جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام
ماجستير القانون العام

مسؤولية الدولة عن أعمال مرفق الشرطة
(دراسة مقارنة)

بحث قانوني لنيل درجة ماجستير العلوم الإدارية والمالية

إعداد الطالب
أمير الهزاع

بإشراف الدكتور
د. محمود الصران
الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

جامعة دمشق
١٤٤٠ ـ ١٤٤١ هـ
٢٠٢٠ ٢٠٢١ م

مسؤولية الدولة عن أعمال مرفق الشرطة (دراسة مقارنة)

ماجستير القانون العام

مسؤولية الدولة عن أعمال مرفق الشرطة (دراسة مقارنة)

جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام
ماجستير القانون العام

مسؤولية الدولة عن أعمال مرفق الشرطة
(دراسة مقارنة)

بحث قانوني لنيل درجة ماجستير العلوم الإدارية والمالية

إعداد الطالب
أمير الهزاع

بإشراف الدكتور
د. محمود الصران
الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

جامعة دمشق
١٤٤٠ ـ ١٤٤١ هـ
٢٠١٩ ٢٠٢٠ م

الشكر والتقدير

الشكر الأول والأخير والدائم لله عز وجل على توفيقه لي.

ثم أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الأساتذة الأجلاء أعضاء لجنة الحُكم الموقرين: الدكتور نجم الأحمد الأستاذ في قسم القانون العام في كلية الحقوق بجامعة دمشق، والدكتور محمد رسول العموري الأستاذ المساعد في قسم القانون العام في كلية الحقوق بجامعة دمشق. وذلك على تفضلهم بقبول مناقشة هذا البحث، وما بذلوه من جهد في قراءته والحكم عليه، وما قدموه من ملاحظات مهمة ساهمت في رفع سويته العلمية وأتاحت لي الفرصة لي للاستفادة من أرائهم العلمية القيمة وتوجيهاتهم البناءة.

ولا يفوتني أيضاً أن أتقدم بجزيل الشكر والعرفان الى استاذي القدير ومشرفي الفاضل الدكتور محمود الصران لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، وما بذله معي من جهد وإرشاد، ولما منحني لمن علمه ووقته طوال إعداد هذه الرسالة حتى بدت كما هي عليه، فله مني كل الشكر والتقدير والاحترام.

وإلى عمادة كلية الحقوق في جامعة دمشق، وجميع الأساتذة أعضاء الهيئة التدريسية لكل ما قدموه لي من مساعدة ومساندة مكنتني من المضي بخطى ثابتة في مسيرتي العلمية والعملية.

الإهداء

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله

إلى زوجتي العزيزة

إلى إخوتي وأختي

إلى كل أفراد عائلتي الكبيرة والصغيرة

إلى كل الأهل والأقارب

إلى كل الأصدقاء والزملاء الطلبة

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي مع فائق التحية والاحترام

مخطط الرسالة

مقدمة عامة

الفصل الأول: المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة على أساس الخطأ

المبحث الأول: مفهوم مرفق الشرطة والضبط الإداري

المبحث الثاني: المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة على أساس الخطأ الشخصي والمرفقي

الفصل الثاني: المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة بدون خطأ

المبحث الأول: المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة بدون خطأ

المبحث الثاني: التعويض كجزاء في المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة بدون خطأ

مقدمة

مما لاشك فيه أن الجهة المنوط بها الحفاظ على الأمن داخل المجتمع وبين أفراده، ألا وهي جهاز الشرطة، تعدّ من أهم جهات الدولة على الإطلاق وأخطرها، فالأمن هو الحاجة الأولى والأساسية للأفراد طالما بقوا على قيد الحياة. للوقوف على الأهمية المطلقة لجهاز الشرطة، لنا أن نتخيل مجتمع يفتقد هذا المرفق، لا شك أنه سيغدو غابة، خصوصاً في زمن طغت فيه المادة واستشرى سلطانها. فلا قيام لدولة من دون جهاز شرطة يمسك بزمام الأمور، يشعر المواطن من خلاله بالطمأنينة على حياته وحياة عائلته وممتلكاته.

ضمن إطار قيامه لمهامه في حفظ النظام العام، يتقيد جهاز الشرطة بمبدأ المشروعية، حيث يلتزم الضوابط الدستورية والقانونية كافة المحددة لأسلوب عمله. فمن غير المقبول أن يمثل مرفق الشرطة أحد ضلوع مثلث العدالة غير ملتزم بالمشروعية، حيث إن خروج الشرطة على هذه الضوابط والأحكام فيه من الخطورة ما فيه. ما سبق ينطبق أيضاً على رجل الشرطة ذاته، فهو مقيد في عمله بضوابط وحدود، توجب عليه ألا ينقلب - تحت أي ظرف - من رجل تعقد الآمال عليه في تحقيق الأمن والعدالة، إلى آخر يخشى الأفراد ظلمه وبطشه.

انطلاقا من أهميته ودوره في السهر على تنفيذ القوانين والسيطرة على أمن البلاد، يخول مرفق الشرطة صلاحيات وامتيازات عدة بغية إنجاز المهمات المناطة به على أكمل وجه. هذه الصلاحيات الواسعة يجب ألا تتحول إلى أدوات لانتهاك حقوق الإنسان والحريات العامة. ضمن هذا السياق، وعلى سبيل المثال، يجب المحافظة على هيبة الشرطة ورجالها، في المقابل يجب التذكير أن هذه الهيبة إنما تستمد من الخضوع الى القانون، لا بالخروج عليه. بمعنى أن هيبة الشرطة لا تجعل الإدارة سيداً على الأفراد، فحاجة هؤلاء إلى الكرامة لا تقل أهمية عن حاجتهم إلى الأمن. ناهيك عن أن جهاز الشرطة إنما أنشئ ليكون في خدمة الشعب.

في أثناء تأدية مهماتهم في الحفاظ على الأمن العام، يعمل رجال الشرطة في ظروف قاسية للغاية، قد تدفعهم الى ارتكاب بعض الانتهاكات أو التجاوزات، فهم في نهاية المطاف بشر يصيبون ويخطئون. على المستوى العملي يصدر عن مرفق الشرطة نوعين من الأعمال: قانونية، كقرارات الاعتقال الإداري، و مادية، كاستخدام الأسلحة النارية.

في الحقيقة، ينطوي كلا النوعين على خطورة بالغة، سواء فيما يتعلق بالحريات العامة، أو فيما يتعلق بحقوق الأفراد في الحياة وسلامة الجسد. ولذلك فإن الاجتماع منعقد فقهاً وقضاءً سواء في فرنسا أو مصر أو سورية على تقرير مسؤولية الدولة عن أعمال الشرطة، سواء كانت هذه الأعمال قانونية أو مادية.

لكل ما سبق كان من الأهمية بمكان البحث في مفهوم المسؤولية في مرفق الشرطة، هذا بالإضافة إلى دراسة آليه حماية أعضاء الشرطة أنفسهم وذلك من خلال تحديد حالات مساءلتهم بشكل موضوعي ومعياري دقيق.

تعدّ " مسؤولية الدولة عن أعمال مرفق الشرطة " من الموضوعات متعددة الجوانب، الأمر الذي يستدعي دراسة معمقة للعديد من الأفكار والمفاهيم القانونية، وذلك سعياً لتحقيق فهم سليم لمنظومة مسؤولية هذه المؤسسة. من ذلك مفهوم مرفق الشرطة ووظائفه، بالإضافة إلى القواعد الموضوعية للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، على فرض أن المستقر عليه في أحكام القانون العام والخاص، أن الخطأ هو أساس المسؤولية الإدارية بوجه عام. في السياق ذاته، قد يبدو مهماً التطرق الى دراسة نظرية مسؤولية الدولة على أساس المخاطر (المسؤولية من دون خطأ)، التي ابتدعها قضاء مجلس الدولة الفرنسي، والتي بمقتضاها تسأل الشرطة عن أعمالها في حالة توافر ركني الضرر وعلاقة السببية دون الخطأ من جانبها. وفي نهاية المطاف، لا بد من منظومة الجزاء الممكن تفعيلها حال ثبوت مسؤولية الشرطة عن أعمالها (التعويض).

إشكالية البحث:

يتمتع مرفق الشرطة بخصوصية نوعية مردها طبيعة العمل الذي يقوم به، كحفظ النظام العام بتطبيقاته المختلفة من أمن العام وسكينة العامة، على سبيل المثال. يضاف إلى ذلك، في بعض الأحيان، الحاجة إلى مراعاة خصوصية ممارسته لنشاطاته تحت ضغط من ضرورات السرعة والسرية.

هذه الحقيقة تدفعنا باتجاه البحث في طبيعة الأعمال التي يمكن أن تثار بسببها فكرة مسؤولية مرفق الشرطة. إذ تدفع الضرورة باتجاه البحث في طبيعة هذه الأعمال من الناحية النوعية، بدايةً، بمعنى صور النشاط الإداري الممكن أن يكون موضوعاً لمسؤولية

المرفق العام، ومن الناحية الكمية، لاحقاً، بمعنى مدى جسامة الفعل الذي قامت به الإدارة للوصول الى إمكانية تفعيل منظومة مسؤولية المرفق العام عن نشاطه.

هذا الجهد من المعالجة القانونية يدفع، من جهة، باتجاه تأمين إطار قانوني يضمن تحديداً دقيقاً لقواعد المسؤولية الإدارية القابلة للتطبيق على نشاط مرفق الشرطة. ويعمل، من جهة ثانية، على رصد مجموعة من قواعد المسؤولية الإدارية التي تراعي بشكل أو بآخر خصوصية عمل هذا المرفق، بما يسمح بعدم عدم تقييده بطريقة تجعل أداء المهمات المناط به إنجازها أقل من المستوى المطلوب. ويسمح البحث في طبيعة هذه المسؤولية وخصوصيتها، أخيراً، بإمكانية التعرف الى صور خاصة من المسؤولية الإدارية لا يمكن تصور قيامها في غير هذا الموضع من نشاط الإدارة.

أهمية البحث:

تنبع أهمية هذا البحث من أهمية نشاط مرفق الشرطة تحديداً، فلا يغيب عن بال أحد مدى الأهمية الاستراتيجية التي يتمتع بها هذا المرفق، من حيث إنه أحد أهم مؤسسات الدولة المؤهلة والقادرة على حماية المجتمع من عبث العابثين، ومن حيث إنه اليد التي تؤمن ضمان احترام قرارات السلطة العامة.

هذا الواقع يقودنا إلى الاعتراف بخطورة الضرر الذي يمكن أن يلحق بالحريات العامة وحقوق الأفراد، سواء عند تجاوز هذا المرفق في استعمال الصلاحيات الممنوحة له قانوناً، أو حتى عند غياب مثل هذا النوع من التجاوزات.

يسهم هذا النوع من الأبحاث في تأمين إطار قانوني واضح ومحدد لفكرة مسؤولية مرفق الشرطة عن أعماله، ما يسمح بتوفير تحديد دقيق لكل من المسؤوليات أو الواجبات من جانب والصلاحيات أو الحقوق من جانب آخر، سواء كان لجهة المرفق العام أو لجهة الأفراد.

الهدف من البحث:

يهدف البحث إلى تحديد نطاق المسؤولية الإدارية لمرفق الشرطة، والآليات والوسائل القانونية الكفيلة بتفعيل هذه المنظومة القانونية التي تشكل ضمانة لحماية حقوق الأفراد والحريات العامة التي كفلها الدستور. ويهدف، من جهة ثانية، إلى رصد

الآثار القانونية المترتبة على وضع قواعد المسؤولية الإدارية عن أعمال مرفق الشرطة موضع التنفيذ، وبيان ما يترتب عليها من نتائج قانونية.

منهج البحث:

كمنهج بحث رئيسي، تم العمل على تبني منهج تحليلي استقرائي، يسمح باستعراض النصوص القانونية وتحليلها واستقراء الاجتهادات القضائية بغية إنجاز أهداف البحث. يضاف إلى ذلك، وكمنهج بحث ثانوي، تم العمل على اعتماد منهج مقارن، يؤمن بدوره مقارنة لمفهوم المسؤولية الإدارية لمرفق الشرطة. هذه المقارنة تضمن، وبشكل جيد، لمس أوجه العيب أو القصور في هذه المنظومة القانونية الوطنية أو تلك، ما يساعد في تطويرها نحو الأمثل.

خطة البحث:

تم تقسيم البحث ديكارتياً وفق المنهج اللاتيني إلى فصلين، عالج الأول منهما المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة على أساس الخطأ، وذلك من خلال مبحثين تم تخصيص الأول منهما لدراسة مفهوم مرفق الشرطة ووظائفه، في حين بحث الثاني المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة على أساس الخطأ الشخصي والمرفقي.

بدوره، الفصل الثاني، كان قد عالج المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة بدون خطأ، بعد أن تم تقسيمه الى مبحثين، خصص الأول منهما لدراسة مفهوم المسؤولية الإدارية من دون خطأ وخصائصها، في حين تركز البحث في الثاني على دراسة حالات المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة من دون خطأ والجزاء المترتب عليها.

الفصل الأول

المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة على أساس الخطأ

من المسلم به أن المجتمعات البشرية كافة، قديمها وحديثها، قد لمست أهمية الوظيفة الشرطية كونها حجر الزاوية في بناء كل مجتمع ومن العناصرالأساسية لبقاء كل حضارة وتقدمها، إذ لا يتصور قيام حضارة ما وديمومتها في مجتمع إنساني دون دور استراتيجي يقوم به مرفق أمن فيها، وصحائف التاريخ تشهد أن العمل لا يثمر والحضارة لا تزدهر والرخاء لا يسود إلا في ظلال الاستقرار، وأنه لا استقرار بغير أمن[1]. عندما تذوي الحضارة وتبدأ الأمة طريقها إلى ظلام النسيان والتفتت والهمجية يعني ذلك أول ما يعني ضعفاً ثم انهياراً مستمراً في جهاز أمنها، فلا أفضل من أن يوصف بلد بأنه بلد أمن، فكل إخلال بالأمن وتحطيم لهذه الوظيفة أو الاستهانة بها يكون سبباً في انضواء تلك الدولة وانهيار ذلك المجتمع (المبحث الأول).

ونظراً لاتساع نطاق عمل وزارة الداخلية وحساسية المهمات التي تناط بها، وحفاظاً على حقوق المواطنين من جراء التعديات التي تصيبهم بسبب قراراتها الإدارية أو أعمالها المادية، كان لا بد من أن يتحمل مرفق الشرطة المسؤولية عن أعماله، وحين نتناول الحديث عن أساس مسؤولية وزارة الداخلية، وهي وزارة من وزارات الدولة، نجد أن الأساس الأول في هذه المسؤولية هو ركن الخطأ. وقد أرسى مجلس الدولة والفقه الفرنسي أركان هذه النظرية وهي: الخطأ، والضرر، وعلاقة السببية بينهما، ولكن بصورة مختلفة لفكرة الخطأ المتعارف عليه في التقنين المدني (المبحث الثاني).

---

[1] زكريا محي الدين، كلمة موجهة من السيد زكريا محي الدين نائب رئيس جمهورية مصر العربية إلى الشرطة في مصر في أول عدد صدر من مجلة الأمن العام المصرية، الأمن العام، العدد١ أبريل ١٩٨٥، ص ٣.

المبحث الأول

مفهوم مرفق الشرطة والضبط الإداري

الإنسان كائن اجتماعي بطبيعته يسعى إلى التعايش في كيان المجتمع، ومن ثم لا يتصور أن يعيش بمفرده، وينتج عن عيش الإنسان داخل المجتمع أن يتبادل المنافع مع أقرانه. واحتكاك الأفراد ببعضهم يحتاج إلى قوانين محددة وضوابط لهذه العلاقات وتوقيع العقوبات على من يخالفها، وهذا يستتبع سلطة متخصصة تتولى المتابعة والالتزام بهذه القوانين لمنع حصول أي تعديات تهدد أمن هذا المجتمع. تتمثل هذه السلطة في مرفق الشرطة كضامن لبقاء تطور المجتمعات البشرية واستمرارها (المطلب الأول).

وكما هو الحال بالنسبة الى جميع مرافق الإدارة، يستتبع أداء هذا المرفق للمهات المنوط به إنجازها، وبشكل حتمي، ارتكاب بعض الأخطاء التي قد تمس حقوق الأفراد والحريات العامة في المجتمع. ويظهر عندها، وبشكل واضح، مدى التأثير الذي يمكن أن تمارسه منظومة الضبط الإداري على تلك الحقوق والحريات (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم مرفق الشرطة

الشرطة لدى أغلب المعاجم العربية مشتقة من كلمة "الأشراط" جمع مفرده شرط، بالتحريك بمعنى العلامات[٢]، ومنها قوله تعالى : {**فهل ينظرون إلا الساعة أن تأتيهم بغتة لقد جاء أشراطها**}[٣]. وسميت الشرطة بهذا الاسم لوجود علامات فوق ثياب رجال الشرطة لتمييزهم عن غيرهم من الأفراد العاديين[٤].

---

٢ لسان العرب لأبن منظور المتوفى سنة ٧١١هـ، تحقيق عبد الله علي الكبير وآخرون، المجلد الثالث، دار المعارف، الإسكندرية، غير موضح تاريخ نشر ص٢٢٣٦، أيضاً المعجم الوجيز: مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشؤون المطبع الأميرية، طبعة خاصة بوزارة التربية والتنظيم ٢٠٠٤ -٢٠٠٥، ص٣٤٠.

٣ سورة محمد آية رقم (١٨).

٤ صحيح مسلم بمشرح النوري، دار إحياء التراث العربي، بيروت، بدون تاريخ نشر، ص١٦١، ١٦٣.

أما تعريف الشرطة في الفقه الاسلامي، فقد ذهب جانب من الفقه إلى إطلاق مصطلح الشرطة على مجموعة الجند الذين يعتمد عليهم الخليفة أو الوالي في استتباب الأمن والنظام، وفي القبض على الجناة والمفسدين، بما يكفل سلامة الأفراد وطمأنتهم[٥]. وذهب آخرون إلى أن الشرطة هي جماعة الجند الذين كان يعتمد عليهم الخليفة أو الوالي في حفظ النظام والقبض على المجرمين، ويقترن عملهم بنظام الحراسة والعسس في الليل[٦]. ويرى رأي ثالث أن الشرطة ليست مجموعة من الجنود، وإنما هي هيئة مكانية لها سلطة القبض والإحضار وبعض الاختصاصات الأخرى، وكانت تابعة الى القضاء في أول الأمر إلا أن أفرادها كانوا يأتون أحياناً من الجند[٧]. في حين يعرفها رابع على أنها: "**الهيئة النظامية المدنية المكلفة بحفظ الأمن والنظام والقبض على الجناة والمفسدين، وتنفيذ أوامر الدولة وأنظمتها واستقلال النظر في بعض الجرائم وتأديب مرتكبيها أحياناً وإقامة الحدود على من وجبت**"[٨].

تقودنا هذه التعريفات لجهاز الشرطة إلى أنه **مرفق يختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين عن طريق المحافظة على النظام العام بمدلولاته المختلفة، وبضبط الجرائم وتقديم بعض الخدمات الاجتماعية الى المواطنين.**

ويرجع أول ظهور لمرفق الشرطة في التاريخ حسب المؤرخين وعلماء الاجتماع للحضارة الفرعونية، حيث كانت مهمة هذا الجهاز تنفيذ العقوبات إلى جانب مهمة

---

٥ د. حسن إبراهيم حسن، تاريخ الإسلام السياسي والديني والثقافي والاجتماعي، الجزء الأول، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٧٩، ص٢٣، أيضاً د. أبو زيد شلبي: تاريخ الحضارة الإسلامية والفكر الإسلامي، مكتبة وهبة، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص١٣٥.

٦ د. السيد عبد العزيز سالم، العصر العباسي الأول، الجزء الثالث، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر، ص٢٧٩.

٧ إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٩٣، ص٣٢١.

٨ د. علي صالح القصري، وظيفة الشرطة في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بين اليمن ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص٢٥.

الحفاظ على النظام العام. من بعد، تطور مرفق الشرطة في عهد الإمبراطورية الرومانية، فكان أكثر تنظيماً في أدائه لمهاته من تكفل بأمن الطرق، ومكافحة للحرائق، وصيانة للطرق العامة. أما في فجر الحضارة الإسلامية فقد رُبطت الشرطة بجهاز القضاء، و انحصرت مهمتها في تنفيذ قرارات القضاء ومتابعة المجرمين، ثم انفصلت عنه بعد ذلك لتنفرد بامتيازات مختلفة على مستوى البلاد، بهدف تأمين الكليات الخمس من حفظ للدين والنفس والعقل والعرض والمال. وبذلك تعد الدولة قابضة لزمام الأمور، فمصطلح مرفق الشرطة في اللغات العالمية يقصد به المؤسسة أو الهيئة، التي بحسب "أندريه هوريو" تؤمن **سيادة النظام والسلام والمحافظة على النظام العام في الدولة**[٩].

في مصر، فقد نصت المادة /٥٥/ من إعلان الدستوري المصري الصادر بتاريخ ٣٠ آذار سنة ٢٠١١[١٠] على أن: "**الشرطة هيئة مدنية نظامية، تؤدي واجبها في خدمة الشعب، وتكفل للمواطنين الطمأنينة وتسهر على حفظ النظام والأمن من العام والآداب، وفقاً للقانون**".

أما في سورية، يعدّ مرفق الشرطة مؤسسة إدارية حكومية تنفيذية تابعة الى وزارة الداخلية، تعمل هذه المؤسسة وفق قوانين تحكم عملها وتنظمه، وبوساطة إدارة تسير عمل المرفق تنفيذاً لبرامج محددة في إطار السياسات الأمنية المطبقة في الدولة. وكانت المادة /١٨٤/ من دستور ١٩٧١ تنص على أن: "**الشرطة هيئة نظامية، رئيسها**

---

٩ عبد الله عادل، مسؤولية الدولة عن أعمال مرفق الشرطة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، الجزائر، ٢٠٠٣، ص٤٥.

١٠ من المعلوم أن الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ٣٠ أذار سنة ٢٠١١، مؤقت، طبقاً للمادة /٦٠/ منه والتي نصت على أن يجتمع الأعضاء غير المعينين لأول مجلسي شعب وشورى في اجتماع مشترك، بدعوى من المجلس الأعلى للقوات، خلال ستة أشهر من انتخابهم، لانتخاب جمعة تأسيسية من مائة عضو، تتولى إعداد مشروع دستور جديد للبلاد في موعد غايته ستة أشهر من تاريخ تشكيلها، ويعرض المشروع خلال خمسة عشر يوماً من إعداده، على الشعب لاستفتائه في شأنه، ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه قبل الاستفتاء، وقد صدر هذا الإعلان بعد أحداث ٢٥ يناير سنة ٢٠١١ وبصدوره ألغى العمل بدستور ١٩٧١.

الأعلى رئيس الجمهورية، وتؤدي الشرطة واجبها في خدمة الشعب، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام والأمن العام والآداب، وتتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات، وذلك كله على الوجه المبين بالقانون".

فإذا ما انتقلنا إلى صلب القانون وجدنا المادة الثالثة من القانون رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ بشأن هيئة الشرطة قد تكفلت ببيان الاختصاصات المتنوعة للشرطة حين قالت: **"تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب، وبحماية الأرواح والأعراض والأموال، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات".**

وهذا أيضاً ما نص عليه نظام خدمة الشرطة الصادر في سورية بالقرار رقم /١٩٦٢/ لعام ١٩٣٠ وتعديلاته، حيث جاء في المادة الأولى من القسم الأول المتعلق بخصوصيات خدمة الشرطةَ **"شرطة الجمهورية العربية السورية قطعة عسكرية مرتبطة بوزير الداخلية، وقد أحدثت لتسهر على الأمن وتقوم بالمحافظة على السكينة والنظام وتنفيذ القوانين".**

فخدمة الشرطة، من حيث الأصل، ما هي إلا إشراف مستمر قصد منع وقمع كل أنواع الجنايات والجنح والمخالفات. وفي السياق ذاته جاء نص المادة الثانية من القرار بقانون رقم /١٤/ تاريخ ١٩٥٨/٤/١٣ على اختصاص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأرواح، والأعراض والأموال، وتنفيذ ما تفرضه عليه القوانين والقرارات. وقد أكدت هذا المفهوم المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم/٦٧/ تاريخ ١٩٦٥/٣/٢٤، حين نصت على أن قوى الداخلي من القوى الفرعية العاملة في القوات المسلحة ومرتبطة بوزير الداخلية ومتخصصة بالأعمال والمهام المنوط بها وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية، وتتألف من ضباط وصف ضباط وأفراد.

