الطبيعة القانونية للمؤسسة الاستشفائية العمومية

The legal nature of the public hospital institution

بن علي أمينة نور الهدى*
مخبر المرافق العمومية والتنمية
جامعة جيلالي ليابس- سيدي بلعباس، الجزائر
aminanourelhouda22@yahoo.fr
Djillali LIABES University, Sidi Bel Abbes, Algeria

- تاريخ الإرسال: 2021/06/02 - تاريخ القبول: 2021/07/06 - تاريخ النشر: 2023/06/18

الملخص: المؤسسة الإستشفائية العمومية تعد مرفقا عموميا هدفه تحقيق المصلحة العامة التي تتمثل في تقديم خدمات صحية عامة لمرتفقي الصحة، فهذا المرفق له طبيعة خاصة لما يتميز به من أحكام وخصوصيات لا سيما وأنه يقدم عدة خدمات في شتى المجالات الصحية سواء أنشطة طبية فنية أو خدمات مرفقية. وفي هذا السياق يمكن القول أن هذه المؤسسة لها طبيعة قانونية خاصة وهي ما سأحاول إبرازها في هذا البحث العلمي.

الكلمات المفتاحية: مؤسسة إستشفائية عمومية– طبيعة قانونية– خدمات طبية– مرفق صحي– خصوصية– مصلحة عامة.

Abstract: A public hospital institution is a public facility whose goal is to achieve the public interest, which is to provide public health services to health care users. In this context, it can be said that this institution has a special legal nature, which I will try to highlight in this scientific research.

Keywords: public hospital institution - legal nature - medical services - health facility - privacy - public interest.

* المؤلف المرسل: بن علي أمينة نور الهدى.

مقدمة:

تعدّ المؤسسة العمومية الاستشفائية من أهمّ المرافق العمومية في الجزائر لما لها من أهداف وخدمات صحيّة عامّة في المجال الصحي ولطالما اكتست دوراً إيجابياً فعالاً في خدمة مرتفقي هذه المؤسسة العمومية من خلال أداء خدمة عمومية تسعى بها جاهدة لتحسين نوع الخدمة وجودتها ولقد كرّس المشرّع الجزائري في هذا السياق عدّة نصوص قانونية وتنظيمية ليؤدي المرفق العمومي الصحي دوره الفعّال سواء الخدماتية أو التنظيمية لخلق التوازن الصحي في شتى المجالات ونظراً لأهمية هذا الموضوع سأحاول أن أبيّن الطبيعة القانونية للمؤسسة العمومية الاستشفائية من أطرها القانونية وكذا التنظيمية.

أوّلاً- النظام القانوني للمؤسسة الاستشفائية العمومية:

المؤسسة العمومية الاستشفائية أفادت المجتمع عامّة وذلك بتقديم الخدمات الطبية والصحية للمواطنين مجاناً ولذلك سأحاول إبراز هذا النظام القانوني في عدّة نقاط قانونية.

1) تعريف المؤسسة العمومية الاستشفائية:

تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-140 على أن[1]: «المؤسسة العمومية الاستشفائية هي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع تحت وصاية الوالي».

من خلال هذه المادة يتبيّن لنا أنّ المؤسسة العمومية الاستشفائية تتمتع باستقلال قانوني وهي خاضعة للقانون الإداري فيما يتعلق بقواعد تنظيمها وتسييرها وهذا ما يميزها عن المؤسسة الاستشفائية الخاصة، كما أنّ المؤسسة العمومية الاستشفائية تمتد في المنازعات الناشئة عنها بفعل النشاط الذي تمارسه إلى قواعد القانون الإداري، وفي هذا السياق لا بدّ أن أوضح خصائص هذه المؤسسة باعتبارها مرفقاً صحياً عمومياً، وكذلك لا بدّ أن أتعرّض إلى تقسيماتها الإدارية في فرعين مستقلين.

