المرفقي، ويبقى الموظف مسؤولا عن خطئه الشخصي. كما يمكن للضحية في بعض الفرضيات التي يمكن فيها الجمع أن تختار متابعة الإدارة أو الموظف. وهذا هو الحل المعمول به حاليا، والذي لقي صدى واسعا، والجزائر لا تستثنى من ذلك².

ومن ثمّ كان ولا زال النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ مجموعة القواعد القانونية التي تحكم المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وذلك ما يتجلى من خلال مفهوم هذا النظام المتطور والتميز وقواعده العامة والخاصة، وآثار المسؤولية المتمثلة أساسا في الحصول على التعويض لجبر الضرر الناجم عن الخطأ، وذلك بإتباع الإجراءات القانونية أمام القضاء المختص.

بناء على هذا المقصود الذي يحمل في طياته معالم وإطار هذه الدراسة، فما هو النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ؟ وبغرض الإجابة على هذا التساؤل، ونظرا لتطور هذا النظام الذي نحن بصدد دراسته بفعل الاجتهاد القضائي، حيث عرفت نظرية الخطأ توسعا غير مسبوق يشمل مختلف نشاطات المرافق العامة، سنقسم الدراسة إلى مبحثين أساسيين، سيخصص الأول للخطأ المرفقي الذي يعد أساسا لقيام مسؤولية الإدارة نظرا لاستعمال فكرة التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، في حين سنتطرق في المبحث الثاني لتوزيع المسؤولية بين الإدارة وموظفيها.

المبحث الأول

الخطأ المرفقي أساس قيام المسؤولية الإدارية

في مجال المسؤولية الإدارية يجري التمييز بين الخطأ المرفقي أو المصلحي والخطأ الشخصي، حيث لا تعقد مسؤولية الإدارة من حيث المبدأ إلا في حالة الخطأ المرفقي في حين يعقد الخطأ الشخصي مسؤولية الموظف. وقد أثير أول تمييز بين الخطأ المرفقي والشخصي في قرار محكمة النزاع في سنة 1873 وذلك في قضية بيليتيه PELLETIER والتي تلخص وقائعها فيمايلي: "بموجب السلطة المستمدة من حالة الحصار صادرت السلطة العسكرية أول عدد من صحيفة أصدرها "بيليتيه"، فرجع هذا الأخير دعوى ضد كل من قائد المنطقة العسكرية ومحافظ L'oise ومحافظ الشرطة أمام المحكمة المدنية لإلغاء عملية المصادرة، والأمر بإرجاع نسخ الصحف المحجوزة، وتعويض الأضرار الناجمة عن هذا التصرف. استأنف المحافظ هذا الحكم أمام محكمة النزاع التي قدرت أنه في القضية المطروحة أمامها فإن الخطأ المرتكب من طرف السلطات الإدارية هو خطأ مرفقي يؤدي إلى عقد اختصاص القضاء الإداري وليس خطأ شخصيا"³.

ويعرف الخطأ المرفقي بأنه الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام ذاته وليس إلى الموظف، وتحمل الإدارة عبء التعويض عنه، ويعود اختصاص الفصل في دعوى المسؤولية إلى القضاء الإداري. وقد يتمثل هذا الخطأ في عمل أو امتناع عن عمل، كما هو الحال بالنسبة لامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي. وقد يتمثل في مجرد عملية مادية قيام الإدارة بهدم منزل. أما الخطأ الشخصي أو ما يعبر عنه أيضا بالخطأ المنفصل عن الوظيفة، فيعرف بأنه الخطأ الذي ينسب إلى الموظف ويسأل عنه شخصيا من ماله الخاص، ويعود اختصاص الفصل في دعوى التعويض إلى المحاكم العادية وفق قواعد القانون المدني⁴.

¹ - حسين عثمان محمد عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 71.

² - كفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 10.

³ - كفيف الحسن، المرجع السابق، ص 36-37.

⁴ - عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 359-360.

فالواضح مما سبق ما للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي من أهمية في مجال المنازعات الإدارية، حيث يعد من جهة أداة لتوزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، ومن جهة أخرى فإن العبء النهائي للتعويض بين الإدارة والموظف يتوقف على هذا التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي.

المطلب الأول: معايير تمييز الخطأ المرفقي عن الخطأ الشخصي

لم تكن الحلول التشريعية كافية للتمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، بل يرجع الفضل في ذلك إلى المعايير القضائية والمحاولات الفقهية.

الفرع الأول: المعايير التشريعية

لم يتبن المشرع الجزائري معيارا محددًا لتعريف الخطأ الشخصي بغرض تمييزه عن الخطأ المرفقي، وكل ما قام به هو إما تعريف سلبي يظهر من خلال بعض النصوص كالمادة 144 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية¹. أو مجرد تحديده عن طريق ذكر الحالات التي يعتبر فيها الخطأ شخصيا، كأن يكون منفصلا عن الوظيفة (المادة 31 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية)²، أو يكون جسيما (المادة 23 من الأمر 74/75 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري)³. إن هذا الاختلاف في المعايير يكشف عن عدم تبني موقف محدد، والظاهر من هذه الحلول استيحاؤها من بعض ما توصل إليه القضاء والفقهاء الإداريين. وبالتالي تبقى محاولات المشرع ضئيلة جدا بالمقارنة مع المعايير التي قدمها القضاء والفقهاء.

الفرع الثاني: المعايير القضائية

استند القضاء الإداري الفرنسي في تحديد الخطأ الشخصي على المعايير التالية⁴:

1- الأخطاء المرتكبة خارج الوظيفة: هي تلك الأخطاء المرتكبة خارج ممارسة الوظيفة، وهي تصرفات تشكل أخطاء شخصية، كقيام دركي بقتل دركي آخر خارج أوقات ومكان العمل⁵. غير أن الخطأ المرتكب خارج الخدمة ولكن بفضل وسائل وضعها المرفق تحت تصرفه العون اعتبرت خطأ مرفقيا، حيث كرس مجلس الدولة الفرنسي هذا النوع من الخطأ في قراره الصادر في 1973/10/26 في قضية سادودي، والتي تتمثل وقائعها في أن حارسا مكلفا بالحفاظ على السلم قام باختبار سلاحه الناري بيده أثناء تواجده في منزله رفقة زميل

¹ - حيث نصت المادة 144 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية ما يلي: "البلدية مسؤولة مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة. وتلزم البلدية برفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم خطأ شخصيا". ج.ر عدد 37 الصادرة في 3 يوليو 2011.