المطلب الثاني

وظيفة مرفق الشرطة في الضبط الإداري

يتمتع الأفراد في المجتمعات المعاصرة بحريات تكفلها القوانين، وتجعل ممارستها مشروطة بتوافر بعض الشروط. بمعنى أن السلطة العامة تتولى بوساطة القوانين رسم حدود ممارسة الحريات العامة والحقوق الشخصية. وهنا يظهر جلياً الارتباط الوثيق بين الحريات العامة ومنظومة الضبط الإداري، فواقع الحرية العامة وأسلوب ممارستها وأسلوب صياغة القواعد القانونية الناظمة لممارستها والضامنة حمايتها تعكس مدى سلطة الضبط الإداري. فقد ترتب ممارسة الأفراد لحرياتهم العامة إخلالاً بالنظام العام أو تهديداً بالإخلال به، عندها لا مناص من أن تدخل سلطات الضبط الإداري لحماية النظام العام أو إعادته إلى نصابه.

عموماً، لم يحدد المشرع الوطني في كل من سورية ومصر وفرنسا ماهية الضبط الإداري، بل إنه قد اختلف في تعريفه وتحديد مضمونه (الفرع الأول). على أرض الواقع، قد تختلف الصلاحيات الممنوحة الى الإدارة في منظومة الضبط الإداري من حال الى آخر، هذه الخصوصية التي تكتنف بعض الحالات قد تسمح بقبول وجود أكثر من نوع من أنواع الضبط الإداري (الفرع الثاني). ولا يقف الأمر عند تعدد تطبيقات الضبط الإداري، بل إن لهذا الضبط عناصر و مقومات تميزه عن غيره من الوظائف والضبوط (الفرع الثالث). عموماً، تكمن خصوصية الضبط الإداري في استهدافه المحافظة على النظام العام في المجتمع، أو إعادة هذا النظام إلى حالته الطبيعية في حالة اضطرابه أو اختلاله (الفرع الرابع). مع مراعاة أن هناك مجموعة من الشروط يجب توافرها في التدابير الضبطية حتى لا تمثل أو تشكل خرقاً لمبدأ المشروعية (الفرع الخامس). ومن المفيد، أخيراً، التنويه إلى أن سلطات الضبط الإداري تمتلك صلاحية شرطية محددة تسمح بإنجاز هذا النوع من الضبوط على الوجه الأمثل (الفرع السادس).

الفرع الأول

مفهوم الضبط الإداري

يستدعي توضيح مفهوم الضبط الإداري العمل على عرض مختلف التعريفات اللغوية (أولاً)، والتشريعية (ثانياً) والفقهية (ثالثاً) لهذا النوع من الضبوط.

أولاً- تعريف الضبط في اللغة :

يمكن تعريف الضبط لغة بأنه لزوم الشيء، فيقال "**الضبط لزوم الشيء لا يفارقه في كل شيء، وضبط الشيء حفظه، والرجل ضابط أي حازم**"[١١]. ويقال أيضاً "**ضبطه ضبطاً: حفظه بالحزم حفظاً بليغاً أحكمه وأتقنه**"[١٢]. وكذلك "**ضبط، الضاد والباء والطاء، أصل صحيح، ضبط الشيء ضبطاً، وبابه ضبط، والأضبط الذي يعمل بيديه جميعاً**"[١٣]. وعلى ذلك فالضبط في اللغة يعني الإحكام والإتقان والحزم.

ثانياً- التعريف التشريعي للضبط :

يلاحظ بداية عدم تعرض كل من التشريعات السورية والمصرية والفرنسية الى تعريف الضبط الإداري بصورة محددة وقاطعة، بل اكتفت جمعها بالإشارة إليه وتحديد بعض أغراضه.

في فرنسا، على سبيل المثال، تنص المادة (٩٧) من القانون الصادر في الخامس من نيسان ١٨٨٤ على اختصاص البوليس المحلي بالمحافظة على حسن النظام والأمن العام والصحة العامة. وهذا نص يقابل أو يوافق، إلى حد ما، ما جاءت به المادة (١٣١) من قانون البلديات ***Code des Communes*** الصادر في ٢٧ كانون الثاني ١٩٧٧ والتي قالت إن "

---

١١ لسان العرب لأبن منظور، الجزء الرابع، دار المعارف، بيروت، ٢٠٠٧، ص٢٥٤٩.

١٢ المعجم الوسيط، ط (٥)، ج١، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٥٥٣.

١٣ مقاييس اللغة لابن فارس، تحقيق وضبط عبد السلام هارون، بيروت، ١٩٩١، ص٣٨.

السلطة البلدية يقع على عاتقها أن تجعل الناس ينعمون بمزايا ضبط حسن، وخاصة النظافة والصحة، والأمن في الشوارع والأماكن والمنشآت العامة" [١٤].

على النهج ذاته سار المشرع المصري في القانون رقم (١٠٩) لسنة ١٩٧١ والخاص بهيئة الشرطة، حيث نصت المادة (٣) منه على أنهُ " **تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والأمن والآداب وحماية الأرواح والأعراض والأموال، وعلى الأخص ضبط الجرائم ومنعها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات** " [١٥]. كما أشارت المادة (١٦٤) من الدستور المصري الصادر في ٣٠ تشرين الثاني ٢٠١٢ إلى أن رئيس مجلس الوزراء يملك إصدار لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء، من دون أن يتبع ذلك تعريف أو تحديد لمضمون أو ماهية هذه اللوائح أو ماهيتها وهو ما جعل الفكرة غير محددة المضمون، ومرنة الى درجة يصعب معها حصرها في إطار محدد.

أما في سورية، فقد حددت المادة (١٥) من نظام خدمة الشرطة الصادر بالقرار رقم (١٩٦٢) لعام ١٩٣٠ وتعديلاته مفهوم الضابطة الإدارية[١٦] بالقول: "**موضوع الضابطة الإدارية طمأنينة البلاد، وحفظ السكينة وتنفيذ القوانين والأنظمة الإدارية العامة، والتدابير اللازمة لتأمين هذه الضابطة تصدر من وزير الداخلية**". فالأصل في موضوع الضابطة الإدارية كضابطة مانعة، الحيلولة بوساطة التحذير دون وقوع جميع الأفعال

---

١٤ مضمون هذه المادة جاءت به كذلك الفقرة الثانية من المادة (٢١٢) من القانون رقم /١٤٢/ الصادر في ٢١ شباط ١٩٩٦ والذي يتعلق بالجماعات الإقليمية والمحلية. أنظر:

J.O, 24 Février, 1996, p.36028- 36029.

١٥ قانون هيئة الشرطة رقم (١٠٩) لعام ١٩٧١، الجريدة الرسمية العدد (٤٥) تابع (ب) الصادرة في ١١ تشرين الثاني سنة ١٩٧١ م٣.

١٦ تستخدم بعض الدول اصطلاح الضبط الإداري كمصر والأردن، بينما تستخدم كل من سورية ولبنان – اصطلاح الضابطة الإدارية، ولا يوجد لهذا الاختلاف في التأنيث والتذكير عند الترجمة من الفرنسية إلى العربية أهميته بمكان طالما أن الاصطلاحين يعبران عن المعنى ذاته، د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩١، ص١٥٩ .

الجرمية التي قد تُدعى الضابطة العدلية لقمعها. وتقوم الشرطة بوظيفة الضابطة الإدارية، تحت سلطة المحافظين في المحافظات، ومديري المناطق والمديرين في النواحي.

ويلاحظ في سورية تعدد التشريعات التي تضفي صفة الضابطة الإدارية والعدلية على عدد كبير من موظفي الوزارات الأخرى غير وزارة الداخلية. من ذلك على سبيل المثال، قانون التجارة الداخلية وحماية المستهلك[١٧]، قانون الدفاع المدني[١٨]، والقانون المتعلق بالأبنية المخالفة[١٩]. **ويمكن القول إن تعدد التنظيم الضابطي في سورية أن يعطي نتائج أفضل بسبب إمكانية الإفادة من التخصص في مجال العمل، وعدم قدرة جهة واحدة مهما بلغت كفاءة عناصرها من القيام بأعمال الضابطة في مختلف مجالات النشاط الفردي.** فموظف التموين الذي يراقب المنتجات في الأسواق من حيث توعيتها ومطابقتها للشروط الصحية، والمواصفات المطلوبة، وهو بذلك يستطيع أن يقوم بهذه الوظيفة على نحو أفضل من موظف آخر يقوم بممارسة أنواع مختلفة من الضبط، كعناصر هيئة الشرطة.

يبدو أن مسلك المشرع الدستوري أو القانوني في عدم وضع تعريف محدد للضبط الإداري يرجع إلى مرونة فكرة النظام العام بعناصره المختلفة وتطوره المستمر، وليساير حركة المجتمع في جميع مراحل تطوره. بيد أن ذلك لم يمنع الفقه من محاولة تعريف الضبط الإداري وتحديد طبيعته.

ثالثاً- التعريف الفقهي للضبط:

لم يتفق الفقه على تعريف محدد للضبط الإداري، وقد تباينت وجهات النظر حول وظيفة الضبط الإداري. وقد كان لكل جانب من الفقه رؤيته وحجته فيما تبناه من تعريف.

---

١٧ المادة (٥٥) من قانون التجارة الداخلية وحماية المستهلك رقم (١٤) لعام ٢٠١٥ .

١٨ المادة (١٢) من قانون الدفاع المدني رقم (٣٩) تاريخ ٢٠٠٣/١٢/١١.

١٩ القانون رقم (١١) لعام ٢٠٠٣.

عرف الفقيه الفرنسي "هوريو" الضبط الإداري على أنهُ "**سيادة النظام والسلام عن طريق التطبيق الوقائي للقانون**"[٢٠]. ومن الملاحظ أن هذا التعريف يركز في الضبط الإداري على أساس أنه غاية، فطبقاً لهذا الرأي يعد الضبط الإداري غاية تسعى إليها سلطات الدولة لإقرار النظام والأمن، مع ما يترتب على ذلك من ضرورة وجود جهة أو هيئة معينة تعمل على استتباب الأمن والطمأنينة والسلام بين الأفراد، حتى لو تطلب الأمر اللجوء إلى استخدام القوة العامة لتحقيق ذلك، فالضبط الإداري يشمل، وفقاً لهذا الرأي، أوجه النشاط الإداري كافة لأنه الغاية النهائية من نظام الدولة[٢١]. وما يؤكد هذا الاتجاه عدول الأستاذ هوريو عن رأيه السابق وعدّه الضبط الإداري هو **كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام للدولة**. وقد تعرض هذا التعريف للنقد نظراً لما يكتنفه من غموض[٢٢]. فهو يعرف الضبط الإداري على أساس غاية العمل، فكل نشاط إداري يستهدف غاية المحافظة على النظام العام فهو عمل ضبط إداري، وهذا يحتاج إلى تحديد لمفهوم النظام العام[٢٣].

في حين ذهب "جورج فيدل" إلى عد الضبط الإداري **مجموع الأنشطة الفردية التي يكون موضوعها إصدار القواعد العامة أو التدابير الفردية والإجراءات الضرورية للمحافظة على النظام العام**"[٢٤].

---

[20] HAURIOU (M): *Précis Élémentaire De Droit Administrative*, Sirey, 1914. P.448

٢١ د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨ ،ص٨.

[22] HAURIOU (M): *Précis de DROIT Administrative et de Droit Public*, Sirey, 12e éd, 1933, p. 549.

٢٣ د. علي صالح القصري، وظيفة الشرطة في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣.

[24]VEDEL (Georges) et DELVOLVÉ (pierre), *Droit Administratif,* T.2. 12ème éd,1992, p.681

ومن التعريفات في الفقه الفرنسي، تعريف الفقيه "دولوبادير" الذي يعرّف الضبط الإداري من زاوية الأهداف التي من أجلها يمارس الضبط، حيث يتميز بطبيعة الوقائية والتي تميز بينه وبين الضبط القضائي، فيعد الضبط الإداري: "**شكلاً من أشكال عمل الإدارة والذي يتمثل في تنظيم نشاط الإفراد من أجل ضمان حفظ النظام العام**"[٢٥].

ويؤكد بدوره الفقيه "ريفيرو" على المبدأ الغائي وهو هدف الضبط الإداري في حماية النظام العام فيعرف الضبط الإداري بأنه "**مجموعة تدخلات الإدارة التي ترمي إلى أن تفرض على التصرف الحر للإفراد النظام الذي تطالب به الحياة في المجتمع وذلك في إطار النظام المرسوم لها بوساطة المشرع**"[٢٦].

هذه كانت اتجاهات الفقه الفرنسي في معرض تعريفه للضبط الإداري، فبينما عدّ جانب منهم أن الضبط الإداري هو غاية بحد ذاته تسعى إليه السلطات في الدولة، عده آخرون في منزلة قيد على الحريات العامة، وذهب فريق آخر إلى الاهتمام بأساليب الضبط الإداري وصور نشاطه وأغراضه، واتجه فريق رابع إلى أن الضبط قيد على نشاط الأفراد، وأخيراً نظر جانب من الفقه إلى الضبط الإداري على أساس أنه وظيفة سياسية ترتبط بنظام الحكم[٢٧]. **والملاحظ أنه يوجد قاسم مشترك في تعريفات الفقه الفرنسي، يبدو ذلك الاتفاق على أنه إجراءات صادرة عن الهيئة التنفيذية (الإدارة) عامة أو فردية، وأن محله حريات الأفراد وغايته المحافظة على النظام العام من دون تحديد لمضمون هذا المصطلح.**

من جانب آخر، عرف جانب من الفقه الضبط الإداري (الضابطة الإدارية) بأنه صورة من صور تدخل السلطة الإدارية لتنظيم نشاط الأفراد من أجل ضمان المحافظة على

---

[25]DELAUBADÉRE (André), *Traité De Droit Administratif*, L.G.D.J, 7ème éd, 1976, p.589.

[26]RIVERO (Jean), Précis de droit Administratif, Dalloz, 43e éd, 1990, p. 538.

٢٧ د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سبق ذكره، ص١٢.

النظام العام[٢٨]. أو جميع تدخلات الإدارة التي تميل إلى فرض الانضباط المطلوب للحياة في المجتمعات، على حرية الأفراد داخل الإطار الدستوري والتشريعي.

و ينصرف مصطلح الضابطة الإدارية إلى معنيين: وظيفي وعضوي[٢٩]. فهو ينصرف ابتداءً في معناه الوظيفي إلى مجموعة النشاطات الإدارية التي تمارسها سلطة عامة، وموضوعها وضع القواعد العامة والتدابير الفردية في حدود السلطة التي يخولها إياها القانون، بقصد تنظيم الحريات الفردية والتوفيق بينها، باستخدام وسائل وأساليب السلطة العامة وبهدف صيانة النظام العام في المجتمع[٣٠]. وينصرف ثانيا في معناه العضوي إلى مجموعة الموظفين والهيئات التي أناط بها القانون إنجاز الأعمال المشار إليها في المعنى الأول.

وفي هذا الإطار، نجد أن القوانين المصرية الحديثة قد درجت على إطلاق مصطلح الشرطة على الضابطة الإدارية (الضبط الإداري) بالمعنى الأخير (العضوي) ، غير أنها قصرته على جهاز الشرطة بالمعنى الضيق، أي الهيئة التابعة الى وزارة الداخلية. وفي السياق نفسه نجد أن إعلان حقوق الأنسان والمواطن الفرنسي قد اقترب من هذا المفهوم عندما عرف "الضابطة الإدارية" **بأنها القوة العامة التي تهدف إلى ضمان حقوق الإنسان والمواطن والحفاظ على النظام العام**".

والواقع أن الضابطة الإدارية بالمعنى العضوي، لا تتطابق تماماً مع اصطلاح "الشرطة"، بل تتجاوزه كثيراً. فالشرطة، بالمعنى الضيق أي تلك القوة التابعة الى وزارة الداخلية، ليست سوى هيئة من هيئات الضابطة الإدارية. فكل هيئة أناط بها القانون صلاحية تنظيم النشاط الفردي، أو "تقييد الحريات"، بغية المحافظة على الأمن العام، أو

---

[28] André DELAUBADER, Yves GAUDEMET, *Traité De Droit Administratif*, Tome 1, 16ème éd, L.G.D.J, Paris, 2001, p.721

٢٩ د. محمد رهبان المحمد، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة والموظفين العامين "دراسة مقارنة في النظام التأديبي الفرنسي والمصري والسوري"، مطابع الدار الهندسية، القاهرة، ٢٠١٠، ص١٠٦.

٣٠ د. عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص٧، ٨.

الصحة العامة، أو السكينة العامة، أو الآداب العامة.... تعدّ هيئة من هيئات الضابطة الإدارية. ويسري ذلك على وزارة الصحة عند قيامها باتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع انتشار الأوبئة، وعلى هيئات الضابطة الإدارية الخاصة الأخرى كالهيئات المشرفة على حماية الأثار، وحماية الثروة الحراجية، وحماية الطرق العامة... الخ.

إلا انه وانطلاقا من النصوص القانونية التي حددت مهمات هيئة الشرطة سواء في فرنسا أو مصر أو سورية، نجد أن هذه الهيئة هي الجهة التي يقع على عاتقها عبء تحقيق معظم أهداف الضابطة الإدارية، هذا فضلاً عن كونها القوة التنفيذية التي تلجأ إليها الهيئات الإدارية الأخرى كافة عند ممارستها لسلطة الضابطة الإدارية طلباً لمساعدتها في تنفيذ ما تصدره من أوامر و قرارات، نظرا لما تمتلكه هذه الهيئة (هيئة الشرطة) من وسائل الإكراه المادي والقانوني في مواجهة الأفراد، والتي تصل إلى حد استعمال السلاح في مواجهتهم عند الضرورة. .وفي هذا السياق تنص المادة الأولى من قانون واجبات الشرطة الفرنسية الصادر بالمرسوم رقم (٨٥٢٩ -٨٦) تاريخ ١٩٨٦/٣/١٨م، أن تعمل الأخيرة على ضمان الحريات والدفاع عن مؤسسات الجمهورية على كامل الإقليم، والحفاظ على السلامة والنظام العام وحماية الأشخاص والممتلكات. وتضيف المادة (٨) من القانون ذاته "**على الملحق بالعمل في الشرطة الوطنية، حتى عندما يكون خارج أوقات العمل الرسمية، أن يبادر من تلقاء نفسه إلى مساعدة أي شخص في خطر، ومنع أو قمع أي عمل يحتمل أن يخل بالقانون والنظام العام، وحماية الأفراد والمجتمعات المحلية من أي اعتداء عليهم أو على ممتلكاتهم**". وتقرر المادة التاسعة أنه عندما يخول القانون رجل الشرطة استعمال القوة على وجه الخصوص، استخدام الأسلحة، فإنه مطالب باستخدامها في حالة الضرورة وبما يتناسب مع تحقيق الهدف.

في سورية، نصت المادة (١) من نظام خدمة الشرطة الصادر بالقرار رقم (١) من نظام خدمة الشرطة الصادر بالقرار رقم (١٩٦٢) لسنة ١٩٣٠م على أن "**شرطة الجمهورية العربية السورية ....أحدثت لتسهر على الأمن وتقوم بالمحافظة على السكينة وتنفيذ القوانين....أما خدمة الشرطة فهي في الأصل عبارة عن إشراف مستمر بقصد منع وقمع كل أنواع الجنايات والجنح والمخالفات** ...، وهو ما رددته المادة (٢) من القرار بقانون رقم

(١٤) تـاريخ ١٩٥٨/٤/١٢م الخـاص بنظـام هيئـة الشـرطة بقولهـا "**تختـص هيئـة الشـرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأرواح والأموال وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين والقرارات**". وهو المعنى نفسه الـذي أكـدت عليـه المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم (١٦٢٣) تـاريخ ١٩٧٠/٧/٨م، الـتي نصـت على أن : "**وزارة الداخليـة هـي الجهـاز المخـتص بحفـظ النظـام والأمـن العـام وحمايـة الحريـة العامـة وتنفيـذ سياسـة الدولـة وتوجيهاتهـا وخططهـا وتـوفير الاطمئنـان والاسـتقرار لجمـاهير المواطنين والسكان العامة وحماية أرواحهم وأعراضهم وممتلكاتهم في أوقات الحرب والسلم، والحوادث، والنكبات العامة، وصيانة وتوطيد الحريات الشخصية وحماية حقوق الأفراد ورعايتها، ومنع الجرائم وضبطها. كذلك فرض المشرع على جهاز الشرطة في قانون أصول المحاكمات الجزائية واجب معاونة موظفي الضابطة العدلية بالقوة المسلحة، كلما طلبوا ذلك**"[٣١].

الفرع الثاني

أنواع الضبط الإداري

يمكن تقسيم الضبوط الإدارية إلى فئتين[٣٢]: الضبط الإداري العام، والمراد منه منح هيئات الضبط الإداري صلاحيات وسلطات غايتها المحافظة على النظام العام بمدلولاتها المختلفة الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة والأداب العامة (أولاً). في حين يُراد بالسلطات الممنوحة في الضبط الإداري الخاص صيانة النظام العام وتنظيم النشاط الفردي بطريقة معينة ومحددة على وجه الخصوص (ثانياً). ويحدث أن تتشابك

---

٣١ تنص المادة (١٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن : "للنائب العام وسائر موظفي الضابطة العدلية أن يطلبوا مباشرة معاونة القوة المسلحة حال إجراء وظائفهم".

٣٢ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص٣٨٠، د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨ ص٤٩١ -٤٩٣، د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الأسكندرية، ١٩٧٣ ص٣٦١ -٦٣٢.

اختصاصات الإدارة في ممارسة الأنواع المختلفة للضبوط الإدارية، الأمر الذي يتطلب وضع آلية قانونية توزيع الاختصاص في هذا المقام (ثالثاً).

أولاً- الضبط الإداري العام:

من حيث المبدأ، ينظم الضبط الإداري العام الأنشطة الفردية أو الحريات من دون تحديد. غير أنه في بعض الحالات، يقيد ممارسة تلك الأنشطة والحريات باشتراط الحصول على ترخيص من الإدارة، أو على الأقل إخطارها مسبقاً قبل ممارستها. كل ذلك بقصد عدم الإخلال بالنظام العام أو الإضرار بحريات الآخرين[٣٣]. يُعهد بمثل هذا الضبط العام إلى مختلف السلطات الإدارية، ويكون قابلاً للممارسة بطريقة عامة، أياً كانت صورة النشاط الفردي المراد ضبطه[٣٤].

ضمن هذا المفهوم، ينقسم الضبط الإداري العام إلى مستويين: الأول مركزي، تقوم به الهيئات المركزية في الدولة، في حين أن الثاني لا مركزي، تقوم به وحدات الإدارة المحلية. مثل هذا التعدد في مستويات الضبط الإداري العام قد يقود إلى تداخل في الاختصاص بين جهتيه (المركزية والمحلية). يمكن حل هذه الصورة من تداخل الاختصاص في ضوء مجموعة من المبادئ. من ذلك أن الهيئات الإدارية ذات الاختصاص المكاني والجغرافي الأقل اتساعاً لا يمكنها أن تصدر إجراءات مخالفة للقواعد التي تصدرها الهيئات المركزية أو الهيئات ذات الاختصاص المكاني الأشمل. وذلك مراعاة لمبدأ التدرج العضوي في إصدار تدابير الضبط. ويندرج ضمن ذات السياق، إمكانية تدخل

---

٣٣ د. أنس جعفر، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص٢٩٣، د. عبد العليم مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سبق ذكره، ص٢٧.

٣٤ د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥، ص١٢١.