أ) خصائص المؤسسة العمومية الاستشفائية:

تبرز خصائص المؤسسة العمومية الاستشفائية فيما يلي:

[1]- مرسوم تنفيذي رقم 07-140 مؤرخ في جمادى الأولى 1428 الموافق لـ 19 مارس 2007 والمتضمن إنشاء المؤسسات العمومية الاستشفائية والمؤسسات العمومية للصحة الجوارية وتنظيمها وسيرها.

1) مؤسسة عمومية ذات طابع إداري:

لقد حسم المرسوم التنفيذي السابق الإشارة إليه أن المؤسسة العمومية الاستشفائية تتميز بالطابع الإداري باعتبارها مرفقاً صحياً عمومياً يخضع إلى قواعد القانون الإداري وأن غالبية النزاعات المتعلقة بها تؤول إلى اختصاص القضاء الإداري ما لم نتمسك بالخطأ الشخصي عندما ترفع الدعوى القضائية ضد الشخص الطبيعي الخاضع إليها فهنا يؤول الاختصاص إلى القضاء العادي.

2) مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية:

الشخصية المعنوية نوعان: شخصية معنوية عامة وشخصية معنوية خاصة، فالمؤسسة العمومية الاستشفائية تتمتع بالشخصية المعنوية العامة لما يتميز به القطاع الصحي العام من خصوصية فلها امتياز الخدمة العامة ولها امتياز نوعية الخدمة وهذا الامتياز يتوقف على مدى احترام القوانين واللوائح المتعلقة بتنظيم وتسيير الهياكل الصحية العامة، وعليه يمكن القول أنّ الشخصية المعنوية التي تتميز بها المؤسسة العمومية تجعلها تقاضي وتقاضى من الغير أمام القضاء عن طريق المطالبة القضائية في شكل دعوى إدارية التي هي وسيلة يخوّلها القانون للشخص في اللجوء إلى القضاء الإداري[2]، إذا ما تمسكنا بالخطأ المرفقي للمطالبة بحقوق مستها تصرفات وأعمال الإدارة وأضرت بها.

3) مؤسسة عمومية تتمتع باستقلال مالي:

تتميز المؤسسة العمومية الاستشفائية باستقلال مالي على اعتبار أن لها ذمة مالية مستقلة تجعلها تعتمد عليها في تسيير المرفق الصحي العمومي وهي التي تمثل إعانات الدولة لها في قانون المالية كلّ سنة.

4) مؤسسة عمومية توضع تحت وصاية الوالي:

أقر المرسوم التنفيذي السابق الإشارة إليه أنّ المؤسسة العمومية الاستشفائية توضع تحت السلطة الوصية للوالي وهذه السلطة استمدها الأخير من هذا المرسوم لما له من صفة الضبطية الإدارية التي أساسها المحافظة على النظام العام والآداب العامة المتمثل في الصّحة العامة، الأمن العام والسكينة العامة.

[2]– محمد الصغير بعلي، "الوجيز في المنازعات الإدارية"، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2001، ص 122.

ب) تقسيمات المؤسسة العمومية الاستشفائية:

إنّ الهدف من تقسيم المؤسسة العمومية الاستشفائية هو ذلك النشاط الخاص بكل جهة حتى يتبيّن الدور الفعّال لكل مؤسسة وتحديد الأهمية والهدف المنوط بهما ولعلّ هذه التقسيمات تتجلى فيما يلي:

ب1) المراكز الاستشفائية الجامعية:

يتم إنشاء المراكز الاستشفائية الجامعية بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح مشترك بين الوزير المكلّف بالصّحة والوزير المكلّف بالتعليم العالي والبحث العلمي، ويتقاسم كلّ من الوزيرين ممارسة الوصاية على المستشفى الجامعي في وصايتين مختلفتين، وصاية إدارية ووصاية بيداغوجية[3]. وتضمن هذه المراكز أعمال التشخيص والعلاج، الاستشفاء والاستعجالات الطبية والجراحية والوقائية كما توفر في مجال التكوين تكوين التدرج وما بعد التدرج في علوم الطب كما تقوم بأعمال البحث في مجال البحث العلمي.