² - وقد تضمنت المادة 31 ما يلي: "إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة ويجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكلة له". الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر عدد 46 الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.

³ - وقد تضمنت المادة 23 من الأمر 74/75 المؤرخ في 11/12/1975 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، ج.ر عدد 92 الصادرة بتاريخ 18 نوفمبر 1975 ما يلي: "تكون الدولة مسؤولة بسبب الأخطاء المضرة بالغير والتي يرتكبها المحافظ أثناء ممارسة مهامه. ودعوى المسؤولية المحركة ضد الدولة يجب أن ترفع في أجل عام واحد ابتداء من اكتشاف فعل الضرر وإلا سقطت الدعوى. وتتقدم الدعوى بمرور 15 عاما ابتداء من ارتكاب الخطأ. وللدولة الحق في رفع دعوى الرجوع ضد المحافظ في حالة الخطأ الجسيم لهذا الأخير".

⁴ - CHAPUS René, Droit administratif général, Tome 1, 15 édition, Montchrestien, Paris, 2001, p.1212.

⁵ - قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ 1999/05/31 في قضية ذوو حقوق ب.ي.وت. ع ضد ب.ع وزير الدفاع الوطني. مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص 97.

له، فتسبب في وفاة هذا الأخير بغير عمد، ولقد حكم بأن خطئه ليس خاليا من أية علاقة مع المرفق، فهذا الأخير هو الذي أعطى له وسيلة ارتكابه¹.

2- الأخطاء العمدية المرتكبة في ممارسة الوظيفة: هي أخطاء شخصية وقعت أثناء أداء الخدمة، غير أنه تحتوي على نية سيئة لدى الموظف، الذي يهدف إلى تحقيق مصلحة شخصية محضة أو الإضرار بالغير، كالقلق الذي يسببه أحد الأعوان باففعال ملاحقات جزائية ضد أحد الأشخاص دون سبب مقبول سوى تعمد إيدائه. من ذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1954/10/01 في قضية برنار، والتي تتلخص وقائعها في أن حارسا مكلفا بالحفاظ على النظام العام بمناسبة عرس يشتمل على ألعاب نارية ومرفق بلدي، والذي بعد تناوله للخمر، أراد إعادة الشرب، وتخلّى بذلك عن مقر عمله، ودخل إلى مقهى وتشاجر مع زبون مهددا إياه بمسدسه، وأخيرا أصاب بجروح شخصا كان يريد تجريدته من سلاحه. فاعتبر ذلك الحادث كأنه ناتج عن خطأ شخصي². وفي ذات الإطار نجد قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 2001/07/09 في قضية ورثة م.ع ضد بلدية أولاد فايت، والذي تلخصت وقائعه في القتل العمدي باستعمال السلاح الذي يرتكبه حارس بلدي خلال تأدية مهامه ضد مواطن³.

3- الأخطاء الجسيمة غير العمدية المرتكبة أثناء أداء الوظيفة: وهي أخطاء شخصية مرتكبة أثناء أداء الوظيفة ولا تنطوي على نية سيئة لدى الموظف، غير أنه ينطوي على صعوبة ودرجة من الجسامة. من ذلك قرار مجلس الدولة الفرنسي في 1954/10/01 في قضية برنار، بخصوص العون المكلف بالحفاظ على النظام العام بمناسبة عرس يشتمل على ألعاب نارية، والذي بعد تناوله للخمر أراد إعادة الشرب، وتخلّى بذلك عن عمله، ودخل مقهى وتشاجر مع زبون مهددا إياه بالسلاح، فأصاب شخصا آخر بجروح كان يريد تجريدته من سلاحه⁴. إن تعدد المعايير القضائية يدل على أن القضاء لم يستقر على معيار واحد، بحيث كان يحكم بأن الخطأ شخصي أو الخطأ مرفقي حسب كل حالة على حدى. وقد يحدث أحيانا أن يطبق معيارين أو أكثر نتيجة وجود ظروف متعددة أحاطت بالخطأ، كما هو الحال بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري عندما اعتبر بأن الخطأ شخصي نظرا لقيام الدركي بقتل دركي آخر خارج أوقات العمل (معيار الخطأ المرتكب خارج الوظيفة)، وأن هذا القتل عمدي مع سبق الإصرار (معيار الخطأ العمدي)، كما أضاف معيارا آخر هو معيار انفصال الخطأ عن الوظيفة وذلك حين قرر بأنه لا علاقة لهذه الجريمة بوظيفة المحكوم عليه كدركي⁵.

الفرع الثالث: المعايير الفقهية

لقد كانت أغلب محاولات الفقه الإداري منصفة على تحليل ودراسة ما أنتجه القضاء الإداري، واستخلص عدة معايير لتحديد الخطأ الشخصي نذكر أهمها فيما يلي:

1- معيار الأهواء الشخصية:

ينسب هذا المعيار إلى الفقيه لافريير، وبحسبه يكون الخطأ شخصيا متى تصرف عون الإدارة بأهوائه ونزواته وغفلته، أي إذا كان التصرف صادرا بناء على سوء نية أو البحث عن الفائدة الشخصية، أما الخطأ المرفقي فهو الخطأ الذي ترتب عنه الفعل الضار غير المطبوع بسوء النية⁶.

¹ - حسين بن الشيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 140.

² - حسين بن الشيخ آث ملويا، نفس المرجع، ص 139.

³ - حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 176.