الهيئة الإدارية ذات الاختصاص المكاني الأكثر اتساعاً لسن قواعد أشد قسوة من تلك التي يمكن أن تسنها الهيئات الأعلى من دون أن تخالفها، إذا تطلبت الظروف ذلك[٣٥].

ثانياً- الضبط الإداري الخاص:

ذهب جانب من الفقهاء إلى أن المقصود بالضبط الإداري الخاص هو صيانة النظام العام بطريقة محددة، عندما يتعلق الأمر بناحية معينة من أنواع النشاط الفردي، كتنظيم الاجتماعات العامة وتنظيم المحال العامة وحركة المرور[٣٦].

على هذا المستوى، يرى جانب من الفقه أن للضبط الإداري الخاص معنيان: من جانب، هو يختص بتنظيم أنواع متميزة من النشاط، أو تنظيم وضع فئة معينة من الأفراد. ويهدف، من جانب آخر، إلى التنظيم ووقاية النظام العام أو أحد عناصره، أو قد يسعى الى تحقيق أغراض تغاير النظام بعناصره المعروفة والتقليدية[٣٧].

ويعزو الفقه تزايد أنواع الضبط الخاص إلى تزايد تدخل الدولة في تنظيم الأنشطة الخاصة، وما يمنحه هذا النوع من التنظيم لهيئات الضبط العام والضبط الخاص لا يخرج من حيث الهدف عن فئتين[٣٨]

---

٣٥ لمزيد من التفضيل: د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سبق ذكره، ص١٢٢ وما بعدها، د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري سلطاته وحدوده، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٨٧ -٨٨

٣٦ د. عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الطبيعي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩ ص٤٨، د. فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٣، ص٦٧١.

٣٧ د. حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص١٠٨.

٣٨ د. ثائر معين أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠٠٧، ص٢٢ -٢٣.

أ- الفئة الأولى:

تتضمن هذه الفئة ضبوطاً تستهدف ذات الأغراض التي يستهدفها الضبط العام، من خلال تنظيم طائفة محددة من الموضوعات أو الأفراد. وهنا قد يتم تخصيص الضبط بالموضوعات، كالأنظمة الخاصة بالجنايات ودفن الموتى ذات النظام القانوني الخاص الذي يسعى الى تحقيق أغراض الضابطة الإدارية العامة، وذلك لضمان أن يكون الدفن في أماكن مرخص بها من الدولة، ويتحقق فيها الرقابة على الترخيص بالدفن بعد التحقق من حدوث الوفاة، وأن يكون الدفن من أشخاص مدربين على ذلك معتمدين من الدولة ويطبقون أصول تضمن حماية الصحة العامة. ومن ذلك أيضاً الضبط الخاص بالسكك الحديدية، الذي يهدف إلى حماية أمن المسافرين وسلامتهم، وتتولاه وحدات متخصصة تتبع وزير النقل وتسمى ضابطة السكك الحديدية[٣٩].

من جهة ثانية، قد يتم تخصيص الضبط بالأفراد لرقابة فئة معينة منهم قد تشكل تهديداً للنظام العام أو إخلالاً بوضع معين. ومثاله الضبط الخاص بالأجانب الذي يهدف إلى مراقبة دخولهم غير الشرعي إلى الدولة تجنباً لخطرهم على الأمن والصحة في المجتمع. ومن ذلك أيضاً الضبط الخاص بالمتسولين والضبط الخاص بالأطباء والصيادلة، الضبط الخاص بالباعة الجوالين وغيرها[٤٠].

ب- الفئة الثانية:

ضبط يستهدف تحقيق أغراض لا علاقة لها بالنظام العام بالمفهوم التقليدي. ويتضمن هذا النوع تدابير تنظيمية لنوع معين من النشاط يهدف إلى حماية أغراض لا علاقة لها بالنظام العام بمفهومه المتعارف عليه. من ذلك الضبط الخاص بالصيد الذي يستهدف حماية أنواع معينة من الحيوانات المهددة بالإنقراض، والوقاية من الحيوانات

---

٣٩ د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، الموسوعة الشرطية القانونية، مرجع سبق ذكره، ص ٤٧.

٤٠ د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، المرجع السابق، ص ٧٥.

المصابة بأمراض معدية كإنفلونزا الطيور وغيرها. في السياق ذاته يمكن تصنيف ضابطة الحراج التي تستهدف الثروة الحراجية[41]، كذلك الضبط الخاص بحماية الآثار، وضابطة الجمارك[42]، والضبط الخاص بمكافحة المخدرات والتهرب الضريبي وغير ذلك[43].

والملاحظ في هذه التنظيمات التي تستهدف تقييد الحريات لتحقيق مصلحة عامة تغاير النظام العام، سواء كانت هذه المصلحة مالية، أو تراثية، أو حماية ثروات طبيعية. أن الجهة الإدارية لا تستطيع تقييد الحريات لتنفيذ هذه الغايات إلا بالقدر الذي رسمه التشريع الخاص، لعدم تعلق ذلك بضرورة المحافظة على النظام العام أو إعادته[44]، وبالتالي لا يمكن عدها ضبطاً خاصاً ويجب استبعادها من هذه الطائفة[45].

ثالثاً- آلية ضبط التنازع على الاختصاص :

يقود تعدد الاختصاصات المتشابكة وتداخلها في مادة الضبط الإداري إلى البحث عن آلية لحل التنازع والتداخل الذي قد ينشأ بين هيئات الضبط العام، وهيئات الضبط الخاص.

---

٤١ قانون الحراج /٦/ لعام ٢٠١٨.

٤٢ قانون الجمارك رقم /٩/ تاريخ ١٩٧٥/٧/١٦ وتعديلاته سواء المرسوم التشريعي رقم /٥/ تاريخ ١٩٨٣/٢/١٤ أو المرسوم التشريعي رقم /١٣/ تاريخ ٢٠٠٣/٢/١٥.

٤٣ نظمت ضابطة المخدرات بالقانون رقم /٢/ لعام ١٩٨٣ والجداول الملحقة وتعديلاته بتاريخ ٢٠٠٣/١/٩.

٤٤ انظر: د. ثائر معين أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ٦٠هامش (٤) ويذكر فيه الأتي: تتفق الدساتير في كل من فرنسا ومصر بأن القيود الواردة على الحريات العامة مجال محجوز للتشريع وحده ولا يطبق هذا الخطر على لوائح الضبط التي لا تكون إلا لغرض وحيد هو المحافظة على النظام العام، وفي سورية يطبق الاتجاه نفسه، وإن لم ينص على ذلك بشكل مباشر، ويفهم ذلك من أن الحريات التي أطلقها الدستور يكون إطلاقها في حدود النظام (حرية ممارسة الشعائر اليومية).

٤٥ د. حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط، مرجع سبق ذكره، ص١٠٩ -١١٠.

على المستوى العملي، يجري التمييز في هذه الحالة بين أمرين، من جانب، ما إذا كان المشرع يريد بتنظيم الضبط خاص منع هيئات الضبط العام من التدخل في تنظيم هذا الموضوع. وذلك أمر نادر الحدوث، ومثاله في فرنسا، ضبط السكك الحديدية، حيث أسند هذا التنظيم الى وزير النقل ومفتشي الرقابة مهمة الحفاظ على النظام العام بعناصره المختلفة في هذه المرافق من دون تدخل من هيئات الضبط الإداري العام[٤٦].

من جانب آخر، ما إذا كانت النصوص الخاصة تسمح لهيئات الضبط الإداري العام بالتدخل. هنا تكون الأفضلية والأولوية في التنظيم للهيئات الخاصة، وتتدخل هيئات الضبط العام لسد النقص الذي يتكشف عنه تطبيق الأنظمة الخاصة، بدون تناقض أو إعاقة للهيئة الخاصة. ففي الضبط الخاص بالأفلام السينمائية، لا يجوز عرض الفيلم قبل الحصول على ترخيص من لجنة الرقابة على الأفلام، لضمان توافق الفيلم مع الأخلاق والقيم الاجتماعية العامة، فإذا سمح بعرض الفيلم، وكان من شأن عرضه في أحد الأقاليم أن يشكل تهديداً للنظام العام بسبب تناوله عادات هذا الإقليم ومعتقدات سكانه، فعندها يمكن لهيئات الضبط الإداري العام منع عرض هذا الفيلم بسبب خطره على الأمن العام[٤٧].

غير بعيد عما سبق ذكره، من المفيد أن نذكر أنه عندما تجتمع سلطة الضبط الإداري العام مع سلطة الضبط الخاص في يد هيئة إدارية واحدة، لا يجوز إدغام السلطتين، وإنما يبقى النص الخاص هو الذي يحكم الحالة الخاصة، ومثال هذه الحالة في سورية منح وزارة الداخلية سلطة الضبط الإداري العام، إلى جانب سلطة الضبط الخاص بالأجانب.

وإن كان هذا التقسيم للضبط (عام وخاص) لا يعدو أن يكون تقسيماً وظيفياً بين الهيئات الإدارية، لا يؤثر في جوهر وظيفة الضبط ذاتها كونها عملية تنظيم لممارسة

46CE. 12 mai, 1944, Mourat et Autres, Rec 559, 20 juillet, 1935, Etab 1-2- A. T. N, Rec, 847.

٤٧ د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري عملاً ومقارنة، المجلد الثالث، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٨٦، ص٥٤٠.

الحريات الفردية، حمايةً للمصلحة العليا للمجتمع وضمانة للأفراد لممارسة حرياتهم المنصوص عليها في الدستور والقوانين. إلا أننا **نعتقد بأن هذا التقسيم يعطي فاعلية أكبر في ممارسة السلطة الضبطية لمهماتها، لأن الضبط الإداري الخاص إنما تنص عليه بعض القوانين واللوائح بقصد تدارك الاضطرابات في مجال معين (إما موضوع معين، أو مكان معين، أو متعلقاً بطوائف معينة من الأشخاص كالقانون الخاص بمزاولة مهنة الطب أو الصيدلة...). وبالتالي يتيح استخدام وسائل محددة ومتلائمة فنياً مع ذاك المجال، وهي بشكل عام أكثر تشدداً من سلطات الضبط الإداري العام. إضافة إلى أن سلطات الضبط العام تأتي لتغطي النقص الذي قد يتضح من تنفيذ نشاط الضبط الخاص، إذ يستطيع الضبط العام تكملة لائحة ضبط خاص دائماً من دون الخفض من مداها.**

الفرع الثالث

التمييز بين الضبط الإداري وغيره من الوظائف المشابهة

يتميز الضبط الإداري عن غيره من أنواع الضبط الأخرى في أنه يهدف إلى المحافظة على النظام العام أو إعادته إلى وضعه الطبيعي حال الإخلال به. ومن هنا فإن مقارنة وظيفة الضبط الإداري مع الوظائف المشابهة تسهم في إبراز مقومات وعناصر نظرية الضبط الإداري وتميزها. يتحقق ذلك من خلال إبراز أوجه الاختلاف بين وظيفة الضبط الإداري وكل من المرفق العام (أولاً)، الضبط التشريعي (ثانياً) و الضبط القضائي (ثالثاً).

أولاً- الضبط الإداري والمرفق العام :

طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات فإن مهمة الإدارة تنحصر بالقيام في تنفيذ القوانين والعمل على تطبيقها تطبيقاً سليماً. بيد أن هذا التنفيذ للقوانين لا يقتصر على التنفيذ الحرفي، وإنما يتضمن بالمعنى الواسع توفير الشروط اللازمة للمحافظة على النظام العام، وكذلك السير الطبيعي للمرافق العامة بانتظام واضطراد، وتقوم الإدارة بهذه المهمة

من دون حاجة إلى أوامر وتعليمات صريحة من المشرع، وإنما تستند في قيامها بهذه المهمة على اختصاصها العام وسلطتها المقررة في الدستور بخصوص تنفيذ القوانين[٤٨].

فالإدارة تقوم بنوعين من النشاط: الأول سلبي، وهو الضبط الإداري، والثاني إيجابي، وهو المرفق العام. وتدور كل تصرفات الإدارة في فلك هذين النشاطين، ورغم التشابه بين نوعي النشاط إلا أنه يجب التمييز بينهما لما لهذا التمييز من فائدة في التطبيق القانوني، وطريق الرقابة القضائية ومضمونها[٤٩]. وعلى ذلك تم اعتماد معايير للتمييز بين نوعي النشاط الإداري على أساس أسلوب ومجال التدخل، الغاية من التدخل والجزاء المترتب على مخالفة العمل الإداري ذاته .

أ- أسلوب التدخل ومجاله :

في مجال الضبط الإداري الحرية هي الأصل، والقيود الواردة عليها في منزلة استثناء، أي إن النشاط لا يزال قائماً، وكل ما في الأمر أن بعض القيود دخلت عليه من خلال إصدار لوائح الضبط والأوامر الفردية. ومن ثم يتم رسم الحدود الخارجية التي لا يجوز للأفراد تجاوزها في معرض ممارستهم لأنشطتهم الخاصة، أي إن الإدارة لا تحل محل النشاط الخاص الذي يبقى محتفظاً بطابعه الخاص. في المقابل، وفي حالة المرفق العام، فإن الإدارة تحل محل النشاط الفردي وتتولى هي إشباع الحاجات العامة لمجموع الأفراد، ولا يجوز للإدارة في معرض مزاولتها لنشاط المرفق العام أن تصدر تنظيم يقيد الحريات العامة.

من جهة ثانية، يجب على الإدارة الممنوحة سلطة الضبط أن تتدخل بنفسها لممارسة هذه الوظيفة والقيام بالنشاط الضبطي، ويفسر هذا الوجوب بأن دفع الضرر مقدم على

---

٤٨ د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص٣٠٠.

٤٩ د. محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص٩٤.

جلب المنفعة. في حين أن النشاط المرفقي متروك الى تقدير الإدارة في حالة المرفق العام فلها إنشاء المرافق العامة أو عدم القيام بذلك[٥٠].

أخيراً، يعدّ الضبط الإداري امتياز للإدارة العامة تمارسه بنفسها، ولا تعهد به إلى جهة أخرى، وإلا ترتبت مسؤوليتها. ولعل هذا أهم ما يميز النشاط الضبطي عن النشاط المرفقي الذي يمكن أن تؤديه الإدارة بنفسها وإما أن تسنده إلى هيئة عامة أو خاصة أخرى. هذا وقد أوضح "أندريه هوريو" ذلك حين قال إن: **النشاط الضبطي نشاط ساكن يصدر بأسلوب السلطة، وإنه من ثم لا يسعى إلى تنفيذ مرفق عام أو إدارته، أما التنظيم المرفقي فهو إجراء إيجابي فعال يراد به تنفيذ المرفق وتولي إدارته، وعندما تكون السلطة قائمة بالتنظيم المرفقي تجد نفسها في وضع يفرض عليها التعاون مع غيرها من شركاء ومعاونين، وهذا التعاون مفتقد في النشاط الضبطي**[٥١].

بقي أن نشير إلى أن الإدارة تملك في بعض الأحوال الاختيار بين الأسلوبين (الضبطي أو المرفقي)، فعلى سبيل المثال، في فصل الشتاء وعند هطول الثلوج بكثافة تملك الإدارة الخيار بين أن تقوم هي بكنس الثلوج من الشوارع والأرصفة أو أن تلزم الأهالي بتنظيفها من أمام منازلهم[٥٢].

ب- الغاية من التدخل :

تسعى الإدارة من خلال القيام بوظيفة الضبط الإداري إلى المحافظة على النظام العام أو إعادته إلى ما كان عليه حال انتهاكه أو الإخلال به. وإلى يومنا هذا لا يعترف

---

٥٠ د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٦.

٥١ د. حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سبق ذكره، ص١١٦.

د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري وتحرير الأقتصاد، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص٦٥.

٥٢ جورج فيديل، بيار لفولفيه، القانون الإداري، ج٢، ترجمة منصور القاضي، الؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠١، ص٥٦.

الفقه والقضاء الإداري للإدارة باستخدام سلطات الضبط الإداري لتحقيق غايات غريبة عن النظام العام. في المقابل، يمكن للمرافق العامة استهداف إنجاز أغراض وغايات تتصل بأي مصلحة عامة. فالمرفق العام يستهدف تحقيق أغراض مختلفة في مجالات متعددة تتصل بالمصلحة العامة في مظاهرها المختلفة، كسد حاجة من حاجات الأفراد في المجتمع والتي يصعب عليهم القيام بها لانعدام القدرة أو الحافز، وإما لأنهم لا ينهضون بها كما تنهض بها وتؤديها السلطة العامة. بالإضافة إلى ما سبق، يمكن تصور إنشاء المرافق العامة لتحقيق مصلحة مالية، حيث تملك الإدارة تقاضي رسوم من المنتفعين بخدماتها، قد تأخذ صورة الثمن إذا ما تعلق الأمر بخدمات مقدمة من مرافق عامة ذات طابع صناعي أو تجاري[٥٣].

ج - الجزاء المترتب على مخالفة العمل الإداري:

من حيث المبدأ، تعاقب المواد (٥٥/٢٦) من قانون العقوبات الفرنسي و(٣٨٠) من قانون العقوبات المصري و (٧٥٦) من قانون العقوبات السوري على مخالفة أعمال الضبط الإداري. في حين لا يعاقب على مخالفته الأعمال الإدارية الأخرى إلا بموجب نص تشريعي خاص. حيث تعاقب المادة (٣٨٠)من قانون العقوبات المصري كل من خالف اللوائح العمومية من دون تحديد لوائح الضبط. في السياق ذاته جاء نص المادة (٧٥٦) من قانون العقوبات السوري حين قرر الحبس التكديري والغرامة خمسمائة ليرة سورية أو إحدى هاتين العقوبتين كعقوبة على من يخالف الأنظمة والقرارات التي تصدرها السلطات الإدارية أو البلدية.

ما سبق ذكره لا يعني انتفاء أي علاقة بين نشاط الضبط الإداري ونشاط المرافق العامة، بل إن هناك ارتباط وتأثير متبادل، فالضبط الإداري بما يؤمنه من انتظام عام في المجتمع يعد حاجة أولية لابد منها لتتمكن المرافق العامة من أداء مهماتها. كما أن المرافق

---

٥٣ د. حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سبق ذكره، ص١١٩.

العامة التي تعمل بشكل منتظم تمكن هيئات الضبط الإداري من أداء مهماتها بسهولة ويسر، فهيئة الضبط الإداري تتدخل في أنشطة المرافق العامة عند حدوث اضطرابات في المرفق تخل بحسن سيره، وعند حدوث مشاحنات بين المنتفعين من نشاط المرفق أو بين عماله[٥٤]. هذا بالإضافة إلى أن فكرة المصلحة العامة هي القاسم الأكبر لكل من النشاطين، فكل منهما يسعى الى تحقيق هذا الهدف بوسائله التي تختلف عن وسائل الآخر.

ثانياً- الضبط الإداري والضبط التشريعي :

يتفق الضبط الإداري مع الضبط التشريعي في مواضع عدة فكل منهما يتضمن تقييداً وتنظيماً لممارسة الأفراد لنشاطاتهم وحرياتهم الفردية والعامة، وذلك بهدف حماية النظام العام وأمن المجتمع. غير أنهما يختلفان من حيث السلطة التي تمارسها، فالضبط الإداري تمارسه السلطة التنفيذية ومن يمثلها في المحافظات، أما الضبط التشريعي فتمارسه السلطة التشريعية.

والأصل العام في النظم الديمقراطية أن مجلس الشعب أو البرلمان هو صاحب السلطة الأصلية في تنظيم الحريات الفردية وتقييدها بالقدر الضروري لحسن ممارستها[٥٥]. ومن ثم فإن هيئات الضبط الإداري بما تملكه من تنظيم وتقييد النشاط الفردي تمارس، كأصل عام، وظيفتها في إطار القوانين البرلمانية وتنفيذاً لتلك التشريعات. غير أن هذا الأصل العام لا يحرم هذه الهيئات (السلطة التنفيذية) من استخدام سلطتها في فرض قيود على حريات الأفراد طالما أنها ضرورية لحماية النظام العام في المجتمع. وتملك السلطة التنفيذية هذ الصلاحيات بالاستناد إلى الدستور، أو على الأقل من استقرار العرف

---

٥٤ د. محمد عصفور، البوليس والدولة، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، ١٩٧١، ص٣٠٧.

٥٥ د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص٢٣١.

الدستوري على هذا الحق كما في مصر ولبنان، حيث يخوّل رئيس الجمهورية حق إصدار لوائح أو مراسيم ضابطية.

في هذا السياق جاء نص المادة (١٠١) من دستور الجمهورية العربية السورية لعام ٢٠١٢، حيث أقر لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للتشريعات النافذة. ولأن رئيس الجمهورية في سورية رئيساً للسلطة التنفيذية، كان من حق السلطة التنفيذية ممارسة وظيفة الضبط الإداري وسلطاتها مستمدة من الدستور. معنى ذلك أن هدف الضبط الإداري وإن كان يتفق مع غاية الضبط التشريعي المتمثلة في الحفاظ على حياة مستقرة وآمنة لأفراد المجتمع، إلا أنه يختلف عنه من حيث الشكل والأدوات فمن حيث الشكل يقوم بوظيفة الضبط الإداري إدارات مختصة ضمن الهيئة التنفيذية، أو أشخاص محددين بوظائفهم، ووسائلها في ذلك أدوات قانونية (لوائح – قرارات فردية) أو مادية (تنفيذ جبري). في المقابل، تمارس الضبط التشريعي الهيئة التشريعية في الدولة، ووسائله القوانين التي تنظم حدود الحريات الفردية في شتى المجالات. ما يرتب عدم صواب إدراج الهيئة التشريعية ضمن الجهات التي تتمتع باختصاصات الضابطة الإدارية[٥٦]. فالمقصود بالضبط الإداري، كما أسلفنا، مجموعة القواعد والإجراءات والتدابير التي تتخذها الهيئات الإدارية استناداً الى القانون، الصادر عن الهيئة التشريعية، بهدف حماية النظام وتنظيم المجتمع ووقائية من الجريمة.

ثالثاً- الضبط الإداري والضبط القضائي :

يمارس الضبط وظيفتين مختلفتين بوساطة نوعين متميزين من الأنشطة أحدهما إداري يتجه إلى رقابة النظام العام أو إعادته إلى وضعه الطبيعي إذا ما اختل، والثاني قضائي يتجه إلى البحث عن الجرائم الحقيقية أو المفترضة، والبحث عن مرتكبيها، وجمع الاستدلالات اللازمة لتحقيق الدعوى الجنائية والمحاكمة. وتبدو أهمية التمييز بين

٥٦ د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سبق ذكره، ص٥١٠ -٥١١.

الضبط الإداري والضبط القضائي من خلال التعرف على نقاط الاختلاف والاتفاق بينهما، وما يترتب على ذلك من آثار[٥٧].

وفقاً للمعيار الوظيفي، يُعَرَف الضبط القضائي بأنه مجموعة الأعمال التي تستهدف البحث عن الجرائم حين وقوعها وجمع أدلتها والقبض على مرتكبيها وإحالتهم إلى المرجع المختص. في حين يُراد به، وفقاً للمعيار العضوي، الأشخاص القائمين بهذه الأعمال. وقد عد قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري موظفي الضابطة العدلية مكلفين باستقصاء الجرائم وجمع أدلتها والقبض على فاعليتها وإحالتهم على المحاكم الموكول إليها أمر معاقبتهم[٥٨].

أ- مظاهر الاختلاف:

يمكن حصر مظاهر الاختلاف بين نوعي الضبط الإداري والقضائي في ثلاث جوانب رئيسة. فهما على المستوى العملي يختلفان من حيث الغرض من الضبط، من حيث السلطة العامة التي تمارسه ومن حيث طبيعة القرار المفعل لإجراءات الضبط.

١- من حيث الغرض:

يفترق فرعي الضابطة من حيث الهدف، فالضابطة الإدارية لها مفهوم وقائي سابق على وقوع الإخلال بالنظام العام، وهي بذلك تستهدف غرضاً وقائياً يتمثل في تفادي كل ما من شأنه وقوع الاضطراب أو الكوارث أو إثارة الفتن أو انتشار الوباء...الخ. في المقابل، تعمل الضابطة العدلية بصورة لاحقة على وقوع الإخلال بالنظام العام، حيث تستهدف غرضاً علاجياً يتمثل في تتبع الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها وصولاً لاقتضاء حق الدولة في العقاب.