ب2) المؤسسة الاستشفائية المتخصصة:

المؤسسة العمومية الاستشفائية المتخصصة تتكفل بنوع معيّن من العلاج والتخصص دون غيره ومن مهامها الوقاية، التشخيص، العلاج وإعادة التكييف الطبي والاستشفاء وتخضع لوصاية الوالي وتتم بناء على اقتراح من الوزير المكلّف بالصحة بعد استشارة الوالي.

ب3) المؤسسة العمومية للصحة الجوارية:

المؤسسة العمومية للصحة الجوارية هي مؤسسة ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع تحت وصاية الوالي وهو ما جاء به المرسوم التنفيذي السابق الإشارة إليه. ومن مهام هذه المؤسسة الوقاية والعلاج القاعدي، تشخيص المرض والعلاج الجواري، كما تقوم بالفحوص الخاصة بالطب العام والطب المتخصص القاعدي والأنشطة المرتبطة بالصحة الإنجابية والتخطيط العائلي.

ثانياً– الطبيعة القانونية للمؤسسة العمومية الاستشفائية:

الطبيعة القانونية للمؤسسة العمومية الاستشفائيةهي التي تحدد لنا نوع الدعوى التي يقيمها المريض المضرور، فمن المهم بالنسبة للمريض تحديد الشخص المسؤول الذي يرفع عليه دعواه حتى لا يضيع

[3]– بن محمود بوعلام، "الصحة وتحسين الخدمات الصحية في الجزائر بين إشكالية التسيير ورهانات التمويل"، الملتقى الوطني الأول حول: "التسيير الصحي"، جامعة قالمة (08 ماي 1945)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير.

حقه[4]، والمبدأ العام هو أن الأنشطة الطبية التي يقوم بها المرفق الصحي العام أو الأعمال الإدارية التي يقوم بها تدخل في اختصاص القضاء الإداري بشرط ألاّ تشكل أخطاء شخصية منفصلة عن أداء الخدمة الصحية العمومية والهدف من هذا هو حمل الإدارة الصحية على تغطية الأخطاء الصادرة من تابعيها أثناء قيامهم بأعمال المرفق الصحي العمومي. ولما نتحدث عن الطبيعة القانونية فهذا يدعونا إلى التساؤل حول نطاق المسؤولية بالنسبة للمؤسسة العمومية الاستشفائية هل هي مسؤولية عقدية أم مسؤولية تقصيرية؟

أ) المسؤولية العقدية بالنسبة للمؤسسة الاستشفائية العمومية:

المسؤولية العقدية هي الجزاء المترتب عن الإخلال بالتزام عقدي سابق، فالعقد هو الذي يحدد نطاقها من حيث مدى التزام المتعاقدين وطبيعته، فإن المسؤولية تنعقد عند الإخلال بأحد الالتزامات التعاقدية فتتحقق هذه المسؤولية إذا امتنع المدين عن تنفيذ التزامه العقدي أو نفذه بشكل معيب أدى إلى إلحاق الضرر بالدائن فالمسؤولية العقدية تعرف إذن بجزاء العقد[5].

إنّ القضاء الفرنسي قد هجر المسؤولية التقصيرية وأخذ بالمسؤولية العقدية وكان المنعطف في ذلك القرار الصادر عن الغرفة المدنية لمحكمة النقض الفرنسية بتاريخ 1936/05/20 والمشهور باسم قضية مرسيه Mercier وقد جاء في القرار المذكور: «أنّ العلاقة بين الطبيب والمريض هي علاقة عقدية ناجمة عن عقد العلاج... ولا يلتزم الطبيب بموجب العقد بشفاء المريض وإنما يلتزم بإعطاء العلاج الملائم واللازم والمطابق لمكتسبات العلم الحالية وأن يحيطه بالعناية الصادقة والحريصة مع مراعاة الظروف الاستثنائية ومخالفة الطبيب لالتزامه العقدي تؤدي إلى مجازاته حسب قواعد المسؤولية العقدية حتى ولو كانت هذه المخالفة غير إرادية»[6]، وبهذا يكون القضاء الفرنسي حسم الأمر واعتبرها مسؤولية عقدية إلا في بعض الحالات الاستثنائية.