⁴ - حسين بن الشيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، المرجع السابق، ص 139.

⁵ - قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ 1999/05/31 في قضية ذوو حقوق ب.ي.وت.ع ضد ب.ع وزير الدفاع الوطني. كيفيف الحسن، المرجع السابق، ص 133.

⁶ - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص 239.

وإذا كان هذا المعيار يتميز بالموضوعية والوضوح، إذ يمنع إلى حد بعيد مسؤولية الإدارة عن الأعمال التي يقوم بها موظفوها، إذا ما قصدوا من وراء عملهم تحقيق أغراض شخصية مثل الانتقام والإضرار بالغير. غير أن ما يؤاخذ عليه هذا المعيار هو اعتماده في المقام الأول على البواعث النفسية التي يصعب كشفها والتوصل إليها، مهما حاول القاضي الغوص في نفسية الموظف. ويؤاخذ أيضا على اعتماده في المقام الثاني على اعتبار الموظف غير مسؤول عن خطئه الجسيم متى وقع بحس نيته¹.

2- معيار الخطأ المنفصل عن الوظيفة:

ينسب هذا المعيار إلى الفقيه فالين، حيث يعتبر التصرف الصادر عن الموظف خطأ شخصيا إذا أمكن فصله عن التزامه وواجباته الوظيفية ووقع خارج مهامه، أما الخطأ المرفقي فهو الخطأ الذي يقوم به الموظف أثناء أداء مهامه². غير أن ما يعيب هذا المعيار أنه يستبعد من حالات الخطأ الشخصي الأخطاء الجسيمة التي يرتكبها الموظف لمجرد أن تلك الأخطاء قد اتصلت بواجباته الوظيفية³.

3- معيار جسامة الخطأ:

نسب هذا المعيار إلى الفقيه جيز، حيث يعتبر الخطأ شخصيا إذا ارتكب الموظف خطأ جسيما، سواء كان خطأ ماديا أو قانونيا جسيما أو ارتكابا جريمة⁴.

مما لا شك فيه أن تعدد وتنوع المعايير السابقة سواء القضائية أو الفقهية يكشف عن صعوبة تحديد الخطأ الشخصي بدقة متناهية، فإذا كان القضاء يستعمل معيارا ما حسب ظروف ومعطيات القضايا المعروضة، فإن الفقه اتجه في ملاحظاته إلى تفسير وتحليل القرارات القضائية مستخلصا حلولاً متعددة. وبالرغم من هذا تبقى مسألة تحديد الخطأ الشخصي من المرفقي غير واضحة دون ذكر بعض الحالات أو الفرضيات التي قام المشرع والقضاء والفقه بتكييفها على أنها أخطاء شخصية وهو ما سنعمل على تبيانه من خلال المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني: أوامر الرئيس والجريمة الجنائية للموظف كنموذجين لتمييز الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي

القاعدة العامة كما رأينا سابقا أنّ الخطأ الشخصي هو الذي ينسب إلى الموظف ذاته وتحقق مسؤوليته الشخصية عن هذا الخطأ ويكون وحده مسؤولاً عن الأضرار التي نتجت عنه بدفع التعويض من ماله الخاص، أما الخطأ المرفقي فهو خطأ موضوعي ينسب إلى المرفق مباشرة بغض النظر عن مرتكبه، ويتحدد نوع الخطأ بتحدد نوع المسؤولية. وفي هذا الصدد عمل الفقهاء على وضع حدّ فاصل بين الخطأ الشخصي والمرفقي من خلال اقتراح معايير مختلفة يمكن الاستعانة بها، إلا أنّ هذا الخطأ قد تحيط به بعض الظروف والعوامل كأوامر الرئيس والجريمة الجنائية للموظف، فتؤثر هذه الظروف في الخطأ إلى درجة تغيير طبيعته وإعادة تكييفه.

الفرع الأول: أوامر الرئيس وأثرها في تحديد نوع الخطأ

من أهمّ العوامل المؤثرة في تحديد نوع الخطأ هي الأوامر الصادرة من الرئيس إلى المرؤوس، فهل يعدّ الخطأ الناتج عن تنفيذ أوامر الرئيس الإداري خطأ شخصيا أم مرفقيا؟.

أولاً: الأوامر المشروعة

من المبادئ المعمول بها داخل السلك الإداري هو وجوب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس كقاعدة عامة، ومع ذلك قد ترد استثناءات عليها.

1- وجوب خضوع المرؤوس لأوامر الرئيس:

1 - أحمد هنية، الخطأ ودوره في قيام المسؤولية الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون الإداري، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة بسكرة، 2003-2005، ص 137.

2 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 205.

3 - أحمد هنية، المرجع السابق، ص 139.

4- كفيف الحسن، المرجع السابق، ص 134.

من المعلوم أنّ الموظف ملزم بتنفيذ أوامر الرئيس، إذ نجد أنّ هذا المبدأ له مفهومان: مفهوم موسع ومفهوم ضيق. فالمفهوم الواسع: يعني أنّه يجب على الموظف احترام دستور الدولة وقوانينها ولوائحها، لأنّ الموظف في خدمة المجتمع وليس في خدمة جهة معينة دون الأخرى، إذ يجب على الجميع احترام مبدأ المشروعية. أمّا المفهوم الضيق: يقصد به إلزام الموظف العام بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة إليه من سلطة أعلى منه¹. ومن ثمّ فإنّ الموظف لا يؤدي عمله وفقا للقوانين واللوائح والقرارات فحسب، بل وفقا لما يحدده له رؤساؤه، إذ لو ترك للموظف اختيار ما يشاء من أعمال يرتاح إليها ويرفض أعمالا أخرى لاختل النظام وتعرّضت المصلحة العامة للخطر².

