

المحاضرات رقم (05+06+07): المسؤولية الإدارية للدولة والإدارة العمومية على أساس الخطأ

تمهيد

تتمتع الدولة والإدارة العمومية بصلاحيات وامتيازات واسعة يخولها لها المشرع الجزائري بهدف تحقيق المصلحة العامة، غير أن هذه الصلاحيات ليست مطلقة، بل تخضع لقيود قانونية تمنع تعسف الإدارة في ممارسة سلطتها. وفي حال تجاوزت الإدارة هذه الحدود، سواء من خلال أعمالها المشروعة أو غير المشروعة، فإنها تتحمل المسؤولية الإدارية عن الأضرار الناجمة عن أخطائها. ومن هذا المنطلق، تتجلى أهمية دراسة المسؤولية الإدارية القائمة على الخطأ، من خلال التطرق إلى مفهوم الخطأ وأنواعه.

أولاً- مفهوم الخطأ

يقتضي تحديد مفهوم الخطأ تحليل دلالاته اللغوية والاصطلاحية، إلى جانب استعراض أهم تصنيفاته القانونية.

-1 تعريف الخطأ

يُعرّف الخطأ في اللغة على أنه نقيض الصواب، ويقال: "أخطأ في الحكم" أي جانبه الصواب، و"أخطأ الطريق" أي حاد عنه. أما في المفهوم الشرعي، فيرتبط الخطأ بالإثم أو الذنب، سواء كان عمدياً أو غير عمدي، حيث يُعرف بأنه: "أن يقصد الإنسان أمراً فيقع في غير ما أراد"، أو هو: "تصرف يقع دون قصد أو إرادة مباشرة من الفاعل"، وهو ما أكدّه الجرجاني بقوله إن الخطأ هو "ما ليس للإنسان فيه قصد".

أما من الناحية الاصطلاحية، فلم تقدم أغلب التشريعات تعريفاً محدداً للخطأ، تاركة الأمر لاجتهادات الفقه والقضاء. وفي هذا السياق، عرّف الفقيه الفرنسي **Mazo** الخطأ بأنه "عيب يشوب سلوك الشخص، بحيث لا يرتكبه الإنسان العاقل المتبصر في ظل ظروف مماثلة"، بينما عرفه الفقيه **Planiol** بأنه "إخلال بالتزام سابق". وقد وُجّه لهذا التعريف انتقادٌ كونه لم يحدد ماهية الخطأ بذاته، بل ركّز على تقسيماته. لذلك، رأى بعض الفقهاء ضرورة إضافة عنصر الإدراك والتمييز إلى جانب الإخلال بالتزام السابق، بحيث يصبح تعريف الخطأ: "إخلال بالتزام سابق مع توافر الإدراك والتمييز لدى مرتكبه".

ومع ذلك، فإن أكثر التعريفات شيوعاً في الفقه القانوني هو اعتبار الخطأ فعلاً ضاراً غير مشروع. كما يُعرّف أيضاً بأنه: "كل تصرف مخالف لأحكام القانون، سواء كان في صورة عمل

مادي أو تصرف قانوني، إيجابياً كان أو سلبياً، بحيث ينشأ عن عدم الامتثال لما يفرضه القانون من التزامات."

2- أنواع الخطأ

يأخذ الخطأ في القانون عدة أشكال، تختلف باختلاف طبيعته وظروف ارتكابه، ومن أبرز هذه الأنواع:

- **الخطأ الإيجابي:** يتمثل في الإخلال بالالتزامات القانونية من خلال ارتكاب أفعال يحظرها القانون، مما يؤدي إلى ترتيب المسؤولية القانونية، سواء الجنائية أو المدنية أو الإدارية. وتشمل هذه الأخطاء الأفعال المنافية للأخلاق والنزاهة، مثل الغش والتدليس والخديعة، والتي تستوجب التعويض، إضافة إلى أفعال الغضب، والتعدي، والتحريض على الإخلال بالالتزامات القانونية تجاه الغير، بما يتنافى مع النظام العام.