ب)المسؤولية التقصيرية بالنسبة للمؤسسة العمومية الاستشفائية:

المسؤولية التقصيرية هي التي تترتب عن الإخلال بالتزام قانوني، إذ أن مصدر مسؤوليته هو الفعل غير المشروع الذي صدر منه ونجم عنه إحداث ضرر بالغير دون أن يكون هناك علاقة تعاقدية بينه

---

[4]– أ. طاهري حسين، "الخطأ الطبي والخطأ العلاجي في المستشفيات العامة– دراسة مقارنة"، الجزائر، الطبعة القانية، دار هومة، ص ص 14–15.

[5]– د. محمد وحيد الدين سوار، "النظرية العامة للالتزام"، الجزء الثاني، مطبعة الجامعة، دمشق، 1996، ص 338.

[6]– Cass. Civ. 20/05/1936, Dp1936, 1.88 concl., Matter, rapp,josserand, gaz–pal 1936, 02–41.

وبين من تسبب في الضرر المحدث له، لذلك فإن مصدر المسؤولية التقصيرية هو الإخلال بالتزام قانوني مؤداه عدم ارتكاب فعل يسبب ضرراً للغير فمصدرها لاإرادي هو الفعل غير المشروع ونص القانون.

لقد اعتبر القضاء المصري أن مسؤولية الطبيب هي مسؤولية عقدية كلما كان الطبيب قد تولى علاج المريض بناء على اختيار الأخير للأول أو من نائبه وتكون مسؤولية تقصيرية في حالة انعدام اختيار المريض للطبيب عندما يفرض الطبيب على المريض بناء على اللوائح والتنظيمات الإدارية وهذا يعني أن العلاقة التي تكون بين المريض والطبيب في مستشفى حكومي لا تكون عقدية وإنما تكون تقصيرية لأن المريض لم يختر الطبيب لعلاجه، فالعلاقة بين الطبيب والمريض في المؤسسة العمومية الاستشفائية هي علاقة لائحية تنظيمية بعيدة كلّ البعد عن العقد، وبالتالي تكون المسؤولية تقصيرية[7]، وهذه المسؤولية تكون عن الخطأ الشخصي أو عن الغير كمسؤولية المتبوع عن التابع أو مسؤولية تقصيرية عن الأشياء[8].

ولقد أخذ المشرع الجزائري بهذه التفرقة فإذا كنّا أمام مؤسسة استشفائية خاصة فإن المسؤولية عقدية أما إذا كنّا أمام مؤسسة عمومية استشفائية فهي مسؤولية تقصيرية على اعتبار أنّ المريض لم يختر الطبيب لعلاجه.

ثالثا- تأصيل الطبيعة القانونية للمؤسسة الإستشفائية العمومية

المسؤولية العقدية تقوم بناء على عقد صحيح بين طرفي العقد أو أطرافه، غير أن العقد الطبي نستبعده من مجال المسؤولية الصحية العمومية على اعتبار أن العلاقة بين المريض والمستشفى العام يحكمها اللوائح والتنظيمات التي تحددها المؤسسات الصحية العمومية، وإذا كان المريض يتعامل مع أحد الأطباء الموظفين لدى المستشفى والذي حددته إدارة المستشفى لتشخيص مرضه وعلاجه فإنه لا يتعامل معه بصفته الشخصية ولكن بصفته مستخدما أو موظفا لدى هذا المستشفى وعلى هذا الأساس فإن علاقة المريض والطبيب الممارس في مستشفى عام هي علاقة غير مباشرة[9]، ومن هذا السند نستبعد المسؤولية الطبية العقديةعن المستشفى العمومي.

بقيت المسؤولية التقصيرية والتي هي السند الأصيل والصحيح من حيث تطبيقها على المستشفيات العمومية بحيث لا يسأل المستشفى العام إلا على أساس المسؤولية التقصيرية فيسأل المستشفى العام عن أخطاء الطبيب باعتباره تابعا لها توافر شروط مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه وهو الأمر الذي قد

[7]- د. سليمان مرقس، "الوافي في شرح القانون المدني"، الجزء الثاني، الطبعة 05، مصر الجديدة، ص 396.