على هذا الأساس يقع على الموظف واجب طاعة وتنفيذ أوامر وتعليمات رئيسه المشروعة، إلّا أنّ واجب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس ليست مطلقة بل يمكن للموظف أن يبدي رأيه وملاحظاته في مجال وظيفته، فله حق مناقشة رئيسه الإداري في الأوامر والنواهي والتوجيهات في حدود اللياقة والأدب ولكن وباعتبار هذه الأوامر مشروعة تعين على الموظف تنفيذها، إذ أنّ مخالفتها يقيم بلا شك المسؤولية الشخصية للموظف، فالخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأ شخصي يسأل عنه في أمواله الخاصة³.

2- حالة تجاوز المرؤوس لأوامر الرئيس:

أجمع الفقهاء على أنّ الموظف يتحمل المسؤولية كاملة في حالة قيامه بأعمال على أساس أنّها تنفيذ لأوامر الرئيس، وإذا كانت هذه الأوامر في حقيقة الأمر غير موجودة أصلا، فلا تثور في هذه الحالة أية صعوبة، فهنا لا نكون بصدد أوامر الرئيس، وبالتالي فإنّ الخطأ هنا هو خطأ شخصي يوجب المسؤولية الشخصية للموظف. أمّا إذا وجدت أوامر الرئيس إلّا أنّ المرؤوس تجاوز هذه الأوامر بأن قام بتحريفها وتغييرها بإضافة أمور لم تطلب منه أساسا، ففي هذه الحالة يعتبر خطأ المرؤوس خطأ شخصيا يقيم المسؤولية الشخصية. ومثال ذلك: أن يصدر الرئيس أمره بطرد أحد الأفراد من منطقة معينة فلا ينفذ المرؤوس هذا الأمر بعينه، وكما صدر إليه بل يتجاوز ويقوم من تلقاء نفسه بإتلاف محصولات هذا الشخص وهدم مسكنه⁴.

وقد ذهب الأستاذ عبد العزيز شيحا إلى القول في حالة تجاوز المرؤوس لأوامر الرئيس لا يمكن أن تثار مدى مسؤولية الموظف بالنسبة للأوامر الرئاسية، ذلك أنّنا لا نكون أمام صورة الأمر الرئاسي ما دام أنّ الموظف لم يلتزم بتنفيذه طبقا لما صدره إليه، ومن ثمّ فإنّه يمكن أن تتحقق مسؤوليته الشخصية إذا ما توفر للخطأ مقومات الخطأ الشخصي، وذلك بأن يكون هذا التجاوز عن عمد ويقصد الإضرار أو كان على درجة معينة من الجسامه⁵.

ثانيا: الأوامر غير المشروعة

قد يلتزم الموظف بتنفيذ أوامر الرئيس الصادرة إليه، إلّا أنّ هذه الأوامر قد تكون غير مشروعة، فهل يعتبر الخطأ الناتج عن تنفيذ هذه الأوامر خطأ شخصيا أو خطأ مرفقيا؟ إن الإجابة على هذا التساؤل ستتطلب منا التعرّض للآراء الفقهية الصادرة في هذا الصدد، ثمّ موقف المشرع الجزائري والقضاء.

1- الآراء الفقهية: وتتمثل في ثلاثة آراء رئيسية:

الرأي الأول: إذا قام المرؤوس بتنفيذ الأوامر الرئاسية بحذافيرها، فهذا يعدّ خطأ مرفقيا حسب الفقيه "بارتلمي"، بحيث ينقلب كل خطأ ناتج عن هذا التنفيذ إلى خطأ مرفقي، وهكذا يؤدي أمر الرئيس إلى تغيير الطبيعة القانونية للخطأ⁶.

1 - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 68.

2 - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، مصر، 1977، ص 168.

3 - قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قربي، الجزائر، 2001، ص 117.

4 - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 129.

5 - عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، قضاء الإلغاء والقضاء الشامل، الدار الجامعية، دون سنة نشر، ص 709.

6 - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 130.

كما يذهب الفقيه " هوريو " إلى القول بأنّ الأولوية تكون لطاعة وتطبيق أوامر الرئيس، سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، إذ لا يحق له حتى مناقشتها، لأنّ هذه المناقشة تعطل سير المرفق العام بانتظام واضطراب، وعلى هذا فإنّ الخطأ الذي يرتكبه الموظف عند تنفيذ أوامر الرئيس يعتبر خطأ مرفقيا ترتب عنه المسؤولية الإدارية.

الرأي الثاني: أما الفقيه " دوجي " فقد ذهب إلى القول بأنّ الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذا لأمر رئيسه الإداري غير المشروع يعدّ خطأ شخصيا يرتب المسؤولية الشخصية للموظف¹، وعلى هذا فإنّ الموظف الذي يجد نفسه مخيرا بين تطبيق القانون وبين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة، يجب عليه تطبيق القانون لأنّ الموظف العام يعتبر كغيره من المواطنين ملزم باحترام القوانين، وهذا ما ذهب إليه أيضا الفقيه " مارسيل فالين"².

ولكن وحسب هذا الرأي يستثنى من ذلك فئة الجنود، ذلك لأنّ الجندي في نظر الفقيه "دوجي" يعتبر آلة للإكراه محرومة من حرية التفكير، وبالتالي يجب عليهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من الرؤساء حتى وإن كانت غير مشروعة، ويعتبرها الحالة الوحيدة التي تنعدم فيها المسؤولية³.

الرأي الثالث: لقد حاول الفقيه " لابند " التوفيق بين وجهات النظر السابقة فيما أنّ الموظف ملزم بأداء عمله بانتظام واضطراب لأنّ لو منح له حق مناقشة مدى مشروعية الأوامر الصادرة إليه لأخلّ ذلك بقاعدة سير المرفق العام بانتظام واضطراب.

غير أنه ولكي لا تعتبر طاعة المرؤوس للرئيس عمياء يطرح حلا متمثلا في أنّه يجب على الموظف أن يثبت من المشروعية الشكلية للأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري من الجوانب التالية: أن يتأكد من أنّ الأمر الصادر إليه قد صدر من سلطة مختصة، أن يتأكد من أنّ الأمر الصادر إليه يدخل في اختصاصه، وهل استوفى الأمر الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر حسبها.