- **الخطأ السلبي:** يتحقق عندما يُظهر المكلف بالواجب القانوني تقصيراً أو إهمالاً من خلال الامتناع عن أداء التزاماته، مما يؤدي إلى وقوع ضرر كان بالإمكان تفاديه. ويُعدّ هذا الخطأ قائماً إذا كان الامتناع عن الفعل يدل على نقص في التحوط والاحتراز الواجب قانوناً أو تعاقدياً.

- **الخطأ العمدي:** يتمثل في الإخلال بالتزام قانوني مقترن بقصد إلحاق الضرر بالغير، بحيث تتجه إرادة الفاعل إلى تحقيق هذا الضرر، حتى وإن لم يكن ذلك هو الهدف الأساسي من ارتكاب الفعل أو الامتناع عنه، طالما كان ذلك من بين الدوافع المحركة له.

- خطأ الإهمال وتصنيفاته

يُعرّف خطأ الإهمال على أنه إخلال بواجب قانوني سابق، مصحوب بإدراك لهذا الإخلال دون وجود نية للإضرار بالغير. وينقسم هذا النوع من الخطأ إلى درجتين رئيسيتين: الخطأ الجسيم والخطأ البسيط. وتتمثل فكرة التدرج هنا في طبيعة الواجبات والالتزامات القانونية التي يتم الإخلال بها، وليس في الخطأ ذاته، إذ إن أي انتهاك لهذه الواجبات يترتب عليه تحقق الخطأ.

وقد أثارَت مسألة التمييز بين الخطأ الجسيم والخطأ البسيط خلافات فقهية واسعة. ويمكن القول بوجه عام إن الخطأ الجسيم هو ذلك الخطأ الذي لا يمكن أن يصدر عن شخص يتحلى بحد أدنى من الذكاء والعناية، أو الذي لا يمكن أن يرتكبه حتى أكثر الأشخاص غياباً بحسن نية. وعلى الرغم من أن هذا النوع من الأخطاء لا ينطوي بالضرورة على نية سيئة أو عدم استقامة، فإن تحديده يظل خاضعاً لتقدير محكمة النقض. أما الخطأ البسيط فهو الذي لا يصل إلى درجة الجسامة المذكورة.

- التمييز بين الخطأ المدني والخطأ الجنائي

يُعد الخطأ المدني أساساً للمسؤولية المدنية، إذ يتمثل في أي إخلال بالتزام قانوني، حتى وإن لم يكن مشمولاً ضمن القواعد الجنائية. أما الخطأ الجنائي، فهو الإخلال بواجب قانوني محدد بموجب نص في قانون العقوبات، بحيث يشكل أحد أركان المسؤولية الجنائية. ويتضح من ذلك أن نطاق الخطأ المدني أوسع من الخطأ الجنائي، فكل خطأ جنائي يُعد خطأً مدنياً في الوقت ذاته، بينما العكس غير صحيح.

- التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

يمكن تعريف الخطأ الشخصي بأنه ذلك الخطأ الذي يرتكبه الموظف بدافع ذاتي، سواء لأغراض شخصية أو نتيجة لعدم تبصره، وقد يكون مصحوباً بسوء نية كما هو الحال في أفعال العنف أو الاختلاس، أو قد يتمثل في خطأ جسيم حتى وإن لم يكن مقترناً بسوء نية. أما الخطأ المرفقي، فقد عرّفه الفقيه الطماوي بأنه "كل ما لا يُعد خطأً شخصياً"، بينما يرى الفقيه RIVERO أنه يتمثل في أي اختلال في سير المرفق العام، بحيث يُنسب الخطأ إلى الإدارة وليس إلى الموظف ذاته. ويُعرّف الفقيه Lafrierre الخطأ المرفقي على أنه ذلك الخطأ الذي يمكن أن يرتكبه أي موظف أثناء أداء مهامه الوظيفية، شريطة ألا يكون عمدياً أو ينطوي على جسامه غير مقبولة.