---

٥٧ د. عصام زكريا عبد العزيز، حقوق الإنسان في الضبط القضائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص٢٢.

٥٨ المادة (٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١١٢/ لعام ١٩٥٠. تقابلها المادة /٢١/ من قانون الإجراءات الجنائية المصري.

بناءً على ما تقدم نجد أن الضابطة الإدارية تستدرك الحوادث المخلة بالأمن والنظام العام، وتتخذ كل ما من شأنه إلى منع وقوع الجرائم والاضطرابات والكوارث بأنواعها، أي إن عملها ذو طبيعة وقائية بينما الضابطة العدلية تتعقب الجرائم بعد وقوعها وتعمل على جمع أدلتها لإثبات معالمها وتقوية أدلتها، لتتمكن أجهزة الاتهام والتحقيق والحكم من ممارسة مهماتها، فعملها ذو طبيعة قمعية.

بيد أنه لا يصح أن نتناسى أن مهمة الضابطة الإدارية قد تستمر حتى بعد وقوع مظاهر الإخلال، كلما أريد الحد من استمرارها. كما هو الحال عند إنشاء مركز أو مخفر شرطة عقب وقوع حادث له أهمية معينة، أو تسيير دوريات في مكان معين للسيطرة على الأمن ومنع استمرار الإخلال بمظاهره.

على أننا يجب أن نلاحظ أن الضابطة الإدارية والضابطة العدلية كوسائل موضوعة تحت تصرف القواعد القانونية، كلاهما يسعى الى متابعة الهدف نفسه، ألا وهو الحفاظ على النظام العام، أو إعادة النظام العام في حال اختلاله. فالضابطة العدلية حين تقوم بضبط مرتكبي الجرائم وتقديم عناصر الإثبات للسلطة القضائية بطريقة تسمح لها باقتضاء حق الدولة في العقاب، إنما تسهم في استعادة النظام العام، وفي الوقت نفسه تسهم في الحفاظ على النظام العام عن طريق الردع والزجر الذي تحدثه العقوبة في نفوس الأفراد. وفي المقابل فإن للضابطة الإدارية أثارها ودورها في التقليل من الجرائم التي تتعقبها الضابطة العدلية[٥٩].

غير أن الطابع القمعي ليس من صفات الضابطة العدلية وحدها، إذ إن للضابطة الإدارية أيضاً طابعها الرادع، ذلك أنه قد تلجأ في حالات معينة الى استعمال القوة المادية من أجل احترام أوامرها ونواهيها وفرض النظام العام، حيث تجيز القوانين للشرطة حق استعمال السلاح إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة لأداء واجبهم[٦٠]. وهذا ما هو معمول به في سورية حيث أجازت المادة (٤) من القرار بقانون رقم (١٤) لرجال الشرطة استعمال السلاح

---

59 André DECOCQ , Jean MONTREUIEL , Jacques BUISSON , op.cit., p.11 et s.

[٦٠] المادة (١٠٢) من قانون هيئة الشرطة المصرية الصادر بالقانون رقم (١٠٩) عام ١٩٧١م.

بالقدر اللازم لأداء واجبهم، بشرط أن يكون هو الوسيلة الوحيدة. وقد عددت المادة (٥) من القرار ذاته الحالات التي يجوز فيها لعسكريي الشرطة فيها أن يستعملوا سلاحهم[٦١]. كذلك أجازت المادة (١١٩) من نظام خدمة الشرطة الصادر بالقرار رقم (١٩٦٢) عام ١٩٣٠م لرجال الضابطة العدلية استخدام السلاح في الظروف العصيبة وبتحفظ يتفق مع المصلحة العامة.

٢- من حيث السلطة:

وظيفة الضابطة الإدراية تتولاها السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الإدراية وموظفيها، مع ما يمثله ذلك من خضوع هؤلاء الموظفين في مباشرة هذه الوظائف الى سلطاتهم الرئاسية العليا. أما وظيفة الضابطة العدلية، فيتولاها أعضاء السلطة القضائية ممثلين في أعضاء النيابة العامة والقضاة. ولئن كان الكثير من رجال الإدارة يقومون إلى جانب وظيفتهم الإدارية بوظيفة الضابطة العدلية، إلا أنهم حين يباشرون هذه الوظيفة، يتولونها بوصفهم ممثلين للقضاء وليس للسلطة التنفيذية.

٣- من حيث الطبيعة:

إن القرارات التي تضعها الهيئات الإدارية في شأن الضابطة الإدارية تعد قرارات إدارية، في حين تندرج القرارات التي تصدر في شأن وظيفة الضابطة العدلية في عداد الأعمال القضائية، حتى وإن كان مصدرها رجال الإدارة[٦٢].

---

[٦١] د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص١٧٦ -١٧٧.

[٦٢] خلافا لذلك ذهب جانب من الفقه السوري إلى أن التحقيق الأولي الذي تقوم به الضابطة العدلية قبل تحريك الدعوى الجزائية إنما هو تحقيق إداري غير قضائي، بينما التحقيقان الابتدائي والنهائي هما تحقيقان تقوم بهما السلطة القضائية، وهما قضاء التحقيق والحكم. انظر الدكتور حسن جوخدار، التحقيق الإبتدائي في قانون أصول المحاكمات الجزائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص١.

ب- مظاهر الاتفاق والتداخل:

يرصد الواقع العملي تداخلاً على مستوى نوعي الضبط الإداري والقضائي، سواء تعلق الأمر بالغاية الأساسية من ممارسة كليها ألا وهي حماية النظام العام، أم بالتداخل على المستوى العضوي أو حتى من خلال إمكانية تغيير طبيعة بعض أعمال الضبط الإداري إلى آخر قضائي.

١- الغاية الأساسية:

إذا كانت الغاية الأساسية للضبط الإداري هي المحافظة على النظام العام ومنع الإخلال به، فإن الضبط القضائي يسهم أيضاً في صيانة النظام العام عن طريق الردع الذي تحدثه العقوبة في نفوس الأفراد. كما إن الضبط الإداري يسهم في التقليل من عدد الجرائم التي تتعقبها الضابطة العدلية عن طريق التدابير الوقائية التي تقوم بها الهيئات المختصة بالضبط الإداري[٦٣].ذلك أن وظيفة الضبط القضائي هي تعقب الجرائم والمجرمين وتقديمهم الى العدالة ومن ثم الاقتصاص منهم، والعقوبة التي تفرض على المجرمين ليست هي الغاية بحد ذاتها، إنما هي وسيلة لغاية نهائية هي المحافظة على التنظيم القانوني في المجتمع وتحقيق النظام العام فيه[٦٤]. وهذا يدفع للقول بتكامل وظيفة الضبط الإداري مع الضبط القضائي لخدمة النظام العام في المجتمع.

٢- الازدواج الوظيفي:

يكون لنوعي الضبط في كثير من الحالات موظفين مشتركين. في فرنسا، يستطيع المحافظ أن يعمل ضابط شرطة قضائية، وهذا يصدق على الموظفين التنفيذيين

---

٦٣ د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٥، ص١٧٧.

٦٤ د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، الموسوعة الشرطية القانونية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٧، ص٢٤٧.
د. ثائر معين أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص٢٧.

لنوعي الضبط، استناداً الى المواد من (١٦ – ٣٠) من قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي[٦٥]. أما في مصر، فنجد ذات الازدواج الوظيفي، حيث يملك أغلب مأموري الضبط الإداري سلطة الضبط قضائي.[٦٦].

في سورية، يقابلنا هذا النوع من الازدواج الوظيفي لدى المحافظين ومدراء النواحي وضباط الأمن والشرطة [٦٧]. ويترتب على هذا الازدواج نوع من الالتباس بالنسبة الى الطبيعة القانونية للأعمال التي تصدر عن ذات الجهة.

غير أن هذا الازدواج الوظيفي غير متلازم كمبدأ، فبعض مأموري الضبط القضائي مثل أعضاء النيابة العامة في فرنسا ومصر لا شأن لهم في الضبط الإداري، وعلى العكس فإن من مأموري الضبط الإداري (مثل رئيس الجمهورية والوزير الأول في فرنسا) ورئيس الجمهورية ووزير الداخلية في مصر ليس لهم اختصاص في الضبط القضائي.

٣- تغيير طبيعة بعض أعمال الضبط الإداري الى ضبط قضائي

عندما تكشف التحقيقات عن خيوط جريمة محددة تقع تحت طائلة قانون العقوبات، تظهر إمكانية تحول بعض أنواع الضبوط الإدارية إلى قضائية. عموماً، ومع

---

٦٥ د. حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٨٦.

انظر أيضاً: جورج فيديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره، ص٥٠٢.

٦٦ المادة (٢٣) من قانون الإجراءات الجنائية المصري.

٦٧ نصت المادة /٨/ من قانون أصول المحاكمات الجزائية على أن:

"يساعد النائب العام في إجراء وظائف الضابطة العدلية:

المحافظون – القائم مقامون – مدراء النواحي – المدير العام للشرطة – مديرو الشرطة – مديرو الأمن العام – رئيس القسم العد لي - رئيس دائرة الأدلة القضائية – ضباط الشرطة والأمن العام – نقباء ورتباء الشرطة المكلفون رسمياً برئاسة المخافر أو الشعب – ضباط الدرك على اختلاف رتبهم – رؤساء مخافر الدرك من أية رتبة كانوا – مختاروا القرى وأعضاء مجالسها – رؤساء المراكب البحرية والجوية – وجميع الموظفين الذين خوّلوا صلاحيات الضابطة العدلية بموجب قوانين خاصة".

ملاحظة أن هنالك العديد من نقاط اختلاف ونقاط التقاء واتفاق بين كل من الضبط الإداري والضبط القضائي، فلابد من القول بضرورة وجودهما إلى جانب بعضهما لأن عمل كل منهما يرادف عمل الآخر ويكمله، فالضبط القضائي يحدث أثراً رادعاً وزاجراً في المجتمع إلا أنه لا يمكن التعويل عليه كونه عملاً علاجياً، كما أنه ليس دائماً محققاً لأثره لذلك يعدّ الضبط الإداري ضرورة اجتماعية لأنه وظيفة وقائية وذلك لمنع أو محاولة منع أي عمل يعدّ إحلالاً بمقتضيات النظام العام في المجتمع[٦٨].

الفرع الرابع

أهداف الضبط الإداري

تنحصر أهداف الضبط الإداري طبقاً لما قرره الفقه والقضاء في المحافظة على النظام العام في المجتمع، أو إعادة هذا النظام إلى حالته الطبيعية في حالة اضطرابه أو اختلاله. بمعنى آخر، وقاية النظام العام من الاضطراب والفوضى، والمحافظة على استقرار نظام المجتمع. ومن ثم فليس لهيئات الضبط استخدام سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير تلك المتعلقة بالنظام العام وإن كانت ذات صلة بالمصلحة العامة. فأهداف الضبط الإداري مخصصة، لا تملك الإدارة الخروج عليها أو أن تتخذ منها ستاراً للتوصل إلى أهداف أخرى مشروعة، أو غير مشروعة، وذلك عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف. هذه الحقيقة دعت جانباً من الفقه إلى القول إن عنصر الغاية هو المعيار الوحيد الذي يميز أعمال الضبط[٦٩].

هنا تبدو جلية أهمية تحديد إطار فكرة النظام العام كونها أساس تدخل هيئات الضبط الإداري في مجال الحريات العامة للأفراد. وهذا ما عمل على تحديده كل من الفقه و القضاء حاصرين فكرة النظام العام في تطبيقات محددة ألا وهي الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة. بيد أن الواقع يشير عدم اقتصار النظام العام على هذه

---

٦٨ د. ثائر معين أحمد، الرقابة القضائية على أعمال الضابطة الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص٢٩.

٦٩ د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارنة، مرجع سبق ذكره، ص١٧٨.

العناصر الثلاث التقليدية، بل إنه يتسع في بعض الأحيان ليشمل عناصر أخرى جديدة نتيجة للتطورات التي تحدث في المجتمع. الأمر الذي يتطلب جهداً لا بأس به على صعيد توضيح مفهوم النظام العام و تحديد خصائصه وعناصره

أولاً- مفهوم النظام العام :

يتطلب الفهم الدقيق لمضمون فكرة النظام العام العمل على تسليط الضوء على ما يمكن رصده من تمايزات في فهم النظام العام على المستويات التشريعية، الفقهية والقضائية.

أ- التحديد التشريعي لفكرة النظام العام

يلاحظ بداية تجنب النصوص التشريعية سواء في فرنسا و مصر و سورية تحديد مفهوم النظام العام تحديداً شاملاً أو دقيقاً، حيث اكتفت بالإشارة إلى بعض عناصر النظام العام، وبالتالي لم تحدد أغراض الضبط الإداري بصورة دقيقة. ويبدو أن مرد ذلك تأمين المرونة اللازمة لفكرة النظام العام، وارتباطها بالتطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي المستمر في المجتمع.

في فرنسا، لم تحدد التشريعات الصادرة مفهوم الضبط الإداري أو أغراضه بصورة واضحة، وإنما اكتفت بالإشارة إلى العناصر التي يتكون منها النظام العام، ألا وهي الأمن العام، والصحة العامة والسكينة العامة والأداب العامة. ومن ذلك ما جاءت به المادة (٩٧) من القانون الفرنسي الصادر في ٥ نيسان ١٨٨٤ بشأن تحديد اختصاصات السلطات المحلية والتي تنص على أن الغرض من البوليس المحلي هو يتمثل في كفالة حسن النظام، والأمن، والصحة العامة[٧٠]. تقابل هذه المادة الفقرة الثانية من المادة (٢٢١٢) من القانون الجديد رقم (١٤٢) الصادر في ٢١ شباط ١٩٩٦، المتعلق بالجماعات المحلية والتي

٧٠ د. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٩، ص٥٥.

لم تعرف النظام العام، واكتفت بالإشارة إلى العناصر الأساسية له في الأمن والصحة والسكينة العامة.

في مصر، لم يختلف موقف المشرع المصري عن نظيره الفرنسي من حيث تحديد مفهوم فكرة النظام العام، وإن كان قد أضاف عنصراً جديداً على العناصر التقليدية المعروفة، وهو حماية الآداب العامة، حيث جاءت المادة /١٠٩/ من قانون هيئة الشرطة لعام ١٩٧١ باختصاص هيئة الشرطة في المحافظة على النظام والأمن العام والآداب العامة. ويأخذ جانب من الفقه المصري على هذه النصوص التي حددت أغراض الضبط الإداري إشارتها إلى أحد العناصر وهو الأمن العام وإغفالها لبقية العناصر[٧١].

في سورية، نصت المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم ١٦٢٣ لعام ١٩٧٠ المتضمن مهمات وزارة الداخلية على أن **وزارة الداخلية هي الجهاز المختص بحفظ النظام والأمن العام وحماية الحريات العامة... وتوفير الاطمئنان والاستقرار لجماهير المواطنين والسكان عامة وحماية أرواحهم وأعراضهم**. وجاء قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١٠٧/ تاريخ ٢٠١١/٨/٢٣ على ذكر العناصر التقليدية للنظام العام في العديد من مواده عند ذكر مهمات الوحدات الإدارية المحلية، والمجالس المحلية، ولم يأتِ القانون المذكور على ذكر الآداب العامة كأحد عناصر النظام العام التي تستهدفها هيئات الإدارة المحلية ومجالسها، ويعود السبب في ذلك إلى إناطة هذه المهمة إلى هيئة متخصصة بحماية الآداب العامة.

يبدو أن الهدف الرئيس للنصوص التي أتت على ذكر الأمن والصحة والسكينة العامة في التشريعات الفرنسية والمصرية والسورية لم يكن تحديد مفهوم النظام العام، وإنما تحديد اختصاصات هيئات ووحدات الإدارة المحلية، ووزارة الداخلية وتنظيم شؤون رجال هيئة الشرطة. فيكون المشرع بذلك قد ترك أمر تحديد مفهوم النظام العام الى الفقه والقضاء.

---

٧١ د. محمود سعد الدين الشريف، النظرية العامة للضبط الإداري، مجلة مجلس الدولة، القاهرة، ١٩٦٢، ص١٥٨.

ب- مفهوم النظام العام في الفقه

اختلف الفقه في تحديد مفهوم النظام العام اختلافاً كبيراً، فذهب الفقيه هوريو إلى أن النظام العام ما هو إلا **حالة واقعية تعارض حالة أخرى في الغموض والاضطرابات**[٧٢]، وهذا التعريف يعطي النظام العام طابعاً سلبياً حيث أن غايته الإبقاء على الوضع القائم. غير أنه ومع تعاظم دوره وتدخله في مختلف نواحي المجتمع الاجتماعية والاقتصادية نجد أن هذا الاتجاه السلبي للوظيفة قد اندثر وحل محله الاتجاه الإيجابي. أما عند *George BURDEAU* فقد اتسعت فكرة النظام العام لتشمل النظام العام المادي والأدبي والاقتصادي، وجميع صور النشاط الاجتماعي[٧٣]. وهذا رأي يجعل فكرة النظام العام غير محددة وواسعة، على فرض أنها تشمل نواحي الحياة الاجتماعية كافة.

من جانبه ذهب "د. صلاح الدين فوزي" إلى عد النظام العام: **حالة مادية أو معنوية لمجتمع منظم، فهو الأفكار الأساسية للقانون والمجتمع، وهو حالة وليس قانوناً، وأحياناً تكون مادية فتوجد في المجتمع وفي الأشياء، وكما أنها تكون أحياناً أخرى معنوية تسود المعتقدات والأخلاق، وأحياناً تكون هذه الحالة هي الأمران معاً**"[٧٤]. ويرى جانب آخر من الفقه أن النظام العام في مجال الضبط الإداري هو النظام العام المادي فقط، ولا شأن للضبط الإداري بحالة المجتمع المعنوية أو الروحية[٧٥]. ومنهم من يرى في النظام العام فكرة تنصرف من حيث الأساس إلى المفاهيم والعقائد التي يقوم عليها المجتمع، سواء كانت

---

72 HAURIOU (M), *Précis De Droit Administratif et de Droit Public*, 5ème éd 1911, p.323.

73 BURDEAU G, *Traite de Science Politique,* Tom 1. L.G.D.J, 3ed 1980, p.143.

٧٤ د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة للقانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص٤٨.

٧٥ د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ أحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، بلا دار نشر، القاهرة، ١٩٧٣، ص٨٥.

اجتماعية أم اقتصادية أم سياسية، والتي تسود الدولة مع الأخذ في الحسبان ظروف الزمان والمكان[٧٦].

بدوره يرى "د. مجدي أحمد فتح الله حسن" في النظام العام: **فكرة تتسم بالمرونة وتساير حركة المجتمع وتختلف باختلاف الزمان والمكان ولكن هذا لا يمنع من وضعها في إطار قانوني وواضح، فلا يمكن أن نرتب آثاراً قانونية على فكرة ننكر عليها تحديد ماهيتها القانونية، فالنظام العام يمثل ظاهرة قانونية الغرض منها حماية المبادئ والقيم التي يقوم عليها المجتمع سواء كانت مادية أم أدبية ولذلك فإن النظام العام يشمل الجانب المادي و الأدبي**"[٧٧]. وأخيراً ذهب رأي إلى عد النظام العام ظاهرة مرنة ونسبية تشكل مجموعة من القواعد القانونية الآمرة التي لا يجوز مخالفتها، نجد مصادرها في القوانين أو العرف أو التقاليد، وهي تختلف باختلاف النظام السائد في الدولة زماناً ومكاناً[٧٨].

جميع التعريفات السابق ذكرها أكدت أن محاولة تعريف النظام العام، لا تعدو أن تكون محاولة إيجاد تعريف ثابت لمضمون متحرك. فالنظام العام فكرة مرنة نسبية ومتطورة يمكن أن تختلف من دولة الى أخرى، بل من زمن الى آخر ضمن الدولة الواحدة حسب فلسفة النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة.

نخلص إلى القول إن النظام العام لا يقتصر مضمونه على الأمن والصحة والراحة العامة، وإنما يمتد ليشمل جميع محاولات النشاط الحر للأفراد. فالأمن الغذائي والأمن الاقتصادي، والأمن المائي، والمحافظة على قيمة العملة الوطنية وغيرها... كلها عناصر تبدو على الدرجة نفسها من الأهمية مع العناصر التقليدية سالفة الذكر للحفاظ على حياة مستقرة للجماعة في الدولة الواحدة.

---

٧٦ د. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، ط٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥، ص٢٧٦.

٧٧ د. مجدي أحمد فتح الله حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، رسالة دكتوراة، أكاديمية الشرطة المصرية، ٢٠٠٢، ص١٠٦.

٧٨ د. ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة المصرية، ١٩٩١، ص٦٦.

ج- موقف القضاء الإداري من فكرة النظام العام

اتجه مجلس الدولة الفرنسي في بداية عهده إلى الأخذ بالنظام العام المادي ذي المظهر الخارجي، إلا أنه عدل عن هذا الاتجاه فيما بعد وتوسع في مفهوم النظام العام ليشمل الجانب المادي والأدبي. وبذلك قضى في ٢٩ كانون الثاني ١٩٣٧ بشرعية قرار صادر من الإدارة بمنع عرض المطبوعات المخلة بالآداب العامة علانية أو بيعها على الطريق العام، أو تلك التي تحكي الجرائم وتسرد حوادثها بشكل مثير من شأنه أن ينمي نزعة الإجرام عند الشباب[٧٩].

وفي حكم آخر قضى مجلس الدولة الفرنسية بشرعية قرار أصدره العمدة بحظر وضع إكليل من الزهور على ضريح أحد موتى القرية كتب عليه "إلى ثلاثة ملايين طفل المقتولين بالإجهاض" وذلك بمناسبة قيام جمعية مناهضة للإجهاض بتنظيم مظاهرة ضد القانون الصادر في ١٧ كانون الثاني ١٩٧٥ والخاص بإباحته. وقد جاء في الحكم "**إن قيام العمدة بحظر وضع إكليل الزهور الذي يحمل تلك الكتابات حتى في حال عدم وجود تهديدات بالإخلال بالنظام العام، هو تصرف سليم لأن أضرحة الموتى لا علاقة لها بهذا الموضوع**"، **ولذلك قضى المجلس بشرعية القرار الذي أصدره العمدة**".

ويعدّ الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية *Lutetia* في ١٩٥٩/١٢/١٨ نقطة تحول في المجال التشريعي، إذ اعترف المجلس لسلطات الضبط الإداري بالحق في التدخل في حالة المساس بالآداب العامة. وتتخلص وقائع القضية في أن عمدة مدينة "نيس" قد أصدر في العام ١٩٥٤ عدة قرارات بمنع بعض الأفلام التي كانت قد حصلت على تصريح من الوزير المختص بالعرض، وقرر المجلس أن منع عرض هذه الأفلام مشروع، لأن عرضها يهدد النظام العام بسبب صفتها غير الأخلاقية[٨٠].

أما التطور الأهم في موقف مجلس الدولة الفرنسي من مفهوم النظام العام صدر في ١٩٩٥/١٠/٢٧ حين عد المجلس أن كرامة الإنسان وشرفه تشكل أحد عناصر النظام

---

79 C.E. 29 Juim 1937, Société anonyme publication Zed, Rec, p.131, D, 1938, p.p.3-9.

80 C.E. 18 Dec 1959, "Société les fils lutetia" D. 1960, p. 171.

العام، وأباح المجلس في هذا الحكم لسلطات الضبط المحلية الحق في التدخل لمنع العروض المسرحية التي تشكل اعتداء على كرامة الإنسان الآدمية[٨١].

مما سبق يتضح أن مجلس الدولة الفرنسي يؤكد عن طريق قضائه عدم وجوب حصر مفهوم النظام العام بعناصر محددة سلفاً، لأن تطور الحياة البشرية يفرض في كل زمان نظاماً يختلف عن سابقه. في النهاية يتبين أن مجلس الدولة الفرنسي قد أخذ بالمفهوم الواسع للنظام العام وجعله يشمل الجانبين المادي والأدبي على حد سواء، وحرص على عدم وضع تعريف للنظام العام وبقي يستخدم هذا المصطلح بصورة مبهمة ليدخل تحت جناحها ما يراه مناسباً.