فإذا التزم الموظف بمراجعة هذه الجوانب لا تقوم مسؤوليته إذا كان الأمر الصادر إليه مخالفا للقانون من الناحية الموضوعية، والخطأ الذي يترتب عن تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة يعتبر خطأ مرفقيا. إلا أنّه ورغم وجاهة هذا الرأي يمكن مع ذلك اعتبار تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة من قبل المرؤوس خطأ شخصيا له إذا كان هذا الأمر مخالفا للقانون من الناحية الموضوعية، وخاصة إذا كان الموظف يعلم بأنّه غير مشروع⁴.

2- موقف المشرع الجزائري والقضاء:

يظهر موقف المشرع الجزائري من خلال نص المادة 129 من القانون المدني الجزائري⁵ والتي تنصّ على أنّه: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم". وقد ذهب البعض إلى تفسير هذه المادة بأنّ المشرع يرحح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء على واجب تطبيق القانون والنتيجة هي عدم مسؤولية المرؤوس شخصيا عن الأخطاء التي يرتكبها تنفيذا لأوامر رئيسه⁶. إلا أن البعض الآخر

1 - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 146.

2 - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 48.

3 - قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 118.

4 - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 131.

5- الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، الجريدة الرسمية عدد 44 الصادرة في 26 جوان 2005، والمعدل والمتمم أيضا بالقانون 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007، الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة في 13 مايو 2007.

6 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 442.

اعتبر أنّ المشرع وضع قاعدة عامة في استبعاد الخطأ الشخصي واعتماد الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية في حالة تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت واجبة التنفيذ¹.

أما بالنسبة لموقف القضاء، فقد ساعدت الآراء الفقهية القضاة على تحديد نوع الخطأ المرتكب بسبب تنفيذ المرؤوس لأوامر الرئيس غير المشروعة، إلا أنّ مجلس الدولة الفرنسي لم يلزم نفسه بنظرية معينة، إذ لم يعتبر أنّ الخطأ خطأ مرفقيا في كل الأحوال، كما لم يعتبره خطأ شخصيا في كل الحالات، إذ يرجع القاضي إلى فحص كل خطأ في كل قضية متعلقة بتنفيذ أوامر الرئيس على حدى، ويقدر حسامة الخطأ ومدى عدم مشروعيته. ومع ذلك نجد أنّ مجلس الدولة يميز للمرؤوس بل يفرض عليه عدم طاعة بعض الأوامر في بعض الحالات كأن يكون الأمر عبارة عن جريمة معاقب عليها في قانون العقوبات، وبالتالي إذا قام بتنفيذ الأمر في هذه الحالة يعتبر الخطأ شخصيا للمرؤوس².

ومع ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي انتفاء العقوبة في حالة الجريمة المرتكبة بأمر الرئيس، ولكن بتوافر الشروط التالية: إذا ارتكب الفعل تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنّها واجبة، إذا حسنت نيته أو ارتكب فعلا تنفيذا لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أنّ إجراءه من اختصاصه، ومع ذلك يجب على الموظف أن يثبت أنّه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنّه كان يعتقد بمشروعيته وأنّ اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة في هذه الحالة يعفى من العقاب ويعتبر الخطأ مرفقيا³. أما إذا كان يعلم بأنّ ما قام به معاقب عليه فيجب عليه الامتناع عن تنفيذه وإلا قامت مسؤوليته الشخصية، وهنا يعتبر خطأ شخصيا.

وعلى هذا فإذا كانت المخالفة جسيمة، يعتبر الخطأ شخصيا للموظف المرؤوس، أما إذا كانت المخالفة يسيرة فلا مسؤولية للموظف، ولو كان الخطأ شخصيا، وبالتالي في هذه الحالة يكون الخطأ مرفقيا⁴. ومن أمثلة القرارات التي أقامت على المسؤولية الشخصية للموظف نتيجة تنفيذه لأوامر الرئيس، القرار الصادر في نوفمبر 1910 في قضية Angers، إذ قام وزير الداخلية بإصدار أمر إلى المحافظ ونائبه لمصادرة جريدة مع النص في القرار على أسباب تعدد قذفا في حق القائمين عليها. إذ قضى مجلس الدولة باعتبار خطأ المحافظ ونائبه خطأ شخصيا بالرغم من أنّهما اقتصرنا فقط على تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم⁵.

الفرع الثاني: الجريمة الجنائية للموظف وأثرها في تحديد نوع الخطأ

قد يرتكب الموظف جرما جزائيا (جنائية أو جنحة) ويلاحق أمام القضاء ويحكم عليه، ولكن السؤال المطروح في هذه الحالة بالنسبة للتعويض عن الضرر، هل يعتبر حتما خطأ شخصيا أم أنّه يمكن أن يكون خطأ مرفقيا، وفي هذه الحالة الإدارة هي التي تدفع التعويض.

أولا: الجريمة الجنائية المتعلقة بالوظيفة

من الممكن أنّ يرتكب الموظف جريمة أثناء قيامه بوظيفته، إذ كان سائدا ولفترة طويلة اعتبار الجرم الجنائي دائما وبصورة مطلقة خطأ شخصيا، إلا أنّ الاتجاه غير من طرف محكمة التنازع الفرنسية في قرار شهير اعتبرت فيه أنّ جرم القتل أو الجرح الخطأ لا يشكل دائما خطأ شخصيا، وهذا في القرار الذي يعرف بقرار " Thepaz " الصادر في 14 يناير 1935⁶. وتتلخص وقائعها فيما يلي: " كانت قافلة سيارات شحن عسكرية تسير تحت إشراف رقيب بسرعة 20 كلم/سا فتجاوزت راكب دراجة يدعى Thepaz وفجأة ولكي

1 - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 48.

2 - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الكتاب 3، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص 168.

3 - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 68.

4 - قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 120.

5 - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع السابق، ص 133.