ويشمل الخطأ المرفقي الأخطاء الناجمة عن سوء التنظيم أو التسيير، بالإضافة إلى الأخطاء التي يرتكبها موظفون مجهولو الهوية، والتي تُنسب إلى الإدارة باعتبارها مسؤولة عنها. كما أن بعض الأخطاء التي يرتكبها الموظفون في إطار عملهم قد تُعتبر شخصية، لكن ارتباطها بالمرفق العام يجعلها تُصنف كأخطاء مرفقية.

- التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القضاء

ظهرت فكرة الخطأ المرفقي لأول مرة في قرار "PELETIER"، حيث ميزت محكمة التنازع الفرنسية بين النوعين من الأخطاء. ففي هذه القضية، قام قائد عسكري بحجز نسخ من صحيفة كان السيد PELETIER يعتزم نشرها، مستنداً إلى سلطاته المستمدة من حالة الحصار. وعندما رفع المتضرر دعوى للمطالبة بالتعويض، قررت المحكمة أن الفعل لم يكن خطأً شخصياً يُنسب إلى القائد العسكري، بل خطأً مرفقياً تتحمل الإدارة وحدها مسؤوليته أمام القاضي الإداري.

- معايير التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

1- المعايير الفقهية:

اقترح الفقه عدة معايير للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، من أبرزها:

- **معيار النزوات الشخصية:** وفقاً لهذا المعيار، يكون الخطأ شخصياً إذا كان ناتجاً عن أهواء الموظف ورغباته الشخصية، كأن يكون تصرفه بدافع الانتقام أو تحقيق مصلحة ذاتية. بينما يُعد الخطأ مرفقياً إذا كان ناتجاً عن خلل وظيفي وليس عن سوء نية. إلا أن هذا المعيار تعيبه صعوبة التحقق من النوايا.
 - **معيار الغاية (الهدف):** طرح الفقيه Duguít معياراً يقوم على تحديد الهدف من التصرف الخاطيء، فإذا كان الفعل موجَّهًا لتحقيق مصلحة شخصية، يُعد خطأً شخصياً، أما إذا كان يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، فهو خطأ مرفقي. وقد انتقد هذا المعيار أيضاً لاعتماده على النوايا التي يصعب إثباتها.
 - **معيار جسامة الخطأ:** يرى الفقيه "جيز" أن الخطأ الجسيم يُعد خطأً شخصياً، خاصة إذا انطوى على إهمال بالغ أو جريمة. غير أن هذا المعيار قد يؤدي إلى اعتبار بعض الأخطاء الشخصية مرفقية إذا لم تكن جسيمة.
 - **معيار الانفصال عن الوظيفة:** بحسب الفقيه "Waline"، يكون الخطأ شخصياً إذا ارتكب خارج نطاق الوظيفة، بينما يكون مرفقياً إذا ارتكب أثناء أداء المهام الوظيفية. إلا أن هذا المعيار لا يحدد بوضوح الحالات التي يكون فيها الخطأ جسيماً ولكنه لا يزال مرتبطاً بالوظيفة.
 - **معيار طبيعة الالتزام المخترق:** وفقاً للفقيه Douce، يُصنف الخطأ على أساس طبيعة الالتزام الذي تم الإخلال به؛ فإذا كان الالتزام عاماً، اعتُبر الخطأ شخصياً، أما إذا كان الالتزام وظيفياً، فهو خطأ مرفقي. غير أن بعض الأحكام القضائية لم تتبنَّ هذا التصنيف، مما يحدّ من دقته.
- وبالنظر إلى تعدد الآراء الفقهية وعدم التوصل إلى معيار قاطع، يبقى تقدير طبيعة الخطأ مسألة متروكة للقاضي، الذي يحددها وفق ظروف كل قضية.

2- **المعايير القضائية:** شهد القضاء الإداري الفرنسي تطوراً في نظريته للخطأ المرفقي والشخصي، حيث اعتمد في البداية على الفصل المطلق بينهما، لكن مع مرور الوقت، بدأ القضاة يميزون بين الحالات بناءً على معايير أكثر مرونة، مما سمح بتوسيع نطاق مسؤولية الإدارة في بعض الحالات.