في مصر، نجد أن محكمة القضاء الإداري قد توسعت إلى حد ما في مفهوم النظام العام، ليشمل إلى جانب التهديد المادي موضوع الآداب العامة، وجمال المظهر العام أو ما يسميه الفقه والقضاء "الرونق والرواء" من دون أن يحدد مفهوم النظام العام[٨٢]. ففي مجال العروض السينمائية قيد المشرع حرية الإبداع الفني بحدود الآداب العامة والأمن العام، ومصالح الدولة العليا، وعد الخروج عنها خروجاً عن المقومات الأساسية الاجتماعية أو الأخلاقية أو السياسية التي يحميها الدستور والتي تعلو عن متطلبات الحرية الفردية لصالح المصالح العليا للدولة[٨٣].

كذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها حديث نسبياً بأن ارتداء طالبات المدارس للنقاب لا ينطوي على إخلال أو عدم التزام بالزي المدرسي، وإنما هو في حقيقته إضافة إلى الزي المدرسي وليس إنقاصاً منه، وهذه الإضافة تمثل تشدداً في الفضيلة وإقبالاً منهن على الأخذ بمظاهر الاحتشام والخلق القويم وإذا كان الحجاب يمثل

---

81 C.E. 27 oct 1995 "Ville d'aix en provence" A.J.D.A 1995, p.p.943-944.

٨٢ حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم(٦٨٥) لسنة (٢) ق الصادر بتاريخ ١٩٥٠/١١٥، مجموعة عاصم، المجلد الخامس، ص٢٧٥.

٨٣ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٩٩١/١/٢٦ في القضية رقم (١٠٠٧) لسنة (٣٢) ق غير منشور، مشار إليه في د. مجدي فتح الله حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سبق ذكره، ص١١١.

الحد الأدنى للرأي الشرعي، فإن إضافة النقاب ليس من شأنه الإخلال بالمظهر العام لهن أو المساس بالنظام العام بصوره المختلفة، ولا جناح على ارتدائه ومن ثم لا يجوز حرمان من ترتديه من دخول المدرسة[٨٤].

في سورية، لم يتطرق القضاء الإداري الى تعريف مفهوم النظام العام، وإنما عالج هذا المفهوم في ضوء كل قضية على حدة، وبمراجعة الأحكام الصادرة عنه يلاحظ توسعه في تحديد مفهوم النظام العام، ومن ذلك قضاؤه بشرعية قرار الإدارة الذي يستهدف جمال الشاطئ[٨٥]، وشرعية القرارات التي تستهدف ردم آبار المياه التي حفرت دون الحصول على رخصة تطبيقاً للقوانين النافذة.

ومن الأحكام الحديثة الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في موضوع يتصل بالنظام العام، قضاؤها بصحة قرار وزير الداخلية بمنع المدعية من السفر خارج القطر لورود اسمها ضمن قائمة الأشخاص الذين يمتهنون تجارة الرقيق داخل القطر وخارجه[٨٦].

ووافقت هذه المحكمة على إمكانية تقييد الحريات الشخصية، والمنع من السفر لضمان أداء حقوق الدولة المالية وحماية الاقتصاد الوطني بالقول: ... ومن حيث إن أمن الدولة لا يتعلق فقط بأعمال السيادة أو الخطر على السلامة العامة، وإنما يتصل أيضاً باقتصادها لذلك فإن حماية الاقتصاد الوطني من العابثين به أمراً لا يجوز استثنائه من أعمال السلطة"[٨٧].

فالحكم جعل من حماية الاقتصاد الوطني جزءاً من أمن الدولة والذي هو بطبيعة الحال جزء من عنصر الأمن العام كأحد مرتكزات النظام العام بمفهومه التقليدي، وهو ما يؤكد أن عناصر النظام العام التقليدية (الأمن عام، الصحة عامة، السكينة عامة) لا

---

٨٤ حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في ٢٠١٠/١٠/١٨ في القضية رقم (٢٨٤)، لسنة (٤٩)ق، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محاكم مجلس الدولة، الحقوق والحريات، ص١٠٠٥ وما بعدها.

٨٥ قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (٢٧٩) في القضية رقم (٣١٩) لسنة ١٩٧٧، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للعام ١٩٧٧.

٨٦ قرار محكمة القضاء الإداري رقم /٢٨٨/ الصادر بتاريخ ٢٠٠٤ غير منشور.

٨٧ حكم محكمة القضاء الإداري السوري رقم (١/٧٣) الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/٢٧ غير منشور.

يمكن النظر إليها إلا من خلال العلاقة ببعضها لأن الخلل في إحداها ينعكس خللاً على بقية العناصر.

ثانياً- خصائص النظام العام :

جرى الفقه التقليدي وقضاء مجلس الدولة الفرنسي ردحاً من الزمن على أن النظام العام الذي يخول الإدارة التدخل مستخدمة سلطات الضابطة يجب أن يتصف بخاصيتين أساسيتين[٨٨]: تتثمل الخاصة الأولى منها في كون النظام عاماً، بمعنى أن يطبق على الجمهور أو على مجموعة غير محددة بذاتها من هذا الجمهور. ومرد ذلك أن تدابير الضابطة تقيد الحريات ولا يمكن تسويغ هذا التقييد إلا إذا كان النظام العام مهدداً، بمعنى أن يكون الإخلال الذي يراد توقيه مما يهدد أمن الجماعة أو سكينتها أو صحة أفرادها. وعلى ذلك فإن الأفعال التي تدور في الملك الخاص تخرج من الضابطة الإدارية، ما لم يكن لها مظهر خارجي يهدد النظام العام كالأصوات المزعجة التي تنبعث من المذياع أو التلفاز أو مكبرات الصوت أما فيما يتعلق بالخاصة الأساسية الثانية للنظام العام، فتتمحور حول اتخاذه مظهراً مادياً ملموساً. فالنظام العام الذي تستهدف الضابطة الإدارية حمايته هو نظام عام له مظهر خارجي مادي وملموس. ومن ثم يخرج عن مدلول النظام العام بهذا المعنى صيانة النظام الأدبي أو المعنوي أو الروحي لارتباطه بالعقائد والشعائر والأفكار والأحاسيس، ولا يخضع بالتالي الى سلطان الضابطة الإدارية إلا إذا اقترن بأفعال مادية خارجية من شأنها تهديد النظام العام.

بيد أن تطوراً كان قد طرأ على هذا الفكر دافعاً باتجاه التوسع في تحديد نطاق مدلول النظام العام وخصائصه. فبالنسبة الى خاصية العمومية نجد أن مجلس الدولة الفرنسي ذهب مذهباً متطوراً، وعدل في قضائه السابق مجيزاً للإدارة استعمال سلطتها الضابطة لمواجهة تهديد النظام العام حتى لو كان هذا التهديد داخلياً. حيث قضى المجلس في هذا الصدد أن لسلطة الضبط أن تتدخل عندما تكون السلامة الداخلية للمبنى مهددة.

---

٨٨ انظر: جورج فوديل، بيار دلفولية، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٥٠٣، ٥٠٥.

ويستشف من هذا القضاء أن مقتضيات الأمن لم تعد مقصورة على حماية أمن المارة في الطريق العام وحركة المرور، وإنما أصبحت تمتد لتشمل حماية كل من يوجد في داخل المبنى أو خارجه، سواء كان زائراً أو ساكناُ، ولو لم يقع المبنى على الطريق العام، وهكذا أصبحت فكرة النظام العام تميل إلى التفريد واقتحام المجالات الخاصة.

التطور ذاته طرأ أيضاً على خاصية المادية حيث أجاز مجلس الدولة الفرنسي لسلطات الضابطة التدخل للحفاظ على النظام الأدبي ***Ordre Moral*** وبصفة خاصة في مجال السينما والمسرح والمطبوعات، نظراً لخطورة هذه الوسائل وما يمكن أن تسببه من عوامل الإثارة وصدم المشاعر والخروج على القيم والمثل التي يجب أن تسود المجتمع[٨٩].

ثالثاً- عناصر النظام العام :

يتفق الفقه والقضاء الإداري على أن النظام العام بمفهومه التقليدي يتضمن عناصر أساسية ألا وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

أ- الأمن العام Sécurité ou Sureté Publique

ويقصد به اطمئنان المرء على نفسه وماله من الأخطار، سواء أكان هذا الخطر بفعل الإنسان، كحوادث القتل والسرقة وحوادث المرور وغيرها، أو بفعل الطبيعة مثل الزلازل والفيضانات والحرائق وانهيار الأبنية، وكذلك حماية الأفراد من خطر الحيوانات.

ومن مظاهر حماية الأمن العام، تسيير دوريات من رجال الأمن والشرطة، للوقاية من جرائم السرقة والسطو وغيرها. وكذلك تدخل هيئات الضبط لمنع الاجتماعات والمظاهرات التي يمكن أن تخل بالأمن، ولو اقتضى ذلك تفريق هذه التجمعات بالقوة إذا اقتضى الأمر ذلك[٩٠]. وتندرج في الإطار ذاته إجراءات تنظيم المرور، وفرض قيود على سرعة

---

[89] Paul BERNARD, op.cit,p.20

٩٠ د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري (سلطاته وحدوده)، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة المصرية، ٢٠٠٣، ص١٢٣.

المركبات، وأماكن وقوفها وتوقفها ونشر الشاخصات المرورية. وغير بعيد عن ذلك يمكن تصنيف التدابير الاحتياطية للوقاية من أخطار الطبيعة، كالزلازل، والفيضانات والحرائق، والأخطار الناشئة عن الحيوانات المفترسة. وأخيراً، يعد من مظاهر الأمن العام، تقييد حرية الأشخاص الذين يشكلون تهديداً للنظام العام، كما في حالة الإتجار بالمخدرات والأسلحة غير المرخصة، شرط أن تكون هناك خطورة قائمة بالشخص وقت صدور يقيد حريته[٩١]. وكذلك إبعاد الأجانب الذين يشكل وجودهم خطراً على الأمن العام[٩٢].

ب- الصحة العامة *Salubrité Publique*

يقصد بذلك المحافظة على الحالة الصحية في المجتمع من خلال التدابير الوقائية لمنع انتشار الأوبئة والأمراض، ومن ذلك القيام بحملات تلقيح الأطفال، ومراقبة مياه الشرب ومراقبة الأغذية والمحلات العامة، والعمل على مكافحة تلوث البيئة، والقيام بالفحوصات الطبية للمسافرين والوافدين من خارج البلاد[٩٣].

---

٩١ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم (١٩٧٨) لسنة (٣٤) قضائية بجلسة ١٩٨٥/١/٢٢، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محاكم مجلس الدولة، ص١٢٨.

٩٢ انظر حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم (١٣٢) للسنة ٤ قضائية جلسة ١٩٥٠/١٢/١٢، مجموعة أحكام السنة الخامسة، ص٢٦٦.

٩٣ انظر: د. حلمي الدقدوقي، رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٥٣ -٥٤.

وراجع: د. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، مرجع سبق ذكره، ص٧٧ وما بعدها.

د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سبق ذكره، ص٨١ وما بعدها.

د. مجدي أحمد فتح الله حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سبق ذكره، ص١٢٠.

وتتميز السنوات الأخيرة بحساسية خاصة لهيئات الضبط تجاه الصحة العامة، عندما يكون مصدر الخطر خارجياً. فعلى سبيل المثال، لم يمضِ يوم واحد على إعلان الولايات المتحدة الأمريكية عن اكتشاف حالة واحدة من مرض جنون البقر في إحدى مزارعها، حتى أعلنت معظم دول العالم عن وقف استيراد اللحوم الأمريكية، وكذلك الأمر عندما أصاب مرض الالتهاب الرئوي الحاد (سارز) الآلاف من الأشخاص في الصين ودول شرق آسيا، حيث بادرت غالبية دول العالم إلى تعليق رحلاتها الجوية تجنباً لنقل المرض، كما دفع الانتشار الكثيف لمرض نقص المناعة المكتسب جميع دول العالم إلى اتخاذ تدابير وقائية تتضمن فحصاً دقيقاً للأشخاص الوافدين، ومنع من يحملون فيروس هذا المرض من دخول هذه الدول، وأخيراً لعبت الشرطة دورا مهما في العمل على أحتواء فيروس كورونا من خلال فرض الأغلاق في مختلف دول العالم والعمل على منع انتشاره، وفي سوريا كان وزير الداخلية أحد اعضاء الفريق الحكومي المعني بمنع انتشار فيروس كورونا ،حيث قامت وزارة الداخلية بالأشراف على حظر التجول وغيرها من الإجراءات.

والمحافظة على الصحة العامة لا تقتصر على صحة الإنسان، وإنما تشمل صحة الحيوان، والمزروعات، وحماية البيئة وغيرها. وتزداد أهمية المحافظة على الصحة العامة في العصر الراهن نتيجة الكثافة السكانية العالية، والتلوث البيئي الكثيف نتيجة الاستخدام الهائل للطاقة الذي أدى إلى تلوث غير طبيعي، وسهولة انتقال الأوبئة والعدوى نظراً لسهولة وكثرة اتصال الناس ببعضهم. ولابد من الإشارة إلى أن المحافظة على الصحة العامة، تنعكس حتماً بشكل إيجابي على حياة الفرد والمجتمع من جميع النواحي، ويعد ذلك قاعدة أساسية لأي تطور حقيقي في المجتمع[٩٤]. ونظراً لأهمية هذا

٩٤ انظر: د. محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام في مجال الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص٧٩.

الموضوع نظمت معظم التشريعات الشروط الواجب إتباعها للمحافظة على حد أدنى من الصحة العامة[٩٥].

ج- السكينة العامة *Tranquillité Publique*

يتطابق مفهوم "السكينة العامة" كعنصر من عناصر النظام العام في أحكام القضاء مع مفهوم "الراحة العامة" و"حسن النظام". ويقصد بها اتخاذ التدابير اللازمة لمنع الصخب والضوضاء في المناطق السكنية، والأماكن العامة، وذلك بنقل الورش والمحال الصناعية، ومكاتب المقاولة خارج المناطق السكنية، ومنع مكبرات الصوت، وأصوات الباعة المتحولين[٩٦].

وتتزايد أهمية هذا العنصر في أوقات معينة، فما يعكر السكينة العامة في الليل قد لا يعكرها في النهار، كما تبدو أهمية المحافظة على السكينة العامة في أوقات الامتحانات أكثر منها في الأوقات الأخرى.

والمحافظة على الهدوء العام وحماية القانون للسكينة العامة، تقوم على اعتبارات عدة لعل أهمها أن حق الإنسان في حياة خالية من الإزعاج والضوضاء هو حق أصيل، على الدولة أن توفره للمواطنين[٩٧]، ويرى جانب من الفقه[٩٨] أن المحافظة على السكينة العامة ومحاربة الضوضاء ينعكس بالنتيجة على الصحة العامة والأمن العام، حيث تؤدي الضوضاء إلى حالة من التوتر النفسي التي تزيد من المشاحنات في المجتمع، كما أن

---

٩٥ انظر: د. سعد ماضي علي السيد، الضبط الإداري وهيئاته، دراسة مقارنة لنظم الشرطة في إنكلترا، وفرنسا ومصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٢، ص١٠٥.

٩٦ د. داود الباز، حماية السكينة العامة، معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص٢٥ وما بعدها.
د. مجدي أحمد فتح الله حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، مرجع سبق ذكره، ص١١٦.

٩٧ د. مجدي أحمد فتح الله حسن، فاعلية الأداء الضبطي لرجال الشرطة، المرجع السابق، ص١١٧.

٩٨ د. محمد عصفور، البوليس والدولة، مرجع سبق ذكره، ص٨١.

مظاهر التلوث في الشوارع والميادين من شأنها أن تنعكس على راحة المواطن ونفسيته وأدائه لأعماله وواجباته.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بشرعية القرار الصادر عن مجلس المحافظة بمنع ممارسة مهنة الوساطة لبيع وشراء السيارات في المدينة، وذلك بعد أن توضح للمحكمة أن بقاء هذه المكاتب في المدينة يضر بالراحة والصحة العامة، وجاء في منطوق الحكم: "**إن المادة /٢٢/ من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية فوضت إلى مجلس المحافظة صلاحية وضع أنظمة تخضع لها ممارسة الحرف والمهن وفتح المحلات وسير العمل فيها لشروط تتعلق بالنظام العام والصحة والراحة العامة تحت طائلة إيقاف ممارسة المهنة .... ولا جناح على مجلس المحافظة في أن يقرر منع ممارسة مهنة الوساطة لبيع وشراء السيارات في المدينة بعد أن رأى أن بقاء هذه المهنة ينطوي على ضرر يجب تفاديه**"[٩٩].

ويلاحظ في هذا الخصوص تفاوت اهتمام الدول بموضوع "السكينة العامة"، حيث تُعير الدول المتقدمة اهتماماً كبيراً الى هذه المسألة وتعمل على ضبطها للتقليل منها ما أمكن، بينما تتزايد معدلات الضوضاء في الدول غير المتقدمة أو الأقل تقدماً، بسبب عدم الاهتمام بعنصر السكينة العامة، علماً أن منظمة الصحة العالمية تؤكد باستمرار على التأثير السلبي للضوضاء على الحالة النفسية العصبية للإنسان[١٠٠].

ويلاحظ في هذا الصدد أن من أهم أسباب الضوضاء والضجة هي سوء التنظيم ووجود ورش صناعية ضمن المناطق السكينة، وانخفاض مستوى الوعي لدى الأفراد وعدم

---

٩٩ حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (١٥٦٧) في الطعن رقم (٣) لعام ١٩٩١، منشور في مجموعة المبادئ التي قررتها هذه المحكمة للعام ١٩٩١، ص٣٨.

١٠٠ د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العامة، المرجع السابق، ص٨٨ -٨٩. وانظر أيضاً د. داود الباز، حماية السكينة العامة، معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، مرجع سبق ذكره، ص١٣٧.

اهتمامهم براحة الآخرين، إضافة إلى بعض العادات والتقاليد التي تقيم مناسبات الأفراح والمآتم في الشوارع والساحات العامة، وإطلاق الأعيرة النارية ابتهاجاً في المناسبات[١٠١].

ويمكن الحد من الضجة في المناطق السكنية من خلال إقامة تجمعات صناعية وحرفية خارج هذه المناطق، تنقل إليها ممارسة هذه المهن والحرف، كما أن قيام جهات الإدارة الحلية بواجباتها في هذا المجال يساعد على خلق ثقافة احترام النظام والقانون، ومراعاة حرية الآخرين وراحتهم، ومن خلال الملاحقة المستمرة لمظاهر الضوضاء والصحب، والتنبيه المستمر للمخالفين، وتطبيق القانون.

د- النظام *L'Ordre*

وهذا العنصر (النظام) له صور عديدة منها حماية المجتمع في الظروف غير العادية، تأكيد مكاسب الشعب ووحدته عن طريق الدفاع عن السلطة، حماية أفراد المجتمع في الأماكن العامة والطرقات، حماية الأفراد رغم وجود ظرف مبيح أو معف من العقاب ومكافحة الخطر بصوره كافة خصوصاً الخطر السباق من حيث تحوله إلى ضرر[١٠٢]، وهذا يتبدى في: حماية المجتمع في الظروف الاستثنائية، وهذا يعني أن هيئات الضبط الإداري يقع على كاهلها لزاماً القيام بوقاية المجتمع من الهزات العنيفة، والاضطرابات التي قد تصاحب الحروب أو الأزمات الخطيرة. الأمر الذي تلتزم معه سلطة الضبط الإداري أن تبسط على الأفراد حمايتها. من ذلك كفالة إسكان المشردين من أفراد المجتمع في الحروب وتنظيم حمايتهم من الغارات بإقامة المباني لهم. كما تلتزم أن تيسر للأفراد الحصول على الأقوات ووسائل حمايتهم من المستغلين أو الجشعين، خصوصاً ما يتبع تلك الاضطرابات والحروب من حالات سلب ونهب.

---

١٠١ د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص٣٥٩. وأنظر أيضاً د. محمد بدران، مضمون فكرة النظام العام، مرجع سبق ذكره، ص٧٧. و د. ماجد راغب الحلو، مبادئ القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص٥٧٨.

١٠٢ د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، مناط الحريات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٤١.

يضاف إلى ذلك إتمام إجراءات التهجير بالنسبة الى المدنيين في أثناء الحروب، وبالتالي توفير جميع مطالب الحياة اليومية لهم. ولا شك أن ذلك يبدو جليا في تحقيق أهداف الدفاع المدني والتعبئة العامة.

ولا مراء أنه غالباً يترتب على ذلك ازدياد مكنات الضبط الإداري إلى آماد بعيدة. إذ قد يدفعها الوضع إلى حظر التجول ساعات معينة من الليل، فضلاً عن تحديد إقامة بعض الأشخاص أو إبعادهم، أو المساس ببعض الحرمات التي يبسط الدستور عليها حمايته في الظروف العادية كتعبئة خدمات الأفراد لصالح الدفاع و الاستيلاء على الأموال. كما تلتزم هيئات الضبط الإداري بالدفاع عن مظاهر العدوان على المال العام وكل ما عساه يهدد المرافق الحيوية بالتوقف كي لا يحيق الضرر بأفراد الجماعة، وما يتبع ذلك من اضطرابات يلحق السكينة العامة والأمن العام وهما من عناصر النظام العام (المادة ١ من المرسوم التشريعي (١١٩) تاريخ ١٩٣٥/٣/٢٤.

وهذا يؤكد ما انتهينا إليه من الرأي من أن النظام العام يشمل عنصر النظام بمدلولاته وفروعه، بمعنى أن النظام العام يشمل مدلولات أربع – بالخلاف مع رأي الفقه المستقر -لا ثلاثة.

الفرع الخامس

شروط الضبط الإداري

يمكن أن تثور في إطار التدابير المتخذة لحماية النظام العام التساؤلات حول ماهية الشروط الواجب توفرها في التدابير الضبطية. من حيث المبدأ، ولما كانت المشروعية تعد صفة كل ما هو مطابق للقانون، بما يوفر الضمانات للأفراد في ممارسة حقوقهم، ويلزم الإدارة بالعمل طبقاً للقانون. ما يعني أن تصرفات الإدارة وأجهزتها، وعلى وجه الخصوص الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية، لا تتمتع بحماية القانون ولن تكون لها قيمة ما لم تكن متوافقة مع قواعدها النافذة. حيث ترسم هذه القواعد حدود

التصرف الإداري وأن أي تجاوز لهذه الحدود من قبل أجهزة الإدارة يضعها في دائرة المساءلة ويعرض تصرفها الى الخطر[١٠٣].

بمعنى آخر، لا يجوز للإدارة تحت طائلة مخالفة القانون وانتهاك أحكامه أن تقوم بأي عمل قانوني أو مادي إلا وفق القانون وبتخويلٍ منه، ووفق الإجراءات الشكلية التي رسمها القانون تحقيقاً للأهداف التي تتوخاها[١٠٤].

وما نعنيه بالقانون هو القانون بمعناه الواسع، أياً كان مصدرهُ دستوري، تشريعي، عرفي، قضائي أو حتى إداري. وهذا ما يجعل مصطلح المشروعية مرادفاً للتنظيم القانوني، وإن كان جانب الفقهاء لا يقر بالمعنى الواسع للقانون من حيث كون مصدراً للمشروعية[١٠٥].

غير إن خضوع الإدارة للقانون بهذا المعنى لا يدفع إلى الاعتقاد أنها في مركز مشابه لمراكز الأفراد (من حيث خضوعهم الى القانون)، وذلك لأن المراحل التاريخية التي مرت بها الدولة تؤكد أن لا صحة لهذا الاعتقاد، فالدولة أولاً كانت فوق القانون كما أن الحكومات كانت متحللة من أي خضوع الى القواعد القانونية. وهي لم تصل إلى مرحلة خضوعها الى القانون إلا بعد تحويلها من (دولة البوليس) إلى دولة القانون.