6 - سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 127 ؛ عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 711 ؛ عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص

يتحاشى التصادم مع الشاحنة التي تسير أمامه والتي خففت سرعتها بصورة مفاجئة، انحرف الجندي السائق Muralul بسيارته جانبا مما جعل المقطورة التي يجرها توقع راكب الدراجة أرضا، فأصيب بجروح ومن ثم رفعت الدعوى ضدّ الجندي الذي حكم عليه بدفع الغرامة والتعويض، إلا أنّ الدولة تدخلت وأثارت عدم صلاحية القضاء العادي للنظر في القضية فأحيلت القضية على محكمة التنازع التي اعتبرت أنّ عمل الجندي هذا في الظروف التي حصل فيها تنفيذاً لأمر الخدمة وتحت إشراف لا يخرج عن كونه خطأ مرفقيا. إذن وبموجب هذا القرار فصلت محكمة التنازع بانفصال الجريمة الجنائية عن الخطأ الشخصي. وانطلاقاً من هذا التاريخ أصبح بالإمكان اعتبار الجرم الجنائي خطأ مرفقيا.

وقد سائر القضاء الجزائري القضاء الفرنسي والمثال على ذلك قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر الصادر بتاريخ 09 جويلية 1971 وتتلخص وقائع القضية في أنّ "سائق إحدى السيارات العسكرية التابعة لوزارة الدفاع الوطني صدم شيخاً ممّا أدى إلى وفاته فرفعت زوجته وأولاده دعوى على السائق أمام المحاكم العادية والتي حكمت بدفع التعويض إلا أنّ السائق رجح على وزارة الدفاع وطالبها بدفع التعويض على أساس أنّ الحادث الذي ارتكبه كان أثناء تأدية الخدمة، كما أنّ الوسائل مرفقية، وبالتالي الخطأ هنا مرفقي يولد مسؤولية الإدارة في التعويض"¹.

تبعاً لهذا فإنّ الجرم الجنائي المرتكب أثناء الوظيفة قد يعتبر خطأ مرفقيا إلا إذا ارتكبه موظف عن عمد وبسوء نية وبدرجة معينة من الجسامه، وفي هذه الحالة يعتبر خطأ شخصيا.

ثانياً: الجريمة الجنائية المنفصلة عن الوظيفة

قد يتم ارتكاب الفعل المجرم من قبل الموظف خارج الوظيفة، وفي هذه الحالة يعتبر خطأ شخصيا، مثلاً خروج موظف للنزهة بسيارته الخاصة وإصابته لأحد المارة بضرر، وعلى هذا الأساس يعتبر الخطأ هنا خطأ شخصيا لأنه ليس له علاقة تماماً بالوظيفة وبغض النظر عما إذا كان عن عمد أو إهمال. كما أنّ الجريمة الجنائية المرتكبة من قبل الموظف أثناء تأدية الوظيفة إلا أنّ وقائعها منفصلة عن الوظيفة تعتبر خطأ شخصيا لهذا الموظف، ومثال ذلك حضور أحد دائني الموظف لزيارته في عمله لاستيفاء دين له عليه، وحدثت مشادة بينهما فيعتدي الموظف على الدائن بالضرب، وهنا يعتبر الخطأ شخصيا².

وتنص المادة 135 من قانون العقوبات الجزائري³ على أنّ: "كل موظف في السلك الإداري أو القضائي وكل ضابط شرطة وكل قائد أو أحد رجال القوة العمومية دخل بصفته المذكورة منزل أحد المواطنين بغير رضاه، وفي غير الحالات المقررة في القانون وبغير الإجراءات المنصوص عليها فيه يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنة وبغرامة من 500 إلى 3000 دون الإخلال بالمادة 107". وتنص المادة 107 من نفس القانون: "يعاقب الموظف بالسجن المؤقت من 05 إلى 10 سنوات إذا أمر بعمل تحكيمي أو ماسّ سواء بالحرية الشخصية للفرد أو بالحقوق الوطنية لمواطن أو أكثر". لذا فقد اعتبر المشرع الجزائري الخطأ الجنائي خطأ شخصيا يرتب وقيم المسؤولية الشخصية للموظف العام في ذمته المالية الخاصة في هذه الحالات⁴.

¹ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 128.

² - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، المرجع السابق، ص 287.

³ - الأمر 66-156 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 49 الصادرة في 11 جوان 1966. آخر تعديل له كان بالقانون رقم 16-02 المؤرخ في 19 يونيو 2016، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 22 يونيو 2016.

⁴ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 143.

ومثال الجريمة الجنائية للموظف المنفصلة عن الوظيفة، القضية التي ارتكب فيها دركي جريمة قتل بمسدس خارج أوقات العمل، فلقد اعتبر مجلس الدولة أنّ هذه الجريمة من جرائم القانون العام، ولا علاقة لهذه الجريمة بوظيفة المحكوم عليه كدركي، وبالتالي فإنّ مسؤولية التعويض عن الضرر الناتج تقع على عاتقه، ومن ثمّ اعتبر الخطأ شخصياً¹.

كما أنّ الموظف قد يرتكب خطأ أثناء قيامه بالوظيفة، ومع ذلك يعدّ ما ارتكبه من خطأ قد تمّ خارج نطاق وظيفته ومرتباً خطأ شخصي لانقضاء كل صلة بينه وبين الوظيفة، وفي هذه الحالة يسأل الموظف عمّا أصاب الغير من أضرار كالشرطي الذي يضرب المتهم ضرباً عنيفاً دون أن يكون هذا المتهم قد حاول الهرب أو قاوم أمر القبض عليه. ويلاحظ أنّ قرار مجلس الدولة الفرنسي قد تطور وجعل من هذه الأخطاء التي ارتكبت أثناء الوظيفة مصدراً لاجتماع مسؤولية الموظف ومسؤولية الإدارة معاً². وهو ما سنعمل على تبيانه في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

المبحث الثاني

توزيع المسؤولية بين الإدارة وموظفيها

استناداً لما قيل سابقاً فإنه يحق للضحية أن ترفع دعوى تعويض ضد الإدارة أمام القضاء الإداري إذا كان الخطأ المرتكب من طرف العون مرفقياً، وبالمقابل وفي حالة ارتكاب العون خطأ شخصي فإنه وحده المسؤول عن التعويض، ويقوم الضحية برفع الدعوى أمام القضاء العادي ضد العون المتسبب في الضرر.