ثالثاً - صور الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

يتجلى الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في صور متعددة يمكن من خلالها التمييز بينهما، حيث يمكن تحديد هذه الصور كما يلي:

1- صور الخطأ الشخصي:

يبرز الخطأ الشخصي في إحدى الحالتين التاليتين:

- **الخطأ العمدي:** يتمثل في تصرف يصدر عن الموظف العمومي بقصد إلحاق الضرر بالغير، حيث تتجه نيته صراحة إلى إلحاق الأذى بالآخرين دون أي ارتباط بمهامه الوظيفية. وفي هذه الحالة، يكون للقاضي الإداري وحده سلطة تقدير النوايا لتحديد ما إذا كان الخطأ عمدياً وبالتالي اعتباره خطأً شخصياً. لا يكفي الادعاء من جانب الموظف أو الإدارة أو المتضرر لإثبات طبيعة الخطأ، بل يتعين على القضاء الإداري التدخل لحماية جميع الأطراف عبر تحديد نوع الخطأ. فعلى الموظف العمومي إثبات حسن نيته، وعلى الإدارة إثبات عدم ارتباط الفعل بالوظيفة، بينما يتحمل المتضرر عبء إثبات حقه في التعويض. ومثال ذلك: قيام موظف في البلدية، مكلف بهدم منزل معين، باستغلال الفرصة وهدم منزل آخر يجاوره بسبب عداوة شخصية بينه وبين صاحبه، مما يجعله خطأً شخصياً عمدياً.
- **الخطأ الجسيم غير العمدي:** وهو الخطأ الذي ينجم عن إهمال الموظف أو عدم تبصره، دون أن يكون لديه قصد مسبق لإلحاق الضرر بالغير. ومع ذلك، فإنه يتحمل المسؤولية الشخصية نظراً لجسامة الفعل، رغم أنه لا يصل إلى درجة الجريمة. في هذه الحالة، لا تتحمل الإدارة المسؤولية، وإن قامت بتعويض المتضرر، يجوز لها الرجوع على الموظف لاسترداد التعويض. ويهدف هذا المبدأ إلى منع الموظفين من التذرع بالخطأ الجسيم للإفلات من المسؤولية وإلقائها على عاتق الإدارة. ومثال ذلك: رفض طبيب استقبال جندي في المستشفى رغم حالته الحرجة، بحجة عدم ظهور أعراض مرضية واضحة، مما أدى إلى وفاته بعد يومين، وهو ما يشكل خطأً جسيماً غير عمدي يتحمل مسؤوليته الطبيب.

2- صور الخطأ المرفقي:

يمكن أن يتجلى الخطأ المرفقي في إحدى الصور التالية:

- **امتناع المرفق العام عن تقديم الخدمة المطلوبة:** يحدث ذلك عندما تحجم الإدارة العمومية عن القيام بعمل يفترض بها أدائه، مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بالأفراد. وفي هذه الحالة، تتحمل الإدارة مسؤولية التعويض عن الأضرار الناتجة عن امتناعها. ومثال ذلك: رفض الإدارة منح وثيقة ضرورية لمواطن رغم استيفائه لجميع الشروط القانونية.

- سوء أداء المرفق العام للخدمة: يتجسد هذا النوع من الخطأ عندما تقدم الإدارة الخدمة بطريقة معيبة تلحق الضرر بالغير، نتيجة سوء التنظيم أو الإهمال. ومثال ذلك: إصابة موظفين بمرض بسبب سوء التهوية في أماكن العمل، أو فشل رجال الإطفاء في إخماد حريق بسبب عدم إحضارهم مفاتيح فوهات المياه.
- تباطؤ المرفق العام في تقديم الخدمة: يظهر هذا الخطأ عندما تتأخر الإدارة في تنفيذ إجراء معين بشكل غير مبرر، مما يؤدي إلى إلحاق الضرر بالأفراد. ومثال ذلك: تأخر سيارة الإسعاف في الوصول إلى مكان الحادث، مما يؤدي إلى تفاقم حالة المصابين. وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي أن للإدارة سلطة تقديرية في تحديد وقت التدخل، إلا أن القضاء يخضع قراراتها للرقابة إذا كان التأخير غير مبرر، كما هو الحال في قضية "حميدوش"، حيث تم توظيفه بشروط غير قانونية، ولم تنتبه الإدارة لذلك إلا بعد مرور ثماني سنوات، مما اعتُبر خطأً مرفقياً يوجب مسؤولية الإدارة.