[8]- د. منذر الفضل، "المسؤولية الطبية في الجراحة التجميلية دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 35.

[9] أ. طاهري حسين، الخطأ الطبي والخطأ العلاجي،المرجع السابق، ص 36.

يصعب تحقيقه بالنظر إلى ما يتمتع به الأطباء والجراحون من استقلال في ممارستهم لعملهم الفني وهنا يثور التساؤل عن مدى توافر عناصر الرابطة التبعية بين إدارة المستشفى العام والطبيب والتي تسأل بمقتضاها الأول عن خطأ الثاني فذهب رأي في الفقه إلى أن الاستقلال الذي يتمتع به الطبيب في ممارسة عمله الذي يمنع تبعيته لشخص آخر إذا لم يكن طبيبا مثله يستطيع أن يراقبه في هذا العمل.

ومؤدى ذلك إذا كان الطبيب يمارس عمله لحساب شخص آخر غير قادر على مباشرة سلطة التوجيه والإشراف عليه في عمله الفني فإنه لا يكون تابعا له، وقد وجد هذا الرأي مداه في بعض أحكام القضاء العادي الفرنسي الذي اسند في اختصاصه بنظر المسؤولية المدنية المترتبة على عمل الطبيب الممارس في مستشفى عمومي، إلا أنه لا يمكن اعتبار هذا الأخير تابعا للإدارة لعدم خضوعه لتوجيهها على أن استقلال الطبيب عن إدارة المستشفى على ممارسة عمله الفني لا يمنع من خضوعه لرقابتها في أدائه لواجباته العامة التي تفرضها عليه الوظيفة ولذلك اعتبرته بعض الأحكام القضائية تابعا لها ويسأل المستشفى عن أخطائه كمتبوع بالنسبة للأضرار التي تقع أثناء تأدية هذه الواجبات أو بسببها فالطبيب ليس موظفا بالمعنى الفني فإن هذا لا يحول دون مسؤولية الإدارة باعتبارها متبوعة له عن أخطائه وذلك لأن مسؤولية الإدارة عن أعمال مستخدميها لا تقتصر على الموظفين بمعناهم الفني بل أنها تشمل كل من يؤدي عملا لحسابها وتحت رقابتها وتوجيهها.

ولا شك أن إدارة المستشفى العام تستطيع أن تصدر أوامر للأطباء الذين يعملون لحسابها لتوجيه أعمالهم بها ولو توجيها عاما كتوزيع العمل بينهم وتحديد مواعيده وهي أوامر يجب على الطبيب أن يتبعها وإلا استطاعت إدارة المستشفى العام أن توقع عليه الجزاءات التي تنص عليها اللوائح[10]. غير أن مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع لا تتحقق إلا بما يلي:

1-شروط تحقق مسؤولية المتبوع عن عمل التابع في المؤسسة الاستشفائية العمومية

أ- علاقة التبعية Lien de préposition.

تقوم علاقة التبعية في كثير من الحالات على عقد الخدمة ولكنها لا تقتضي حتما وجود هذا العقد بل هي لا تقتضي أن يكون التابع مأجورا من المتبوع على نحو دائم أو أن يكون مأجورا على الإطلاق فلا ضرورة إذن في قيام علاقة التبعية ولا ضرورة أن يكون هناك عقد أصلا بين الاثنين ويكون التابع والمتبوع تربطهما علاقة التبعية متى كان له سلطة فعلية عليه في رقابته وتوجيهه وهما:

[10] أ. طاهري حسين، المرجع السابق، ص 38 – 39.

1- عنصر السلطة الفعلية

تقوم علاقة التبعية على سلطة فعلية سواء وجد عقد أم لا يوجد عقد أصلا وتقوم هذه التبعية ولو لم يختر المتبوع شخص تابعه.