في وقتنا الحاضر، أصبحت مسؤولية الدولة وخضوعها بجميع سلطاتها ومن ضمنها سلطات الضبط بطبيعة الحال، هي القاعدة في هذا المجال[١٠٦]. وتوسع مضمون مبدأ المشروعة ليعني الخضوع الى مجموعة من القواعد النفسية، إن جاز التعبير، بعد أن كان يدعو الى مجرد خضوع الإدارة إلى قواعد خارجية. اليوم مثلاً تضع الإدارة نصب أعينها في معرض ممارستها لنشاطاتها تحقيق المصلحة العامة، وإلا عدّ تصرفها مشوباً بعيب إساءة

---

١٠٣ د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٣٧.

١٠٤د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص ١٣٩.

١٠٥ د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٣، ص٩٥.

١٠٦ د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، مناط الحريات، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢٦.

استعمال السلطة، ولا شك أن هذه الغاية تتصل بالنوايا، وهي مسألة نفسية لا تدخل ضمن القواعد الخارجية المفروضة على الإدارة[١٠٧].

ونظراً لتعدد أوجه نشاط الإدارة واحتكاكها اليومي الدائم مع الأفراد في اثناء ممارستها لنشاطها مستعينة بما قرره لها القانون من أساليب وامتيازات بهدف تمكينها من تحقيق الصالح العام، فإن احتمالات خروجها على مبدأ المشروعية تصبح أكثر مما سبق، لذلك فإن التزام الإدارة بالخضوع الى القانون يشمل جميع تصرفاتها السلبية والإيجابية التي يتعين عليها القيام بها أو الامتناع عنها، سواء كانت تلك التصرفات قانونية أو اتخذت صورة الأعمال المادية.

ومن ثم يمكن القول إن سلطة الإدارة في نطاق الضابطة الإدارية ليست طليقة من كل قيد، وطالما أن الدستور أو القانون -بشكل عام -يضمن الحريات العامة، فإن أي تقييد لها من قبل السلطات الإدارية يتضمن تعديلاً على مبدأ المشروعية[١٠٨].

ونظراً لوجود قدر من التعارض الظاهري بين آثار ممارسة وظيفة الضبط و غايتها الأساسية التي تتبلور في جواز اتخاذ كل من شأنه الحفاظ على النظام العام، مع ما يمكن أن يرتبه من آثار تتمثل في إمكان المساس بالحريات الفردية، ومن ثم تقييدها وذلك أن الحريات العامة ينص عليها في الدستور أي أنها تتمتع بحماية دستورية، ومن ثم فإن أول قيد عليها يتمثل بالقانون الذي يحدد إطارها، وينظم ممارستها، بعد ذلك تأتي سلطات الضبط لتمثل القيد الثاني والأخطر على الحريات العامة. فإذا كان القانون يحدد الإطار التشريعي ويرسم الخطوط الرئيسة لنطاق ممارستها وهو ما يعرف بالضبط التشريعي، فإن السلطات الإدارية، عدا أنها تقوم بتطبيق الأحكام العامة التي يصدر بها الضبط التشريعي، تملك أن تضيف أحياناً إلى الأحكام التشريعية العامة أحكاماً

---

١٠٧ د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص٢٢١ وما بعدها.

١٠٨ د. عبد الله طلبة، د. نجم الأحمد، القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، ٢٠٠٣، ص٢٠٧.

لائحية جديدة، عن طريق اللوائح الإدارية وهو ما يعرف باللوائح المستقلة. ومن مجموع هذه الاختصاصات يتألف الضبط الإداري[١٠٩].

فالفكر القانوني الحديث يحاول إيجاد صيغة ملائمة وموازنة بين تدابير الضبط الإداري وممارسة الحريات العامة وضرورة كفالتها، وذلك ليس بالأمر الهين أو اليسير، بل هو أمراً متعذر في بعض الأحيان، ويترتب عليه التضحية بإحدى القيمتين من أجل الأخرى. والغالب أن تتم التضحية بحريات الأفراد، وما يستتبعه من إهدار للمشروعية بدعوى أن النظام العام ليس مما يمكن التضحية به، أو التهاون بأيٍ من أغراضه[١١٠]. وتبدو المشكلة أكثر وضوحاً في حالة عدم وجود نصوص تشريعية تنظم علاقة السلطات الضبطية بالحريات العامة، فإن سلطاتها تختلف ضيقاً واتساعاً بحسب الظروف الزمانية والمكانية المحيطة بممارسة الحرية. فالإدارة في كثير من الأحيان تلجأ إلى سد الفراغ التشريعي بما تصنعه من قواعد، وفي بعض الحالات تستطيع إصدار تدابير ضبط من فردية دون أن تستند في ذلك إلى نص، بل أحياناً بالمخالفة لنص قائم[١١١].

أمام هذه السلطة الواسعة للإدارة فإنه لا يمكننا القول أنها متحررة تماماً من المشروعية في ممارستها لوظيفتها الضبطية، لكنها تبقى مقيدة بالغاية من التصرف، ألا وهي الحفاظ على النظام العام. إضافةً إلى الرقابة القضائية التي تحتم على السلطات الضبطية ضرورة التوفيق بين مقتضيات النظام العام واحترام الحريات العامة، أي إيجاد صيغة تكافؤ بين خطورة المساس بالحرية العامة وخطورة تهديد النظام العام. حيث يقوم القضاء بمراقبة تقدير هيئات الضبط الإداري لأهمية الاضطرابات المتوقعة وخطورتها، لبيان مدى ملاءمة الإجراء الذي تقيد به سلطات الضبط حريات الأفراد، وما إذا كان من الممكن اللجوء إلى إجراء أقل وطأة بدل الإجراء المتخذ لتحقيق الهدف المرجو منه. ورقابة

---

١٠٩ د. عادل أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص١٠٥وما بعدها.

١١٠ د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري وحدوده، مرجع سبق ذكره، ص٤٣٤.

١١١ د. محمد عصفور، البوليس والدولة، مرجع سبق ذكره، ص٣٩٨ وما بعدها.

الملائمة لإجراءات الضبط الإداري[112] تجد ما يسوغها في الرغبة الأكيدة لدى القضاء الإداري في تحقيق ضمانة لحقوق الأفراد وحرياتهم[113].

ترتيباً على ما سبق، نجد أن جهة الإدارة في ممارستها لوظيفة الضبط الإداري لا تتحلل تماماً من قاعدة المشروعية، بل تتقيد بها ولا تمارس سلطاتها إلا بالقدر الذي تسمح به تلك القاعدة. ولكي تصان قاعدة المشروعية هناك ضوابط يجب أن تتضمنها التدابير الضبطية[114]، كاستهداف إجراءات الضبط الإداري لحماية وصيانة النظام العام، وكون تلك الإجراءات ضرورية ولازمة وفعالة، مع مراعاها لمساواة جميع الأفراد في مواجهة تلك الإجراءات.

أولاً- استهدف إجراءات الضبط حماية النظام العام وصيانته:

الحفاظ على النظام العام هو الذي يسوّغ ممارسة سلطات الضبط، فإذا انحرفت سلطات الضبط الإداري عن هذه الغاية بقصد تحقيق أهداف أخرى سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، كان تصرفاً مشوباً بعيب الانحراف باستعمال السلطة وجديراً بالإلغاء[115]. والأمثلة، زاخرة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي من الأحكام التي صدرت في إلغاء قرارات ضبطية لمخالفتها الغاية التي حددتها المشرع لإجراءات الضبط وهي المحافظة على النظام العام أي لتجاوزها السلطة[116].

---

١١٢ د. محمود عاطف البنا، حدود سلطات الضبط الإداري، دار الفكرالعربي، القاهرة، ١٩٩٢ ، ص٨٠.

١١٣ د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٤٣٢.

١١٤ د. عبد الله طلبة، د. نجم الأحمد، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٢٠٨.

١١٥ د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص٢٨٢.

١١٦ حكم مجلس الدولة في قضية السيدة "نبال" في ١٩٤٨/١٢/١٧ وحكم مجلس الدولة في قضية الآنسة "روان" في ٣١٩٣٤/١٤، منع حفلات الرقص بحجة الهدوء والغاية كانت حماية مؤسسته الخاصة من خطر المنافسة.

ثانياً- يجب ان تكون إجراءات الضبط ضرورية ولازمة وفعالة :

لتفادي خطر تهديد النظام العام يجب أن يكون الإجراء الضابط ضرورياً ولازماً، فالخطر البسيط الذي قد يلحق بالنظام العام لا يرخص للإدارة مشروعية اتخاذ التدبير الضابط لأن الضرورة تقدر بقدر جسامة التهديد الذي يخشى منه على النظام العام.

والواقع أن تدخل سلطات الضبط يجب ألا يحدث إلا إذا كان هناك خطر، أو تهديد جدي للنظام العام، وذلك انسجاماً مع المبدأ القائل أن **الحرية هي القاعدة، وتقييد الضابطة هو الاستثناء**[١١٧]. ومن ثم يجب أن يكون التدبير المتخذ من قبل سلطات الضبط لازماً لتوقي الخطر، وليس من المقبول أن تكون وطأة التدبير الضبطي أشد من الخطر المتأتي أو الناتج من ممارسة الحرية. بمعنى أنه ليس للإدارة اللجوء إلى تقييد الحرية أو منعها في حين كان يكفي لتحقيق مقتضيات الصالح العام أن تتخذ من جانبها بعض الاحتياطات، من دون حظر ممارسة الحرية بشكل مطلق.

وتثار هنا مسألة نظام الحريات العامة التي تتغير بحسب البلاد والأزمنة، ويمكن القول أن كل نظام حريات عامة يرتبط إما بنظام وقائي *Regime Preventiv*، أو بنظام قمعي أو ردعي *Regime Repressive*.

أ- النظام الوقائي:

هو الذي يُخضع ممارسة كل نشاط إلى إذن مسبق، ويؤدي بالنتيجة لتقييد مهم لحريات المواطنين، ويكون الوضع في هذه الحالة معكوساً، بمعنى أن تقييد الضبط هو القاعدة والحرية هي الاستثناء.

في سورية، لا يمكن عقد اجتماع عام، على سبيل المثال، إلا بعد الحصول على إذن مسبق بذلك. حيث تنص المادة (٥) من قانون التظاهر الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٥٤ تاريخ ٢٠١١/٢١٤ على ضرورة التزام من يرغب بالتظاهر بتشكيل لجنة تقدم طلباً إلى

---

١١٧ د. عبد الله طلبة و د. نجم الأحمد، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص٢٠٨.

وزارة الداخلية يتضمن تاريخ بدء المظاهرة وتوقيتها ومكان تجمعها وانطلاقها وخط سيرها وانتهاءها وأسبابها والشعارات التي سترفع خلالها وذلك قبل خمسة أيام على الأقل من الموعد المحدد للمظاهرة. ويلتزم هؤلاء أيضاً بتقديم تعهد موثق لدى الكاتب بالعدل يتعهدون بموجبه بتحمل المسؤولية عن الأضرار كافة التي قد يلحقها المتظاهرون بالأموال والممتلكات العامة أو الخاصة. عندها يتعين على الوزارة أن ترد كتابة على الطلب خلال أسبوع من تاريخ استلامه وفي حال عدم الرد، يعد ذلك موافقة على الترخيص بتنظيم المظاهرة أما إذا كان القرار بالرفض فينبغي أن يكون معللاً. أخيراً، يحق للجنة الداعية للمظاهرة أن تطعن بالقرار الصادر بالرفض أمام محكمة القضاء الإداري التي يتعين عليها أن تبت في هذا الطعن خلال مدة أسبوع بقرار مبرم.

ب- النظام القمعي أو الردعي:

هو ذلك النظام الذي يترك نشاط المواطن حراً، مع خضوعه الى الجزاءات المترتبة عن تصرفاته إذا ما كانت هذه الأخيرة مخالفة للقانون، فلا يقع على الفور واجب طلب رخصة ما لممارسة حرياته الخاصة، ولكن إساءة استعماله لحرياته تعرضه إلى جزاءات أو إلزام التعويض عن الأضرار التي يتسبب فيها. فالنظام القمعي هو نظام للحقوق بسبب الأولوية التي يعطيها إلى الحقوق الفردية، وفي هذه الحالة يعد عقد اجتماع عام أمراً حراً، أما منعه فلا يكون إلا إذا كان سبباً في الاضطراب أو تضمّن تهديداً بإحداث اضطراب في النظام العام[١١٨].

ثالثاً- مساواة جميع المواطنين في مواجهة إجراءات الضبط:

يتعلق الأمر هنا بتطبيق مبدأ قانوني عام يكرس مساواة الجميع أمام القانون، فالأفراد متساوون في الحقوق والحريات ولا تفرقة بينهم في ذلك لأي سبب من الأسباب،

---

١١٨ المرسوم ١١٠ لعام ٢٠١١، المتضمن تعديلاً المواد (٣٣٥)، (٣٣٦) من قانون العقوبات.

فمبدأ المساواة حجر الزاوية في كل تنظيم قانوني للحريات العامة والحقوق، لذلك يتعين في التدبير الضابط أن يكون متصفاً بالعمومية في مواجهة الأفراد[١١٩].

هذه الصفة تستهدف تحقيق المساواة بين الأفراد والمتصلين بهذا التدبير والمستهدفين منه، وبذلك لا تمييز بين حالة وأخرى مشابهة تدخل في مجال تطبيقه. لذلك نجد القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر وسورية أكد على تطبيق مبدأ المساواة فيما يتعلق بنشاط سلطات الضبط الإداري، لأن الأفراد الذين يوجدون في ذات الظروف يجب أن يعاملوا على قدم من المساواة دون ما تفرقة أو محاباة، وعلى سلطة الضبط أن تساوي في المعاملة بين الأفراد فيما أعطاها المشرع من اختصاصات في تصريف الشؤون العامة متى اتحدت ظروفهم بحيث يمتنع عليها أن تعطي حقاً الى أحد الأفراد وثم منعه عن غيره[١٢٠].

بذلك نجد ومن خلال القواعد السالف ذكرها أن هذه الضوابط التي يجب أن تتوافر في التدابير الضبطية تكفل التوازن بين الحرية وإجراءات الضبط، كما تؤمن حماية الحريات العامة في الأحوال العادية، وحتى في الأحوال الاستثنائية وعند اتساع سلطات الضبط لا بد من مراعاتها وإن تغلبت فيها متطلبات السلطة والحفاظ على النظام العام على متطلبات الحرية.

الفرع السادس

الصلاحيات الإدارية الشرطية

تمتلك هيئة الشرطة في سبيل تحقيق أغراض الضبط الإداري وسائل عدة كسلطة إصدار أوامر ونواهي فردية،وسلطة منح أو منع التراخيص، والحق التنفيذ المباشر و بعض الخدمات الشرطية.

---

١١٩ د. سليمان الطماوي، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، ط٤، دار الفكر العربي، ١٩٥٧، ص٩٧.

١٢٠ د. نعيم عطية، المنع من السفر، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص٢١٠.

أولاً- سلطة إصدار أوامر ونواهي فردية يلزم الأفراد بتنفيذها :

هي أوامر وقرارات تصدرها هيئة الشرطة لشخص أو أشخاص معينين بذواتهم، وذلك بالاستناد إلى نص قانوني أو لائحي[١٢١].

والأمر الفردي إما أن يكون بعمل شيء معين كالأمر الإداري الذي يصدر بغلق مقهى، أو أن يكون بالامتناع عن عمل شيء كالأمر بمنع اجتماع عام أو تنظيم خاص أو بفض مظاهرة أو تفريق متجمهرين أو بمنع المرور في شارع من الشوارع أو إيقاف عرض فيلم أو مسرحية لاحتمال إخلال ذلك بالنظام العام[١٢٢].

ولوزير الداخلية في – الجمهورية العربية السورية – ومرؤوسيه سلطة إصدار هذه الأوامر ما دامت مرتكزة على نص عام يبيح إصدارها، وكان القصد منها صيانة النظام العام.

ثانياً- سلطة منح التراخيص أو منعها :

تعد هذه السلطة من قبيل الأوامر الفردية التي تصدرها هيئة الشرطة والتي تنص القوانين أو اللوائح على اختصاص وزارة الداخلية بإصدارها. من ذلك ما ورد في قانون الأسلحة الذي ينص على حق وزير الداخلية في إلغاء الترخيص بحمل السلاح في أثناء سريان مفعوله بداعٍ من دواعي الأمن العام[١٢٣]، وما ورد في قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات في منع الاجتماعات والمظاهرات اذا كان من شأنها ان يرتب عليها اضطراب في النظام والأمن العام.

---

١٢١ د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، مسؤولية وزارة الداخلية عن أعمال تابعيها، مرجع سبق ذكره. ص ٧١

١٢٢ د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، الرجع السابق، ص ٧١.

١٢٣ راجع القانون رقم (٥١) لسنة ٢٠٠٠١ بشأن الأسلحة والذخائر .

ثالثاً- حق التنفيذ المباشر أو العمل المادي البحت:

يُراد بحق التنفيذ المباشر أو العمل المادي البحت حق هيئة الشرطة في استخدام القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح وأوامر الإدارة ونواهيها. ويقصد بالقوة المادية هنا تلك القوة التي تستخدم لمنع وقوع أي إخلال بالنظام العام، وليست تلك القوة التي تستخدم لمجازاة الأفراد على أفعال إجرامية ارتكبوها[١٢٤].

رابعاً- الخدمات العامة الشرطية:

تمارس الشرطة عملها عن طريق وضع اللوائح والتعليمات التي ترمي إلى تحقيق الأغراض الخاصة باستقرار الأمن والنظام والتي تدخل في اختصاصها، كما أنها تقوم بتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح كمساعدة منها للهيئات الإدارية لتحقيق نفس الغرض ذاته.

في سبيل ذلك، تنقسم هيئة الشرطة إلى إدارات وقيادات شرطية تختص كل منها بنوعية معينة من العمل تحت إشراف وزير الداخلية، فهناك إدارة مكافحة المخدرات، وإدارة الأمن الجنائي، وإدارة الحماية والحراسة، وإدارة الهجرة والجوازات، وإدارة مكافحة الإتجار بالأشخاص، وإدارة المرور، وإدارة حفظ الأمن والنظام، والأحوال المدنية، وإدارة الخدمات الطبية وغيرها.

ويغلب في عمل الشرطة الإدارية أنها تؤدي للجمهور خدمات عامة تتمثل في استخراج الرخص والتصاريح وجوازات السفر وتصاريح الإقامة والمرور وغير ذلك مما يفتح مسالك الحياة للناس.

---

١٢٤ د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، مسؤولية وزارة الداخلية عن أعمال تابعيها، مرجع سبق ذكره، ص ٧٢.

المبحث الثاني

المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة

على أساس الخطأ الشخصي والمرفقي

في الحقيقة، لم يكن للمسؤولية الإدارية قواعد خاصة تنظمها قبل ظهور مجموعة من الجهود الخلاقة لمجلس الدولة الفرنسي، بطبيعة الحال استندت هذه الجهود والاجتهادات القضائية على نظرية المسؤولية في القانون المدني. من بعد تم العمل على الأخذ في الحسبان خصوصية عمل الإدارة وسعيها الرئيس الى تحقيق الصالح العام في المقام الأول، مما سمح بإفراد، بمرور الزمن، بتبني مجموعة من المبادئ والقواعد القانونية القابلة الناظمة لنظرية مسؤولية الإدارة عن نشاطها وأعمالها (المطلب الأول).

بدوره، مجلس الدولة الفرنسي عمد إلى بلورة قواعد مسؤولية الإدارة على أساس فكرتين رئيستين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، مخصصاً الى كل منها ضوابط ومعايير تسمح، بدايةً، بالتمييز بينهما، وفي مرحلة لاحقة، بتطبيق معاملة خاصة تنسجم والآثار المترتبة على كل منهما (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للمسؤولية الإدارية

يتمتع النشاط الإداري بخصوصية تميزه عن نشاط الأفراد، على الأقل، من حيث استهدافه تحقيق المصلحة العامة، ناهيك عن استعمال الإدارة المتكرر لأساليب القانون العام في معرض ممارستها لهذا النشاط. مثل هذه الحقيقة، وبهدف الانسجام مع خصوصية النشاط الإداري، دفعت باتجاه العمل على تمييز قواعد المسؤولية الإدارية عن نظيراتها في الأنظمة القانونية المختلفة (الفرع الأول). بيد أن الواقع يشير دوماً إلى أن الإمكانية متوافرة، غالباً، الى الرجوع إلى قواعد المسؤولية المدنية للتأسيس لمسؤولية قانونية منشؤها ومحركها النشاط الإداري (المطلب الثاني).

الفرع الأول

الخلاف الفقهي حول الطبيعة القانونية للمسؤولية الإدارية

اختلف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية للمسؤولية الإدارية، وانقسموا في ذلك إلى اتجاهين اثنين: ذهب الاتجاه الأول إلى إسناد الخطأ إلى الشخص المعنوي العام، على أن أساس مسؤوليته شخصية مباشرة (أولاً). في المقابل، يرى الاتجاه الثاني الموظف المرتكب الحقيقي للخطأ والمسؤول عن نتائجه دوماً، ويعدّ مسؤولية الشخص المعنوي العام مسؤولية عن فعل الغير، بمعنى أنها ليست مباشرة (ثانياً).

أولاً- مسؤولية الشخص المعنوي العام المباشرة:

في الواقع إن القائلين بالمسؤولية المباشرة للدولة، هم من ينادون باستقلال القواعد الخاصة بمسؤولية الدولة عن تلك التي تخص المسؤولية المدنية في القانون المدني. نقصد بذلك "هوريو" *Houriou* و"ديجي" *Duguit* و"لافرييز" *Laferriere*، فقد كانت نقطة الانطلاق الحكم الصادر عن محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية بتاريخ شباط ١٨٧٣ في قضية "بلانكو" الشهيرة (*Blanco*). تتلخص وقائع القضية في صدم عربة تابعة للإدارة طفلة صغيرة، أقام والد الطفلة الدعوى ضد الإدارة أمام القضاء المدني مطالباً بالتعويض. دفعت الإدارة بعدم اختصاص القضاء المدني في نظر تلك المنازعة، فأُحيل الأمر على محكمة تنازع الاختصاص التي قضت أن **المسؤولية التي تقع على الدولة بسبب الأضرار التي تصيب الأفراد بفعل الأشخاص الذين تستخدمهم في المرافق العامة، لا يمكن أن تحكمها المبادئ المقررة في القانون المدني**، والتي تحكم العلاقة بين الأفراد، وهذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير تبعاً لحاجات المرفق، ولضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة، وطبقاً لذلك يكون القضاء الإداري وحده هو المختص في نظر هذا النوع من المنازعات[١٢٥].

---

١٢٥ د. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٩، ص١٢٦ -١٢٧.

في السياق ذاته، يعدّ الفقيه الفرنسي "ميشو" *Michoud* مسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها ذات طبيعة مباشرة، ولا يمكن أن تكون غير مباشرة كمسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، وذلك لأن أفعال أعضاء الشخص المعنوي إنما هي أفعاله الخاصة من وجهة نظر القانون. فالمادة /١٤٨٤/ من القانون المدني الفرنسي الخاصة بالمسؤولية عن الغير، لا يمكن تطبيقها إلا حيث يتصرف عمال الشخص المعنوي باعتبارهم تابعين له وليسوا أعضاء فيه[١٢٦].

ثانياً- مسؤولية الشخص المعنوي العام غير المباشرة:

في عام ١٩٤٦، رأى الفقيه الفرنسي "فالين" *Waline* أن مسؤولية الدولة ذات طبيعة غير مباشرة. فصور المسؤولية في القانون المدني ثلاث، المسؤولية عن الفعل الشخصي، المسؤولية عن فعل الغير والمسؤولية من فعل الأشياء. والقانون الإداري لا يعرف سوى الصورتين الأخيرتين، فلا وجود للمسؤولية عن الفعل الشخصي، إذ أن الشخص المعنوي العام يتصرف دائماً، وبحكم الضرورة عن طريق إنسان، وبالنتيجة تكون دائماً المسؤولية عن فعل الغير أو عن فعل الأشياء.