غير أن التطور الذي حصل في النظام العام للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ المرفقي، أدى إلى توزيع المسؤولية بين الإدارة وموظفيها، أي أنه أدى إلى تضاؤل القيمة القانونية للخطأ الشخصي شيئاً فشيئاً أمام توسع الخطأ المرفقي، وذلك عن طريق تطبيق القضاء لآليات جديدة منذ سنة 1911، حيث أصبحت المسؤولية توزع بين الإدارة وموظفيها بشكل متوازن، تتعايش فيه المسؤوليات في إطار ما يسمى بـ "قاعدة الجمع". من ثم سجل القضاء الإداري الفرنسي تطورات هامة في مجال توزيع المسؤولية بين الإدارة وموظفيها، برزت من خلال الحالات التي تجسدت فيها قاعدة الجمع، وكذا النتائج الإيجابية لهذه القاعدة بالنسبة للضحايا وموظفي الإدارة أيضاً.

المطلب الأول: حالات الجمع

لقد نشأت قاعدة الجمع أول الأمر نتيجة اجتماع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي بعد أن كان المبدأ السائد هو عدم إمكانية الجمع بينهما، ثم في مرحلة أخرى توسعت هذه القاعدة لتشمل الجمع بين مسؤولية الموظف الشخصية ومسؤولية الإدارة بسبب خطأ شخصي واحد يرتكبه الموظف.

الفرع الأول: قاعدة الجمع بين الأخطاء

يقصد بفكرة الجمع بين الأخطاء كأساس للمسؤولية الإدارية وجود خطأين وتعايشهما في إلحاق الضرر، خطأ الموظف الشخصي الذي حدث داخل المرفق أو خارجه لكن بمناسبته، وخطأ المرفق فلولا المرفق لما ارتكب الموظف الخطأ³. وقد أثبتت هذه القاعدة من قبل مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 1911/02/03 في قضية انجي ANGUET والتي تتلخص وقائعها فيما يلي: "دخل السيد انجي يوم 1908/01/11 مكتب البريد والمواصلات لقبض حوالة بريدية، وعندما أراد الخروج كان قد تم غلق الممر المخصص للجمهور قبل مواعده، فاضطر لاستعمال الممر المخصص للموظفين، وذلك بعد توجيه أحدهم. وإثر خروجه دفع خارج المصلحة من طرف موظفين فانكسرت رجله بسبب هذا الدفع وسوء حالة عتبة الباب. قرر مجلس الدولة الفرنسي أن الضرر ناشئ عن خطأ شخصي (اعتداء الموظفين)، وخطأين مرفقيين (إغلاق الباب المخصص للجمهور قبل مواعده بسبب تقادم الساعة عن مواعدها بفعل

1 - قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، الصادر بتاريخ 01-02-1999، رقم 146043، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 97 - 98.

2 - فريجة حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 39 - 40.

3 - حسين بن الشيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، المرجع السابق، ص 186.

مجهول وكذا سوء حالة عتبة الباب¹. واستنادا لهذه القاعدة أصبح بإمكان الضحية اختيار متابعة الموظف على أساس خطئه الشخصي أو الإدارة على أساس الخطأ المرفقي، وبالتالي فالقانون المطبق والقاضي المختص يتحددان بالطبيعة القانونية للشخص المتابع.

الفرع الثاني: قاعدة الجمع بين المسؤوليات

تقوم هذه القاعدة على أساس وجود خطأ واحد وهو خطأ شخصي يرتكبه الموظف، غير أنه يؤدي إلى مسؤوليته الشخصية ويؤدي إلى مسؤولية الإدارة². وقد ميز القضاء الفرنسي بين حالتين لتطبيق هذه القاعدة وهي:

1- حالة الخطأ الشخصي المرتكب داخل المرفق: وقد تحققت هذه الحالة في قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1918/07/26 بخصوص قضية لومونييه LEMONNIER والتي تتلخص وقائعها فيما يلي: "أصيبت السيدة لومونييه برصاصة وهي مارة على الضفة اليسرى للنهر جاءتها من الضفة المقابلة بنفس المكان، وذلك أثناء حفل محلي نظمته البلدية. رفعت دعوى شخصية ضد رئيس البلدية لإهماله أخذ الاحتياطات رغم تنبيهه، فحكم عليه بالتعويض. ورفعت دعوى إدارية ضد البلدية، وانتهت إلى مجلس الدولة الذي حكم على المرفق بالتعويض لأن المرفق هو الذي مهد المناسبة لوقوع الخطأ وأن المرفق لا يمكن أن ينفصل عنه، وعليه تجمع مسؤولية البلدية مع المسؤولية الشخصية للموظف"³.

2- حالة الخطأ الشخصي المرتكب خارج المرفق: وقد تحققت هذه الحالة في قرار مجلس الدولة الفرنسي في 1949/11/18 في قضية ميمور MIMEUR والتي تلخصت وقائعها كالآتي: "فقد السيد ديسرتن السيطرة على المقود خلال استعماله السيارة العسكرية لأغراض شخصية، فاصطدم بعمارة تملكها الأنسة ميمور مما أدى إلى تصدع المبنى. فقرر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة في حالة الخطأ الشخصي المرتكب خارج الوظيفة طالما أنه لم يخل من أية علاقة بالمرفق"⁴.