2- عنصر الرقابة والتوجيه

يجب أن تكون هذه السلطة الفعلية منصبة على الرقابة والتوجيه[11]، فالمتبوع لابد أن تكون له السلطة في أن يصدر لتابعه من الأوامر ما يوجهه بها في عمله ولو توجيها عاما وأن تكون له الرقابة عليه فمدير المؤسسة الاستشفائية العمومية مثلا له سلطة فعلية على الممارسين الصحيين الذين يتبعونه وله عنصر الرقابة والتوجيه عليهم ومن هنا نقول أن العلاقة التبعية تتحقق.

ب- خطأ التابع في حالة تأدية وظيفته أو بسببها أو بمناسبتها.

لا تقوم مسؤولية المتبوع إلا إذا تحققت مسؤولية التابع فإن الأولى فرع من الثانية وحتى تقوم مسؤولية التابع يجب أن تتوافر بالنسبة إليه أركان المسؤولية من خطأ وضرر وعلاقة سببية فيجب على المضرور حتى في رجوعه على المتبوع أن يثبت خطأ التابع وأنه ألحق به الضرر ولكن لابد أن الخطأ يصدر عن التابع أثناء تأدية الوظيفة، فالطبيب مثلا وهو يؤدي عملا طبيا اتجاه المريض يرتكب خطأ فنيا يسبب به ضررا للمريض، أو بسببها كأن الوظيفة هي السبب في ارتكابه لهذا الخطأ ومثال ذلك أحب الطبيب امرأة متزوجة فاستدرج زوجها إلى المستشفى العمومي وقتله لتخلص له الزوجة فوظيفته هي التي تذرع بها المسؤول في تضليل المجني عليه وخدعه بها مما سمح له قتل المجني عليه، أو بمناسبتها كأن تكون الوظيفة هي التي يسرت وسهلت له ارتكاب الخطأ أو بمعنى آخر هيأت له الفرصة لارتكاب الخطأ ومثال ذلك طبيبة كانت تكن حقدا للمريض فانتهزت فرصة علاج هذا المريض بالمستشفى العمومي الذي تتبعه وعن قصد أضرت به بمناسبة وظيفتها.

2- الأساس القانوني لمسؤولية المتبوع عن عمل التابع في المؤسسة الإستشفائية العمومية

تقوم مسؤولية المتبوع عن عمل التابع وإن اختلف الفقهاء حول أساسها القانوني فمنهم من قال أن أساسها تحمل التبعة ومنهم من قال أن أساسها هو فكرة الضمان ومنهم من قال أن أساسها فكرة النيابة ومنهم من قال أن أساسها فكرة الحلول[12].

[11] د. عبد الرزاق السنهوري، نظرية الالتزام بوجه عام، الجزء الأول، دار احياء التراث العربي، بيروت، ص 1016 وما يليها.

[12] د. عبد الحميد الشواربي، المسؤولية المدنية في ضوء الفقه والقضاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، الجزء الأول، ص 21.

غير أن الراجح هو مسؤولية المتبوع عن عمل التابع تقوم على أساس الخطأ المفترض الذي يتحقق في أن المتبوع يقوم في جانبه خطأ مفترض خطأ في الرقابة أو خطأ في التوجيه، وهذا الخطأ مفترض افتراضا لا يقبل إثبات العكس، فالتابع إذا ارتكب خطأ كان المتبوع مسؤولا عنه بمقتضى خطأ مفترض قائما في جانب المتبوع.

خاتمة

من خلال ما سبق يتضح أن الطبيعة القانونية للمؤسسة الإستشفائية العمومية لها سند قانوني من خلال تحديد هذه الطبيعة، وقد برز من خلال هذه الدراسة أن هذه المؤسسة الإستشفتائية طبيعتها تقصيرية على خلاف ما ذهب إليه القضاء الفرنسي. ومن جانب آخر أن المنازعات الخاصة بها تخضع إلى قواعد القانون الإداري وإختصاصها القضائي يؤول إلى القضاء الإداري لمّا يرتبط بالخطأ المرفقي سواء من جهة المرفق الصحي الهام أو من جانب مستخدمي الصحة التابعين لها بعيدا عن الأخطاء الشخصية التي لا علاقة لها بالقانون الإداري ولا بالقضاء الإداري.