ينتقد "فالين" وبشدة نسب الخطأ إلى الشخص المعنوي مباشرة، ويرى أن المتضرر يمكنه مقاضاة الموظف الذي ارتكب الخطأ أمام القضاء العادي، كما أنه يستطيع مقاضاة الشخص المعنوي العام أمام القضاء الإداري أو القضاء العادي حسب نوع العمل، ويحق للشخص المعنوي العام الذي دفع التعويض، أن يرجع على الموظف المخطئ[١٢٧].

---

١٢٦ د. عادل أحمد الطائي، المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٤، ص١٠٧ -١٠٨.

١٢٧ د. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، مرجع سبق ذكره، ص١٢٧، وانظر أيضاً د. السيد محمد مدني، مسؤولية الدولة عن أعمالها المشرعة (القوانين واللوائح) في القانون المصري، دراسة مقارنة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٢، ص٥٣ -٥٦.

أمام هذا الجدل الدائر بين هاتين النظريتين، يرى جانب من الفقه، أن مسؤولية الدولة مسؤولية شخصية مباشرة في أحوال محددة، ومسؤولية عن عمل الغير في أحوال أخرى. فهناك حالات لا يمكن أن ينسب فيها الفعل الضار إلى موظف أو موظفين بعينهم، وإنما يكون الفعل الضار في حقيقته صادر عن الإدارة أو المرفق العام مباشرة. وفي المقابل، هناك حالات يكون مرتكب الفعل الضار فيها مجهولاً ولا يمكن تشخيصه، وفي هذه الحالات لا بد وأن ينسب الخطأ إلى المرفق العام ذاته، ويسمى عندئذٍ الخطأ المرفقي، خصوصاً إذا كانت مرتكب الخطأ إحدى هيئات الشخص المعنوي العام، كمجلس إدارة مؤسسة ما أو المجلس المحلي أو المكتب التنفيذي لإحدى وحدات الإدارة المحلية، حيث إنه وفي الحالات السابقة، تعد مسؤولية الشخص المعنوي العام، مسؤولية مباشرة، وليست كمسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه[١٢٨].

يبدو لنا أن هذا الرأي أقرب الى الصواب من غيره، فالمسلم به أن الشخص المعنوي لا يستطيع أن يتصرف بنفسه، بل إن ممثليه أو موظفيه هم الذين يتصرفون ويعملون باسمه، وعليه فإن الخطأ وفي كل الأحوال لا بد وأن مرتكبه هو أحد موظفي الإدارة، سواء كان هذا الموظف معلوماً أو مجهولاً، فلا يمكن والحال كذلك، أن ننسب الخطأ الى الإدارة، فقط في حالة ما إذا كان مرتكب الخطأ مجهولاً، لأنه من الثابت أن الخطأ عائد إلى أحد موظفي الإدارة. غير أن القول بإسناد الخطأ إلى الموظف وحده من دون الشخص المعنوي العام، يهدم بناء الشخصية المعنوية، لأن الغاية من منح الشخصية المعنوية، إعطاء الشخص المعنوي مجموعة من الحقوق وفي مقابلها تحمل مجموعة من الالتزامات والتي تتمثل أكثر ما تتمثل في مسؤوليته عن عمله، فالخطأ واقع من أحد موظفيه دائماً، ولكن يجب أن ينسب هذا الخطأ إلى الشخص المعنوي وحده طالما قام به الموظف في أثناء أدائه

---

١٢٨ ينسب هذا الرأي لـ د. سليمان محمد الطماوي، مشار إليه لدى د. عادل أحمد الطائي، المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، المرجع السابق، ص١٠٩، كما وينسب أيضاً هذا الرأي الى العلامة السنهوري في كتابه الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٠، ص٦٦٨ -٦٦٩، فقرة ٥٤١.

للوظيفة العامة أو بمناسبتها، وهذا ما يدفعنا إلى الاعتقاد بأنه النتيجة الحتمية لمنح الشخصية المعنوية العامة. ومن ثم يظهر لنا ضرورة تأييد قيام مسؤولية الشخص المعنوي العام غير المباشرة عما يرتكبه موظفوه من أخطاء أثناء ممارسة الوظيفة، أو بمناسبة القيام بأعبائها،

وفي هذا النطاق، نجد الاجتهاد القضائي لمحكمة النقض السورية، قد أقر بمسؤولية الدولة الثابتة ولو تعذر تعيين المتسبب في الضرر بين الموظفين، ولا يشترط في هذه المسؤولية أن يكون التابع حاضراً أو حتى معروفاً[١٢٩].

نلاحظ من خلال حكم محكمة النقض السابق، أنها أقامت المسؤولية على أساس المسؤولية عن عمل الغير، وهذا يستفاد من عبارة (**مسؤولية الدولة تبقى ثابتة**)، لكنه ومن ناحية أخرى، وإذا ما قرأنا هذا الحكم بتمعن، فإننا نلاحظ – وفق رأيي الشخصي – أن القضاء يقر بمسؤولية الدولة المباشرة إذا تعذر تحديد الموظف المتسبب بالضرر، وهذا يستفاد من عبارة (**ولو تعذر تعيين المتسبب في الضرر من بين الموظفين**)، وهذا حقيقة ما ذهب إليه الفقه المشار إليه سابقاً.

نتائج خطيرة يمكن ترتيبها على ما سبق عرضه، لأنه لو أقمنا المسؤولية على أساس أنها منسوبة مباشرة إلى الشخص المعنوي العام، فهذا يعني أنه وحده الذي سوف يتحمل التعويض عن الضرر. وعلى العكس إذا أقمناها على أساس المسؤولية عن فعل الغير، فسوف تؤدي إلى أن يعود المتضرر على الشخص المعنوي العام بالتعويض، وبدوره يعود الأخير على الموظف بما تحمله. بمعنى آخر، إذا كان الخطأ له علاقة بالوظيفة فسوف يتحمله الشخص المعنوي العام، أما إذا كان الخطأ شخصياً، فيمكن أن يتحمله الموظف، ويمكن أن يتحمله الشخص المعنوي العام إذا عاد المتضرر بدعواه على الشخص المعنوي العام.

---

١٢٩ نقض سوري، الغرفة المدنية الثالثة بقرار(٧٠٧) أساس (٣١٦) تاريخ ١٩٩٧/٦/٨، د. محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني، الجزء الثالث، مرجع سبق ذكره، ص٢٥٦١ -٢٥٦٢، المبدأ ٥١٦٢،

والواضح أن المشرع الفرنسي قد ذهب ومن بعده المصري والسوري إلى أن أساس مسؤولية الدولة هي المسؤولية عن عمل الغير، هذا طبعاً فيما يتعلق بالأعمال المادية فقط، ولعل هذا الأمر يعود إلى وجود قوانين في فرنسا تنص على تطبيق قواعد القانون المدني على التصرفات المادية، ومن ناحية أخرى، فإن هذا الأمر يعود إلى خروج التصرفات المادية عن ولاية القضاء الإداري في مصر وسورية.

الفرع الثاني

مدى تطبيق قواعد المسؤولية المدنية على المسؤولية الإدارية

في فرنسا -من حيث المبدأ -ووفقاً لحكم "بلانكو" السابق الإشارة إليه، يستبعد تطبيق قواعد القانون المدني فيما يتعلق بتنظيم المسؤولية الإدارية. وكان مجلس الدولة الفرنسي قد أقر هذا المبدأ سابقا في قضية "روتشيلد" عام ١٨٥٥، وقد استند في حكمه على مجموعة من الحجج، على فرض أن نصوص القانون المدني التي كان يُراد تطبيقها (المواد ١٣٨٢ -١٣٨٤) لا تهدف، وفقاً لصياغتها وقصد واضعيها، إلى تنظيم مسؤولية الإدارة، فهي تتحدث عن مسؤولية الإنسان ولا يمكن أن تنصرف إلى الدولة والأشخاص المعنوية العامة الأخرى. من جانب آخر، تنظم هذه النصوص علاقة المتبوع بالتابع، فتجعل المتبوع مسؤولاً عن أعمال التابع، وهذا ما لا يجوز قياسه على علاقة الموظف وإدارته، فالموظف يرتبط بإدارته بعلاقة نظامية لائحية تحكمها القوانين واللوائح، ولا يمكن أن تكون هذه العلاقة تعاقدية كعلاقة المتبوع بالتابع. أخيراً، يرى المجلس في رأيه هذا أن القواعد المدنية عاجزة عن مواجهة جميع صور مسؤولية الإدارة، خصوصاً في الحالات التي لا يمكن أن ينسب فيها الفعل الضار إلى موظف معين[١٣٠].

في المقابل، وعلى الرغم من وجاهة هذه الحجج، يرى جانب من الفقه أنها غير مقنعة. فلا مانع من انسحاب القواعد المدنية وتطبيقها على المسؤولية الإدارية، فتطبيق هذه القواعد غير مقصور على الشخص الطبيعي، إذ إنها مطبقة على الأشخاص المعنوية

---

١٣٠ د. سليمان محمد الطماوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، دراسة مقارنة، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٧، ص٩٠ -٩١.

الخاصة. ثم إنه إذا كانت علاقة الموظف بالدولة تختلف في طبيعتها عن علاقة التابع بالمتبوع، فإنهما يشتركان في حق الدولة والمتبوع في توجيه كل من الموظف والتابع. ناهيك عن أن مسؤولية الإدارة قد لا تستند إلى نص المادة /١٣٨٤/ التي تتحدث عن مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، بل يمكن أن تستند إلى المادة /١٣٨٢/ على أساس الخطأ المباشر الصادر من الإدارة[١٣١].

بناءً على ما سبق، فلا يجوز حصر مصادر قواعد المسؤولية الإدارية بالقانون الإداري وحده، وما لا شك فيه أن الفضل الكبير يعود إلى مجلس الدولة الفرنسي في وضع العديد من المبادئ القضائية التي تحكم العديد من المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الإدارية، بل إن الفضل يعود إليه أساس اً في ابتداع نظرية المسؤولية الإدارية بكاملها في القانون الإداري.

بيد أن هذه المبادئ غير كافية، وكثيراً ما تكون المسؤولية الإدارية في فرنسا مرعية بقواعد القانون الخاص، حتى إن القضاء الإداري الفرنسي أشار في العديد من أحكامه إلى أن مسؤولية المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، إنما هي مرعية بقواعد القانون الخاص. ولا يقف الأمر عند هذا فحسب، بل إن التشريع نفسه في فرنسا، قد أوجب في القانون الصادر عام ١٩٥٧، تطبيق قواعد المسؤولية المدنية الواردة في القانون المدني على مسؤولية السلطة العامة عن الحوادث والأضرار التي تتسبب بها سياراتها وآلياتها[١٣٢]، ولهذا قلنا سابقاً إن المشرع الفرنسي يقيم المسؤولية الإدارية فيما يتعلق بالأعمال المادية على أساس المسؤولية عن عمل الغير.

بذلك يمكن القول إن القواعد التي تحكم مسؤولية الإدارة في فرنسا إنما تتدرج في ثلاث طوائف. بدايةً، مبادئ قضائية موضوعة من قبل مجلس الدولة الفرنسي، تمثل القانون العام لمسؤولية الإدارة. ومن ثم قواعد القانون المدني، المطبقة تبعاً للنصوص

---

١٣١ د. سليمان محمد الطماوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، ص٩١ -٩٢.

١٣٢ د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، بلا دار نشر، ١٩٩٨، ص٣٣٢.

القانونية التي تنص على تطبيق القانون المدني على مسؤولية الإدارة مثل القانون الصادر لعام ١٩٥٧، أو تبعاً لأحكام مجلس الدولة الفرنسي، مثل أحكامه التي تشير إلى تطبيق قواعد المسؤولية المدنية على المرافق الصناعية والتجارية. وأخيراً، القوانين الخاصة التي تحكم بعض نواحي المسؤولية، وقد أطلق عليها الفقهاء مصطلح النظام القانوني للمسؤولية، وهذه القوانين تراعي مقتضيات خاصة، لا يمكن تحقيقها في ظل القواعد المدنية والقضائية، فمنها ما يعفي من المسؤولية، ومنها ما يعمل على توسيع نطاق المسؤولية مثل مسؤولية البلديات عن الأضرار الناجمة عن التجمعات والمظاهرات، والبعض الآخر منها يستبدل بمسؤولية الموظف مسؤولية الدولة[١٣٣].

وهكذا إن تطبيق القواعد الخاصة بالمسؤولية المدنية على المسؤولية الإدارية في فرنسا، لا يعني أن الاختصاص بالنظر في مسؤولية الإدارة ينتقل من القضاء الإداري إلى القضاء العادي، بل إن مجلس الدولة الفرنسي هو صاحب الولاية العامة بالنظر في سائر المنازعات الإدارية، سواء تعلق الأمر بالأعمال المادية أو بالتصرفات القانونية، ولكن هذا لا يمنع من أن يطبق مجلس الدولة الفرنسي، القواعد الواردة في القانون الخاص على المنازعات الإدارية المنظورة أمامه.

ظلت مصر حتى عام ١٩٧١ وقبل صدور الدستور آنذاك، تطبق قواعد القانون الخاص على الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة، ذلك لأن الاختصاص فيها ينعقد أساساً للقضاء العادي قبل ذلك الوقت، ولم يصبح مجلس الدولة المصري صاحب الاختصاص العام، في نظر سائر المنازعات الإدارية إلا بعد صدور دستور عام ١٩٧١ وقانون مجلس الدولة آنذاك، وحين كان الاختصاص ينعقد للقضاء العادي، فإن محكمة النقض

---

١٣٣ د. سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٤، ص٢٧٨ -٢٧٩، وأيضاً انظر في ذلك د. سليمان محمد الطماوي، في كتابه: مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص٩٤ -٩٥.

المصرية، رفضت تطبيق الأحكام التي انتهى إليها مجلس الدولة الفرنسي، وآثرت تطبيق قواعد القانون الخاص على المنازعات التي لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري[١٣٤].

وهنا تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة المصري قضى بتطبيق قواعد القانون الخاص والأخذ بها في مجال القانون العام، وإن كان مجال تطبيقها هو روابط القانون الخاص، إلا أنها من الأصول العامة التي يجب النزول عليها في تحديد الروابط الإدارية، ما دامت تتفق وتسيير المرافق العامة[١٣٥].

وعلى الرغم من ذلك فإن الاختصاص في نظر المنازعات الإدارية الخاصة بالأعمال المادية الصادرة عن الإدارة، ما تزال في مصر خاضعة الى اختصاص القضاء العادي، يشاركه في ذلك القضاء الإداري، وذلك لأن حسم موضوع الاختصاص في هذه النوعية من الأعمال يتطلب عرض الأمر على المحكمة الدستورية العليا لفض تنازع الاختصاص بين القضاء المدني والقضاء الإداري[١٣٦].

بناءً على ما سبق، يمكن القول إن الولاية تنعقد الى مجلس الدولة المصري للنظر في المنازعات المتعلقة بالتصرفات القانونية، في حين أن اختصاصه في نظر المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية، هو مرهون بقرار المحكمة الدستورية العليا، وإذا ما نُظرت المنازعة المتعلقة بالأعمال المادية أمام القضاء العادي، فإنه وبلا شك سوف يطبق قواعد القانون المدني الخاصة بمسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، أما إذا نُظر هذا النزاع أمام القضاء

---

١٣٤ د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي – دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٣٦٨، وانظر أيضاً د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية، الجزء الأول (إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص١٣٦ وما بعدها.

١٣٥ حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر بتاريخ ١٢ كانون الأول ١٩٥٩ مشار إليه لدى د. عمار خليل التركاوي، المرجع السابق، ص٣٨٣ -٣٨٤.

١٣٦ د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص١١٨.

الإداري، فلا يمنع الأمر من تطبيق تلك القواعد، لطالما أن مجلس الدولة أباح لنفسه، بأن يطبق قواعد القانون الخاص على روابط القانون العام.

أما في سورية، فقد خص قانون مجلس الدولة في سورية قم ٥٥ لعام ١٩٥٩ القضاء الإداري وحده دون غيره بالفصل في المنازعات الناشئة عن القرارات الإدارية النهائية والمشوبة بإحدى عيوب المشروعية[١٣٧]، بيد أنه يخرج من نطاق اختصاصه، الفصل في المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية الصادرة عن الإدارة والتي لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري[١٣٨]، وهذا أيضاً ما جاء به قانون مجلس الدولة السوري الجديد رقم ٣٢ لعام ٢٠١٩.

هذا يعني أنه يعطي صلاحية الفصل في مسؤولية الإدارية عن تصرفاتها المادية للقضاء العادي، وأن القضاء العادي سوف يطبق بشكل طبيعي أحكام المسؤولية المدنية على مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها المادية،خصوصاً المادة /١٧٥/ من القانون المدني التي تتحدث عن مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع.

وما تجدر الإشارة إليه، أن مجلس الدولة في سورية، قد أعطى نفسه إمكانية تطبيق قواعد القانون الخاص على روابط القانون العام، وذلك كلما رأى أن تلك القواعد تتلاءم وطبيعة روابط القانون العام، أو إذا وجد نصاً يقضي بذلك[١٣٩].

وبناء على ما سبق، يمكن أن نخلص إلى القول إن أحكام مسؤولية الإدارة تخضع الى نوعين من القواعد القانونية في سورية بحسب التصرف الصادر: بدايةً قواعد القانون العام، المطبقة على مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية كقراراتها الإدارية المشوبة بعيب من عيوب المشروعية، وفي هذه الحالة يمكن أن نطلق على تلك المسؤولية، مصطلح المسؤولية الإدارية، **ولا يمنع وفق رأيي الشخصي، من أن تطبق قواعد القانون المدني على هذه المسؤولية، طالما أن مجلس الدولة قد أباح لنفسه هذا الأمر.** ثانياً، قواعد

---

١٣٧ انظر المادة /٩/ من قانون مجلس الدولة في سورية رقم (٥٥) لعام ١٩٥٩.

١٣٨ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا رقم (٥٧) في القضية ٧٦ لعام ١٩٦٦، المحامي مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص٤٩٧، المبدأ ٧٩٨١.

١٣٩ حكم المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم (١٠١) في القضية (٢٢) لعام ١٩٩٦، المحامي مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص٤٨٤، المبدأ ٧٩٤٢.

القانون المدني، المطبقة على مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها المادية، وما دامت هذه المسؤولية منظورة أمام القضاء العادي، فلا يمكن أن نطلق عليها مصطلح المسؤولية الإدارية، بل مسؤولية الإدارة المدنية. ولعل هذا ما سيسوغ رجوعنا إلى مبادئ القضاء العادي،خصوصاً قرارات محكمة النقض السورية، عند بحثنا في تفاصيل المسؤولية الإدارية المبنية على الخطأ، لطالما كان القضاء العادي يختص بجزء منها.

إلا أنني أعتقد في إخراج مجلس الدولة السوري للأعمال المادية من نطاق ولايته، موقفاً منتقداً من عدة نواحٍ، ولعل أهم هذه النواحي وأجدرها بالذكر، هي أن موقفه هذا، سيؤدي بالموظف إلى التقاعس عن العمل والتردد في تطويره، لطالما أنه على دراية من أن العمل الذي يقوم به هو عمل مادي ولن يتمتع بالحماية المقررة للقرار الإداري، على اعتبار أنه قد يرتب خطأً، يكيفه القضاء العادي على أنه خطأ شخصي، ومن ثم سيتحمل هو شخصياً نتيجة فعله بدلاً من الإدارة، التي ستتحمل المسؤولية إبتداءً على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، إلا أنها سوف تعود عليه بدعوى رجوع بما تحملته لقاء خطئه الشخصي.

وختاماً، يمكن أن نخلص إلى القول إنه لا غنى عن تطبيق بعض قواعد المسؤولية المدنية في مجال المسؤولية الإدارية. الأمر الذي يعني رجوعاً إلى قواعد القانون المدني في مناسبات عديدة على فرض أنه الأقدم، وأنه يضم قواعد قانونية أصولية قابلة للتطبيق على سائر المنازعات غير المستثناة منه، وذلك على خلاف القانون الإداري الحديث النشأة والقابل للتطور عبر الزمان، ما قد يسمح باستقلال قواعد المسؤولية الإدارية بشكل أكبر عن نظيرتها المدنية.

المطلب الثاني

الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة

من حيث المبدأ، تقوم المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، مرفقياً كان أم شخصياً (الفرع الأول). وقد درج القضاء والفقه الإداري على التمييز بين هذين النموذجين من الأخطاء، معتمداً في ذلك مجموعة من المعايير القانونية التي تسمح، في مرحلة لاحقة، لترتيب الآثار القانونية المتناسبة في نوعيتها وشدتها مع طبيعة الخطأ (الفرع الثاني). ما فتح

المجال واسعاً أمام رؤية أوضح للخطأ الشخصي الممكن ارتكابه من قبل رجل الشرطة، وتحديد بعض الممارسات الممكن تصنيفها ضمن هذا الإطار (الفرع الثالث). هذا الجهد القانوني أسهم تدريجياً في تكوين فهم جيد لما يمكن أن ينسب الى وزارة الداخلية من أخطاء مرفقية (الفرع الثالث). وفي مرحلة لاحقة، يغدو مما لا يمكن الاستغناء عنه التفصيل في قواعد المسؤولية الممكن تطبيقها على رجل الشرطة من جهة، وعلى وزارة الداخلية من جهة ثانية (الفرع الرابع).

الفرع الأول

مفهوم الخطأ في المسؤولية الإدارية

درج القضاء الإداري الفرنسي على التفرقة في مجال المسؤولية الإدارية بين الخطأ المرفقي أو المصلحي والذي يُنسب الإهمال أو التقصير فيه إلى المرفق العام ذاته، والخطأ الشخصي الذي ينسب إلى الموظف العام.

أولاً- مفهوم الخطأ الشخصي:

في البداية تجدر الإشارة أنه لا يوجد أي نص تشريعي في التشريعات المقارنة، ينص على تعريف الخطأ الشخصي أوالخطأ المرفقي، وكل المحاولات التي بُذلت لوضع حدود فاصلة بين هذين الخطأين، هي إما محاولات فقهية، أو محاولات قضائية يرجع الفضل فيها إلى مجلس الدولة الفرنسي[١٤٠].

يُعرف الخطأ الشخصي على أنه خطأ يرتكبه الموظف في أثناء مباشرة نشاطه الوظيفي، بهدف تحقيق منفعته الذاتية أو بدافع الكراهية نحو الغير أو انتقاماً منه. كما ويعد الخطأ شخصياً ولو كان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة، وذلك عندما يبلغ درجة كبيرة من الجسامة، يفصح الموظف فيه عن ضعف عميق في نفسيته، أو يصل إلى حد عدّه جريمة جزائية، وفي مثل هذه الحالات، من غير المستساغ أن تدفع الإدارة التعويض

---

١٤٠ انظر في ذلك، د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، مرجع سبق ذكره، ص٤١ - ٤٢.

عنه[١٤١]. من جانب أخر، يذهب جانب من إلى أن الخطأ الشخصي هو الخطأ الذي يرتكبه الموظف خارج الوظيفة الإدارية، أو يُرتكب داخل نطاق الوظيفة، ويكون مشوباً بسوء نية أو بقدر كبير من الجسامة. في حين يذهب جانب آخر إلى أن الخطأ الشخصي هو الخطأ الذي يرتكبه الموظف خارج نطاق الوظيفة وكذلك الخطأ الذي يُرتكب داخل نطاقها، وذلك لحدوثه في أثناء العمل أو باستخدام أدوات العمل، بشرط أن يكون ارتكاب الموظف الخطأ في الحالة الأخيرة، يدل على سوء نيته أو رعونته وشدة إهماله، ما يجعله جسيماً[١٤٢].

ثانياً- مفهوم الخطأ المرفقي:

في المقابل، يعدّ الخطأ مرفقياً عندما يكون في صورة إخلال بواجبات الوظيفة، وينسب إلى المرفق حتى ولو كان الذي قام به أحد موظفي الإدارة، متى كان هذا الإخلال بحسن نية وغير بالغ الجسامة[١٤٣]. كما يذهب آخرون إلى أن الخطأ المرفقي هو الخطأ المنسوب إلى موظف أو أكثر، ولا يكون له طابع الخطأ الشخصي القابل للانفصال عن الوظيفة[١٤٤].