المطلب الثاني: نتائج الجمع

ينتج عن عملية الجمع أثر مزدوج على حقوق الضحية: ففي المقام الأول يثبت للضحية حق الاختيار بين رفع الدعوى أمام القضاء الإداري أو رفعها ضد الموظف أمام القضاء العادي، حيث يمكن للضحية طلب التعويض الكلي أمام الجهة القضائية التي اختارها، والتي غالبا ما تكون الإدارة. كما يثبت له حق اللجوء إلى الجهتين معا من أجل تغطية الضرر الحاصل أو في حالة إعسار الموظف. وفي المقام الثاني يصطدم حق الاختيار في المطالبة بالتعويض مبدأ عدم جواز الجمع بين التعويضات، إذ لا يحق تعويض الضرر مرتين⁵. من ثم يمكن للطرف الذي دفع التعويض كاملا (إدارة أو موظف) الرجوع على الطرف الآخر بنسبة حصته في المسؤولية، وفي حالة ما إذا كانت الضحية هو الموظف فللإدارة حق الرجوع على الغير عن طريق الحلول.

الفرع الأول: دعوى رجوع الإدارة على الموظف

حيث يتعين على الإدارة التي دفعت التعويض للضحية أن تصدر كشفا حساسيا تنفيذيا أو أمرا بالدفع لإرغام الموظف على دفع حصته. وفي حالة النزاع يمكن للموظف رفع النزاع أمام القاضي الإداري لتوزيع عبء التعويض. أما في حالة جمع المسؤوليات الناتج عن خطأ شخصي واحد، فبإمكان الإدارة الرجوع على الموظف بمبلغ التعويض الكلي الذي دفعته⁶.

الفرع الثاني: دعوى رجوع الموظف على الإدارة

¹ رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 13.

² حسين بن الشيخ آث ملويا، مسؤولية السلطة العامة، المرجع السابق، ص 187.

³ عطاء الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 274.

⁴ الكفيف حسن، المرجع السابق، ص 42.

⁵ رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 32.

⁶ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 259.

تقبل هذه الدعوى عندما يحكم على الموظف من طرف القاضي العادي بتعويض الضحية، بينما تعود مسؤولية الموظف إما إلى خطأين (شخصي ومرفقي) وفضلت الضحية رفع دعوى ضد الموظف، وإما على خطأ شخصي لكنه يرتب مسؤوليتين، أو على خطأ مرفقي. ففي كل هذه الأحوال يمكن للموظف رفع دعوى الرجوع على الإدارة، يطلب فيها التعويض عن نسبة الحصة التي دفعها بدل الإدارة في الحالتين الأوليتين (الجمع بين الأخطاء أو بين المسؤوليات) أو التعويض الكلي إذا ما أثبت أن الخطأ مرفقي لا ينسب إليه¹. تجدر الإشارة بأن هذا النوع من الدعاوى نص عليها المشرع في المادة 31 من الأمر 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العامة، وهو ما تم تسميته في هذه المادة بالتعويضات المدنية المترتبة عن متابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة، وهو ما تجسد في دعوى رجوع الموظف على الإدارة.

الفرع الثالث: دعوى حلول الإدارة محل الموظف في الرجوع على الغير

يقع على الإدارة واجب حماية موظفيها مما يتعرض له من تهديد، إهانة، شتم، قذف أو اعتداء أثناء ممارسة الوظيفة أو بمناسبة، فتحل الإدارة محل حقوق الموظف المضرور للحصول على التعويضات المدفوعة له في مواجهة الغير الذي ألحق الضرر بالموظف. وهذا النوع من الدعاوى قد نص عليها المشرع الجزائري بمقتضى المادة 30 من الأمر 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية. على أنه تجدر الإشارة بأن دعوى رجوع الموظف على الإدارة ودعوى حلول الإدارة محل الموظف في الرجوع على الغير، أو ما تعرف بدعاوى التعويضات المدنية للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، قد عالجها الأمر 83/75 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 والمتعلق بدعاوى التعويضات المدنية للدولة والجماعات المحلية وبعض المؤسسات العمومية².

خاتمة:

بناء على ما سبق، لقد استأثرت المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ بنظام قانوني خاص ومستقل، لوحظ أن معاملة لم تتضح بصورة أفضل إلا بعد مراحل تاريخية مختلفة، ورغم العقبات التي كانت تواجه القضاء الإداري الذي أثبت دوره الرائد أثناء وضع قواعده الأساسية، إلا أنه توصل أخيرا إلى نتائج إيجابية وملموسة لتعويض الضحايا بفعل الحلول التي أوجدها من أجل معالجة قضايا المسؤولية. وفي المقابل لم يكن للمشرع إلا دور استثنائي وتكميلي، عن طريق تدخلاته الإيجابية والاحتشمة في بعض الأحيان. وعلى الرغم من ذلك ساهم قضاء التعويض في تعميق فعالية النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ وبالأخص الخطأ المرفقي، فالقواعد القضائية والتشريعية المعمول بها من طرف القاضي بخصوص جبر الضرر الناتج عن خطأ الإدارة، سمحت إلى حد ما بتسهيل حصول الضحية على حقوقها.

غير أن المشكل الأساسي الذي أثارته هذه الدراسة هو بالنسبة لعملية التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، غير أن المعايير القضائية لا زالت تمثل إرثا قانونيا يعتد عليه القاضي في حل مختلف القضايا المعروضة عليه حسب ظروف كل حالة على حدى. ولمواجهة هذا المشكل أكثر لجأ القضاء لآليات جديدة وابتداء من 1911 حاول من خلالها التقليل شيئا فشيئا من القيمة القانونية للخطأ الشخصي أمام توسع الخطأ المرفقي، فأصبحت المسؤولية توزع بين الإدارة وموظفيها بشكل متوازن، تتعايش فيه المسؤوليات في إطار ما يسمى بقاعدة الجمع وما ترتب على هذه القاعدة من نتائج إيجابية سواء بالنسبة للضحية أو فيما يتعلق بدعاوى الرجوع.

¹ - رشيد خلوي، المرجع السابق، ص 33.

² - ج.ر عدد 103 الصادرة بتاريخ 1975/12/26.