رابعاً - العلاقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي ومدى مسؤولية الإدارة العامة والموظف

- بصفة عامة، تتحمل الإدارة مسؤولية الخطأ المرفقي، بينما يتحمل الموظف العمومي مسؤولية الخطأ الشخصي. ومع ذلك، فإن التعقيدات العملية أدت إلى ظهور حالات تتداخل فيها الأخطاء الشخصية مع الأخطاء المرفقية، مما دفع إلى تطوير "نظرية الجمع"، والتي تتضمن القواعد التالية:
- 1- قاعدة عدم الجمع بين المسؤوليتين:

أكد القضاء الإداري هذه القاعدة في قضية "بورسين" عام 1951، حيث أطلق ضابط النار على أحد المواطنين ظناً منه أنه يتعاون مع الأعداء. ورغم دفع وزارة الدفاع تعويضاً لعائلة القتيل، رفض مجلس الدولة تحميل الضابط المسؤولية الشخصية، مؤكداً أنه لا يمكن اعتبار الفعل ذاته خطأً مرفقياً وشخصياً في آن واحد، وبالتالي لا يجوز الجمع بين المسؤوليتين.

2- قاعدة الجمع بين المسؤوليتين:

رغم القاعدة السابقة، فقد اعتمد القضاء الإداري مبدأ الجمع بين المسؤوليتين في بعض الحالات، وذلك عندما يتداخل الخطأ الشخصي مع الخطأ المرفقي في إحداث الضرر.

- حالة تعدد الأخطاء: يكون الموظف والإدارة مسؤولين معاً عن الضرر إذا تداخل خطأ شخصي مع خطأ مرفقي. وقد تم إرساء هذا المبدأ لأول مرة في قضية "Anguet" عام 1911، حيث تعرض شخص للضرب من قبل موظفي مكتب البريد بعد أن أخطأ في اختيار المخرج. وقد تبين أن المرفق أغلق أبوابه قبل الموعد الرسمي، كما وُضعت قطعة حديدية بشكل غير

صحيح، مما أدى إلى سقوط الرجل وإصابته. وأقرّ مجلس الدولة الفرنسي في حكمه بإمكانية الجمع بين المسؤوليتين، نظرًا لتداخل الخطأين في وقوع الضرر.

قاعدة الجمع في حالة الخطأ الواحد:

في سياق التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي، تم إقرار مبدأ الجمع بين المسؤوليتين الإدارية والشخصية للموظف في حال وجود خطأ واحد، وهو "الخطأ الشخصي"، وذلك استنادًا إلى رأي مفوض الدولة الشهير "Blum Léon"، حيث أوضح أن "الخطأ الشخصي إذا ارتكب داخل المرفق العام أو بمناسبة، وإذا كانت الوسائل التي استُخدمت في ارتكاب الخطأ قد وفرتها الإدارة، فإن القضاء الإداري يمكنه بل ويجب عليه أن يقرر أن الخطأ يمكن أن يكون شخصيًا، غير أن المرفق العام لا يمكن أن ينفصل عن الخطأ". وقد اعتمد مجلس الدولة الفرنسي هذا التوجه في قضية "Lemonnier".

وقائع قضية: Lemonnier

في هذه القضية، قام عمدة بلدية "روكوب" بارتكاب خطأ جسيم أثناء تنظيم احتفال سنوي للقرية، حيث سُمح بممارسة الرماية على أهداف عائمة في نهر صغير، رغم تحذيرات بعدم كفاءة المشاركين. لم يتخذ العمدة التدابير اللازمة لمنع المارة من المرور بالقرب من منطقة الرماية، مما أدى إلى إصابة السيدة "Lemonnier" بطلق ناري طائش. لجأ الزوجان إلى القضاء، فحُكم أولاً بمسؤولية العمدة الشخصية أمام المحاكم العادية، ثم تم رفع دعوى ضد البلدية أمام مجلس الدولة، الذي قضى بجواز الجمع بين المسؤوليتين الشخصية والإدارية، مؤكدًا أن تقرير مسؤولية الموظف لا ينفي مسؤولية الإدارة، لكنه لا يمنح المتضرر حق التعويض المزدوج، إذ إن المرفق العام كان عليه ضمان سلامة الحضور واتخاذ التدابير المناسبة.

حالة الخطأ الواحد خارج الخدمة:

تناول القضاء الإداري الفرنسي أيضًا مسألة الجمع بين المسؤوليتين عندما يقع الخطأ خارج إطار الخدمة الوظيفية. في البداية، رفض مجلس الدولة الجمع بين المسؤوليتين في هذه الحالات، لكنه في عام 1949 عدل موقفه وأقر بمسؤولية الإدارة إلى جانب الموظف في حال ارتكب الأخير خطأ شخصيًا خارج الخدمة إذا ارتبط بظروف معينة، كما في حالات استخدام الموظفين سيارات حكومية لأغراض شخصية، مما أدى إلى وقوع أضرار للغير. واعتبر القضاء أن هذه الحوادث تظل مرتبطة بالمرفق العام لأن السيارة وُضعت تحت تصرف الموظف من قبل الإدارة. أما في الحالات التي يرتكب فيها الموظف خطأً خارج الخدمة دون استخدام وسائل المرفق العام، فإن هذا الخطأ يعد شخصيًا بحتًا، ولا يجوز للمتضرر المطالبة بمسؤولية الإدارة عنه.

آثار قاعدة الجمع بين المسؤوليتين:

يترتب على الجمع بين المسؤوليتين أن تتحمل الإدارة دفع التعويض للمتضرر، مما يضمن تعويضًا فعليًا وسريعًا، خاصة إذا كان الموظف معسرًا. وقد أدى هذا التطبيق إلى تبني طريقة الحلول، حيث تحل الإدارة محل الموظف في دفع التعويض تلقائيًا. إلا أن مجلس الدولة الفرنسي عدل عن هذا التوجه عام 1951 في قضية "لارويل"، حيث قضى بأن الموظفين لا يكونون مسؤولين تجاه الإدارة عن الأخطاء المرفقية، لكنهم مسؤولون عن الأضرار الناجمة عن أخطائهم الشخصية المنفصلة عن واجباتهم. وبناءً على ذلك، إذا دفعت الإدارة تعويضًا للمتضرر نتيجة خطأ شخصي لموظفها، فإنه يجوز لها الرجوع على الموظف لاسترداد المبلغ.

ضوابط توزيع عبء التعويض:

1. تتحمل الإدارة المسؤولية الكاملة فقط في حالة الخطأ المرفقي.
 2. في حال وجود نزاع بين الإدارة والموظف حول تحديد نسبة الخطأ، فإن القضاء الإداري هو المختص بحسم النزاع.
 3. يتوجب على القضاء تحديد نسبة الخطأ المنسوبة لكل طرف وفقًا لجسامة الخطأ.
 4. إذا تعدد الموظفون المسؤولون عن الخطأ الشخصي، فلا تضامن بينهم، بل يتحمل كل موظف مسؤوليته وفقًا لنسبة الخطأ المنسوب إليه.
 5. لا يتمتع الحكم الصادر ضد الإدارة بحجية مطلقة تجاه الموظف فيما يتعلق بتوزيع عبء التعويض النهائي بينه وبين الإدارة.
- تُبرز هذه القواعد التوازن الذي يسعى إليه القضاء الإداري الفرنسي بين حماية حقوق الأفراد المتضررين وضمان تحميل الموظف مسؤوليته الشخصية في إطار واضح ومنصف.

.../... يتبع