في الواقع إن كلا الخطأين الشخصي والمرفقي مرتكبان من قبل موظف، ولكن الفرق بين الحالين، هو أن المسؤولية في الخطأ الشخصي تقع على عاتق الموظف، في حين تقع المسؤولية في الخطأ المرفقي على الإدارة التي يتبع لها الموظف الذي قام بالفعل

---

١٤١ د. علاء الدين محمد حمدان، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي، رسالة دكتواره، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٠ -ص١٧٧.

١٤٢ د. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، بلا دار للنشر، بلا تاريخ، ص١٠٢.

١٤٣ مشار إليه لدى د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سبق ذكره، ص٣٥٥.

١٤٤ جورج فوديل، وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، مرجع سبق ذكره، ص٤٧٩.

الخاطئ. وفي هذا يتجه البعض إلى أن مرتكب الخطأ المرفقي قد يكون معلوماً وقد يكون مجهولاً، فلا أهمية لذلك، لأن التمييز في هذه الحالة يكون على أساس وجود خطأ لا يمكن نسبته إلى موظف[١٤٥]، من ذلك على سبيل المثال، قيام وزارة الداخلية بفض تظاهرة ما يسبب ضرراً لبعض الأشخاص ويتعذر معرفة من قام بهذا الضرر.

في الحقيقة إن التمييز بين ما يعدّ خطأ مرفقياً، وما يعد خطأً شخصياً هو أمر في غاية التعقيد والصعوبة، ومن أجل ذلك، فقد تبنى الفقه الإداري معايير عدة للتمييز بين الخطأين، وتبعه في ذلك القضاء الإداري.

الفرع الثاني

التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي

تعددت آراء الفقه الفرنسي واتجاهاته لمعرفة فيصل التفرقة بين هذين الخطأين، فظهرت معايير عدة للبحث في هذا الأمر، وكل منها سار في اتجاه مغاير للآخر، لنرى بعدها اتجاه القضاء الإداري ومدى اعتماده على المعايير الفقهية في كل من سورية ومصر وفرنسا.

أولاً- المعايير الفقهية للتمييز بين الخطأين الشخصي و المرفقي :

تنوعت المعايير الفقهية الراصدة للحد الفاصل ما بين الشخصي والمرفقي من الأخطاء المرتكبة بمناسبة نشاط مرفق الشرطة. من هذه الآراء الفقهية ما اعتمد توافر النزوة الشخصية من عدمه كمعيار، ومنها من ذهب الى تبني فكرة جسامة الخطأ، البعض ذهب باتجاه تفضيل فكرة الخطأ المنفصل عن الوظيفة للفقيه، أو حتى الغاية أو الهدف من النشاط، في حين ركن فريق أخير إلى فكرة طبيعة الالتزام الذي تم الإخلال به.

---

١٤٥ د. زهدي يكن، القضاء الإداري في لبنان وفرنسا، دار الثقافة، بيروت، بلا تاريخ للنشر، ص٢٠٧ - ٢٠٨.

أ- معيار النزوات الشخصية (*Laferiere*)

يعدّ الفقيه "لافيريير" أول من حاول أن يضع معياراً مميزاً لنوعي الخطأ، حيث يقوم هذا المعيار على أساس النزوات الشخصية، أي حسن أو سوء نية الموظف التابع الى الإدارة. يرى "لافيريير" الخطأ الشخصي تصرفاً يكشف عن ضعف الإنسان وعدم تبصره، وهذا بخلاف الخطأ المرفقي الذي يصدر عن رجل الإدارة، غير مصبوغ بطابع شخصي وينبئ عن موظف عرضة للخطأ والصواب[١٤٦]. كما ويضيف "لافيريير"، أن الخطأ يكون شخصياً عندما تكون المخالفة المرتكبة من قبل الموظف جسيمة، بحيث تزيد عن المخاطر العادية للوظيفة، أو إذا تبين من الفعل الخاطئ سوء النية[١٤٧].

يمتاز هذا المعيار بالمرونة والوضوح والموضوعية، حيث يمنع مسؤولية الإدارة عن الأعمال التي يقوم بها الموظف إذا قصد منها تحقيق أغراضه الشخصية، ولكنه وفي الوقت نفسه يؤخذ عليه أنه يعتمد على النية لدى الموظف، أي البواعث النفسية التي الكامنة في شخص الموظف. كما إن العمل بهذا المعيار من شأنه أن يستبعد مسؤولية الموظف عن الأخطاء الجسيمة إذا أتاها عن حسن نية[١٤٨].

ب- معيار جسامة الخطأ (*Jeze*)

يقوم هذا المعيار على التمييز بين نوعين من الأخطاء، الخطأ البسيط والخطأ الجسيم، حيث يعدّ الخطأ الجسيم خطأً شخصياً، بينما يعدّ الخطأ البسيط من عداد الأخطاء المرفقية. وبذلك تندرج إساءة تقدير الوقائع أو تفسير القانون أو ارتكاب جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات ضمن نطاق الخطأ الجسيم أي الخطأ الشخصي. أما الخطأ

---

١٤٦ د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سبق ذكره، ص٣٤٧.

١٤٧ د. علاء الدين محمد حمدان، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي، مرجع سبق ذكره، ص١٨٠.

١٤٨ د. عبد الإله الخاني، بحث بعنوان (مفهوم الخطأ الجسيم في القانون الإداري)، مجلة المحامون، العدد الأول، السنة الرابعة والأربعون، دمشق ١٩٧٩، ص١ -٧.

البسيط فهو من الأخطاء العادية التي يقترفها الموظف بصدد قيامه بعمله اليومي والذي يعدّ من المخاطر العادية للوظيفة العامة[١٤٩].

تعرض هذا المعيار الى النقد على فرض أنه يرى في كل حالات الخطأ الجسيم مصدراً للخطأ الشخصي، في حين عدّ مجلس الدولة الفرنسي بعض الأخطاء الجسيمة من الأخطاء المرفقية متى كان تصرف الموظف غير قابل للفصل عن الوظيفة. هذا بالإضافة إلى أن الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات لا تعد بالضرورة خطأً شخصياً في فرنسا، إذ إنه ومنذ عام ١٩٣٥ أصبح من الممكن أن يترتب على تلك الجرائم خطأً مرفقي[١٥٠].

ج- معيار الخطأ المنفصل عن الوظيفة (*Hauriou*)

يتجه هذا المعيار إلى أن الخطأ الشخصي هو الخطأ يمكن فصله عن الوظيفة مادياً أو معنوياً، ويرتكبه الموظف خارج نطاق وظيفته، ولا علاقة له بواجبات الوظيفة مطلقاً، وهذا بخلاف الخطأ المرفقي الذي لا يمكن فصله عن الوظيفة أبداً[١٥١].

وقد انتقد هذا المعيار من ناحية أنه أوسع من اللازم في بعض الأحيان، إذ إنه يجعل من كل خطأ مهما كان تافهاً خطأً شخصياً لمجرد انفصاله عن الوظيفة، ومن ناحية أخرى فهو أضيق من اللازم لأنه لا يشمل الأخطاء المتصلة بواجبات الوظيفة إذا ما كانت على درجة كبيرة من الجسامة[١٥٢].

---

١٤٩ د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص٣٤٢.

١٥٠ د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، المرجع السابق، ص٣٤٩.

١٥١ د. سمير دنون، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني والإداري، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٩، ص٢١٧.

١٥٢ د. سليمان محمد الطماوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص٩٩.

د- معيار الغاية أو الهدف (*Duguit*)

يتجه هذا المعيار الى التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي من زاوية الغرض أو الغاية التي يهدف إلى تحقيقها الموظف، وبغض النظر عن جسامة الخطأ، وعليه فإذا قصد الموظف من تصرفه تحقيق أغراض لا علاقة لها بالوظيفة أو الأهداف الإدارية لتحقيق أغراض شخصية، فإن الخطأ في هذه الحالة يعدّ خطأً شخصياً. وبعبارة أخرى، لا يسأل الموظف إذا أخطأ بحسن نية وهو يستعمل سلطات وظيفته، ولكنه يسأل حين يستغل هذه السلطات، وقد وُجه إلى هذا المعيار انتقادات شبيهة بالانتقادات الموجهة الى معيار النزوات الشخصية من ناحية أنه يتطلب البحث في الدوافع والبواعث النفسية[١٥٣].

هـ- معيار طبيعة الالتزام الذي تم الإخلال به (*Douk Rasy*)

جاء الفقيه "دوك راسي" بمعيار جديد، منتقداً في الوقت نفسه كافة المعايير السابقة كافة، إذ إنها – وبرأيه – جميعها محاولات مبتورة وناقصة، ولا يمكن أن تنتج معياراً عاماً لتحديد الخطأ الشخصي، والذي يسأل عنه الموظف في ماله الخاص وتختص به جهة القضاء العادي، والخطأ المرفقي الذي يثير مسؤولية الإدارة أمام القضاء الإداري.

ولهذا فهو يتجه إلى تبني معيار النظر إلى طبيعة الالتزامات التي تقع على كاهل رجل الإدارة، ورأى في تقسيمها إلى نوعين: يتضمن الأول منها الالتزامات العامة والتي يفرضها القانون على جميع الأفراد بما فيهم الموظفين، والتي يترتب على إخلال الموظف بها ارتكاب خطأ شخصي، يحاسب عليه الموظف وحده من دون محاسبة الإدارة. أما النوع الثاني من الأخطاء فيتمثل في الالتزامات الوظيفية المرتبطة بالعمل الوظيفي، حيث يؤدي الإخلال بها إلى ترتيب مسؤولية الإدارة عن ذلك الخطأ، الذي يعدّ خطأ مرفقياً[١٥٤].

---

١٥٣ د. سمير دنون، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني و الإداري، مرجع سبق ذكره، ٢١٥ - ٢١٦.

[154] D. RASY, *Les Frontières De La Faute Personnelle Et De La Faute De Service En Droit Administratif Français*, L. G, D. J, 1963, p48.

بيد أن هذا المعيار بالرغم من أنه أراد أن يضيف شيء جديداً وموضوعياً إلى المعايير السابقة، غير أنه هو نفسه يحتاج إلى معيار آخر يوضح متى يكون الالتزام عاماً ومتى يكون وظيفياً، لا بل إنه يؤدي إلى اعتبار الأخطاء الجسيمة من عداد الأخطاء المرفقية لمجرد أنها نتيجة إخلال بالتزام وظيفي[١٥٥].

وهكذا فقد رأينا أن المعايير السابقة كافة لم تخلو أي منها من الانتقادات، ما يعنى أن أياً منها لا يرقى إلى درجة المعيار القاطع، بل هي مجرد توجيهات تصدق في بعض الحالات، وتخيب في بعضها الآخر.

ومن هنا لم يجد القضاء الإداري في فرنسا ضالته في الحلول الفقهية السابقة، ما دفعه إلى أن يسلك مسلكاً مرناً، مؤداه أن يضع الحل لكل قضية تعرض عليه، مسترشداً في ذلك بالمعايير كافة، ويأخذ منها ما يناسبه، آخذاً في الحسبان الظروف التي تحيط بالقضية، وما يحقق التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة من جهة، والاستجابة الى التطورات والظروف المتغيرة من جهة أخرى، لذا فإن المعايير السابقة ليست سوى توجيهات للقضاء يسترشد بها عند تطبيق قواعد المسؤولية الإدارية[١٥٦].

يؤيد كثير من رجال القانون في سورية هذا المنحى الذي لا يلزم جهة القضاء بقاعدة محددة سلفاً. بل إن ترك الأمر الى تقدير القضاء يدرس كل حالة على حدة ليقرر وجود الخطأ الشخصي أو المرفقي. كما إن محاولة وضع معيار عام وشامل هي محاولة مصيرها الفشل الذريع لأن الخطأ أياً كان، هو مسلك إنساني يصدر من الموظف نتيجة بواعث ودوافع عديدة منها ما يتعلق بشخصية الموظف، ومنها ما يتعلق بمحيطه الأسري، والآخر ما يتعلق بالوظيفة ذاتها، لذلك فإن تحديد أي من هذه العوامل، سيكون له الأثر في الخطأ إنما هو من صميم عمل القاضي المعروض عليه النزاع[١٥٧].

---

١٥٥ د. علاء الدين محمد حمدان، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي، ص١٨٦.

١٥٦ د. علاء الدين محمد حمدان، المرجع السابق، ص١٨٦ -١٨٧.

١٥٧ انظر في ذلك لدى د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سبق ذكره، ص٣٥٣، هامش.

ويبدو أنني أميل إلى هذا الاتجاه الذي يراعي خصوصية القانون الإداري من حيث ضرورة كونه مرناً، الأمر الذي لا يستقيم مع المعايير والقوالب الجامدة. فأفكار القانون الإداري إنما تأتي في كنتيجة لظروف واقعية يتم التجاوب معها والتطور بتطورها، ما يستدعي عدم كون القاضي الإداري أسيراً للنصوص التشريعية كالقاضي المدني، حيث توجب عليه أن يضع الحل المناسب للقضية المعروضة أمامه، بما يضمن حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وبما يضمن في الوقت نفسه حماية المصلحة العامة. هذا الدور الإنشائي للقضاء الإداري يرتب عدم الزام القاضي الإداري نفسه بآراء فقهة محددة، مع احتفاظه بحرية اللجوء إليها والاسترشاد بها واعتمادها كلما دعت الضرورة الى ذلك.

ثانياً: الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في نظر القضاء:

كانت الريادة -كما هي العادة - لقضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي تبنى مجموعة من المعايير الفقهية السابقة من دون أن يلزم نفسه بمعيار معين، تبعه في ذلك مجلس الدولة المصري آخذاً من تلك المعايير ما يرشده وما يناسبه، في حين خلا اجتهاد مجلس الدولة السوري إلا من أراء محدودة في هذا المجال.

أ- قضاء مجلس الدولة الفرنسي

اخذ مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه من المعايير الفقهية المشار إليها ما يناسبه، فعلى سبيل المثال أخذ بمعيار النزوات الشخصية في قضية (*Patier*) في ١٢ آذار عام ١٩٧٥، عندما قضى آنذاك بمسؤولية رجل الشرطة عن حادثة قتل ارتكبها أثناء ممارسته للوظيفة، استناداً إلى نية الانتقام الناجمة عن خطأ شخصي للموظف لا علاقة له بالوظيفة[١٥٨].

كما أخذ مجلس الدولة الفرنسي بمعيار جسامة الخطأ، وعدّ الخطأ الجسيم ولو لم يكن مقروناً بسوء النية من عداد الأخطاء الشخصية للموظف، وذلك عندما قرر

---

١٥٨ مشار إليه لدى د. سمير دنون، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني و الإداري، ص٢١٣.

في الحكم الصادر بتاريخ ٢٨ تموز لعام ١٩٥١على أساس أن قيادة الموظف الذي يعمل بصفة سائق للسيارة بسرعة جنونية، وهو في حالة سكر شديد يجعل الحادث عائداً إلى خطأ الموظف الشخصي، ولولا حالة السكر لكان الخطأ مرفقياً[١٥٩].

هذا وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي بمعيار الخطأ المنفصل عن الوظيفة، وعدّ خطأ رجل الإطفاء عندما كلفته إدارته بالتوجه إلى مكان معين، فانحرف بسيارته إلى مكان آخر لغاية شخصية وتسبب عندها بحريق لمخزن حبوب، جراء إلقائه عقب سيجارته،من عداد الأخطاء الشخصية التي لا علاقة لها بالوظيفة[١٦٠].

من خلال الأحكام السابقة، يتضح لنا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يلزم نفسه بمعيار واحد، وهو في الوقت نفسه يفرق بين نوعين من التصرفات: تصرفات تتم داخل نطاق الوظيفة وأخرى تتم خارجها، بحيث إذا كان الخطأ لا علاقة له بالوظيفة، فإنه يعدّ خطأً شخصياً، كما لو ارتكب الموظف الخطأ في حياته الخاصة، كأن يخرج في نزهة بسيارته فيصيب أحد الأفراد بضرر. أما إذا كان الخطأ ذا صلة بواجبات الوظيفة، فإنه يعدّ خطأ مرفقياً، ما لم يكن ذلك الخطأ على درجة من الجسامة، فإنه يعدّ عندئذ خطأ شخصياً ويحاسب عليه، كأن يتجاوز الموظف سلطاته ويأمر بهدم حائط بملكية أحد الأفراد من دون وجه حق[١٦١].

---

١٥٩ مشار إليه لدى د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره، ص٣٩٦.

١٦٠ حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ٢٦ شباط لعام ١٩٨١ ، مشار إليه لدى د. يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص٤٠٢.

١٦١ د. سليمان محمد الطماوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص١٠٠ - ١٠٢.

ب- قضاء مجلس الدولة المصري

أخذ مجلس الدولة المصري بالمعايير الفقهية، ولكن كحال نظيره الفرنسي، يأخذ من المعايير ما يرشده، وما يناسبه. وبذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها رقم (٩٢٨) لعام ١٩٥٩ أن الخطأ يعدّ شخصياً، إذا كان العمل الضار مصبوغاً بطابع شخصي، يكشف عن الإنسان بضعفه ونزواته وعدم تبصره. أما إذا كان العمل الضار غير مصبوغ بطابع شخصي وينم عن موظف عرضة للخطأ والصواب، فإن الخطأ يكون مصلحياً. فالعبرة بالقصد الذي ينطوي عليه تصرف الموظف وهو يؤدي واجبات وظيفته، فإذا قصد النكاية والإضرار أو المنفعة الذاتية، كان خطؤه شخصياً يتحمل هو نتائجه. وفيصل التفرقة بين الخطأين الشخصي، والمصلحي يكون بالبحث وراء نية الموظف، فإذا كان يهدف من القرار الإداري الذي أصدره تحقيق الصالح العام أو كان تصرفه يدخل ضمن واجبات الوظيفة، فإن هذا الخطأ يندرج ضمن إطار الأعمال الوظيفية، ويعدّ من الأخطاء المنسوبة الى المرفق العام. أما إذا تبين أن الموظف لم يعمل للصالح العام أو كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية أو كان خطؤه جسيماً بحيث يصل إلى ارتكاب جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات، فإن الخطأ في هذه الحالة يعدّ خطأً شخصياً ويسأل عنه الموظف في ماله الخاص[١٦٢].

والواضح من خلال هذا الحكم، أن قضاء مجلس الدولة المصري، قد أخذ المعايير الفقهية كافة للتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، مع الإشارة الى أن القضاء الإداري غير ملزم بأي من المعايير السابقة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في الثالث من آذار ١٩٦٩ من حيث إنه لا توجد قاعدة عامة مجردة تضع ضوابط محددة تفصل بوجه قاطع بين الأخطاء المرفقية والشخصية، وإنما يتحدد كل نوع من هذه الأخطاء في كل حالة على حدة، تبعاً لما يستخلصه القاضي

---

١٦٢ مشار إليه لدى: د. عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠، ص١٧٥.

من ظروف الدعوى وملابساتها، مستهدياً في ذلك بعدد من المعايير منها نية الموظف ومبلغ الخطأ من الجسامة والدافع إلى ارتكابه[١٦٣].

ج- قضاء مجلس الدولة السوري والتشريعات القانونية النافذة في سورية

في الواقع، ومن خلال استقراء أحكام مجلس الدولة في سورية، لم نجد إلا بعض الأحكام الخجولة التي تعرضت الى الخطأ الشخصي في إطار الوظيفة العامة. من ذلك اعتبارها أن الفعل الذي يشكل جرماً هو خطأ شخصي عندما قررت "**إن تأدية المبلغ إلى المحقق الإداري الذي تم المطالبة به تجعل من اختلاس هذا المبلغ من قبيل الخطأ الشخصي لا من قبيل الخطأ المرفقي، فلا تترتب على الشركة العامة أية مسؤولية جراء هذا الاختلاس**"[١٦٤]. إلا أن هذا الحكم لم يؤكد باجتهادات أخرى ليصبح مبدأ مستقراً.

ومن جهة أخرى نجد أن القضاء الإداري السوري نادى في أكثر من مناسبة بمسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها، من دون أن يبحث أو يميّز، بشكل صريح، فيما إذا كان الخطأ شخصياً أو مرفقيا. بل إنه ذهب إلى أبعد من ذلك عندما لم يقصر مسؤولية الإدارة على أعمالها القانونية الخاطئة، بل مدها لتشمل أعمال الإدارة المادية الخاطئة أيضاً.

١- في إطار الأعمال القانونية:

حكمت المحكمة الإدارية العليا في سورية بالقول: ... **إن إعادة المدعي إلى وظيفته يعتبر إقراراً بالخطأ الذي ارتكبته بالإحالة على التقاعد خلافاً للقانون... إن**

---

١٦٣ مشار إليه لدى د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سبق ذكره، ص٣٥٧.

١٦٤ مذكور في مجلة المحامون، قرار (١٩٩٠/٤٤٦) أساس ٣٢٥.

الإدارة تعتبر مسؤولة عن أخطاء موظفيها، ومن مقتضى ذلك هي ملزمة بالتعويض عن الضرر...."[١٦٥].

كما قضت أن "**الدولة تعتبر مسؤولة مالياً عن خطأ موظفيها إذا حصل بسبب الوظيفة أو العمل الإداري وتلزم بتعويض من كان ضحية لخطأها بسبب إصدار قرار حكم بإلغائه..."**[١٦٦].

نجد من خلال هذه الأحكام عدم تطرق المحكمة الى الخطأ الشخصي أو المرفقي صراحة، بيد أنه يمكن القول إن هناك إشارة ضمنية الى الخطأ المرفقي عندما اعترفت بمسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، ويستدل على ذلك أنه لو كان الخطأ شخصياً لما أعلنت مسؤولية الإدارة عن هذا الخطأ، ولم تتمسك بأي شرط لترتب مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، باستثناء شرط وحيد يتمثل بارتباط الفعل الضار بالوظيفة، بأن يكون في أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها، و من دون تحديد للجسامة، أو الأهواء الشخصية أو الهدف.

٢- في إطار الأعمال المادية:

قررت الجمعية العمومية في مجلس الدولة السوري في معرض إلزام الإدارة بالتعويض عن الأضرار المادية التي سببتها للغير قائلة: "**ومن حيث إن قواعد المسؤولية المدنية تجعل المتبوع مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه بخطئه متى كان واقعاً منه أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها الأمر الذي يتعين معه إلزام المؤسسة العامة... بالتعويض المطالب به**"[١٦٧]. كذلك في إطار مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع قررت المحكمة الإدارية العليا

---

١٦٥ قرارها في القضية رقم (٦) س ق(٢) جلسة ١٩٦٠/١٠/١٢ مجموعة المبادئ لعام ١٩٥٩ -١٩٦٤، ص٩٦.

١٦٦ القرار الصادر بالطعن رقم(٢٠) جلسة ١٩٦٢/٩/٣ فحص طعون، مجموعة المبادئ لعام ١٩٦٠ - ١٩٦٤، ص ١٢٨.

١٦٧ الرأي رقم (٢٠١٢/٣٤٥) المجموعة الذهبية ص١٥٤.

السورية بالتزام الإدارة بتعويض المتضرور بالتكافل والتضامن مع السائق الذي يعمل لديها[١٦٨].

ومن ثم نجد أن القضاء الإداري السوري لم يبحث سوى بارتباط الفعل الضار بالوظيفة، ليحكم بمسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها وقد يستدل على أن ذلك توجهاً نحو اعتبار الخطأ مرفقياً عندما يرتبط بالوظيفة، إلا أنه لا يمكن التسليم بذلك كقاعدة راسخة لعدم وجود صراحة في أحكامه.

ولعل مجلس الدولة أراد ترك هذا الأمر الى القوانين التي تنص على واجبات الموظف خصوصاً قانون العاملين الأساسي رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤، حيث جاء هذا القانون بنص مفاده أن يكون الموظف مسؤولاً تجاه الجهة العامة عن الأضرار التي تنشأ عن سوء قيامه بواجباته سواء كان ذلك عن قصد أم عن إهمال، على ألا يخل ذلك بمسؤوليته تجاه الغير[١٦٩].

من خلال النص القانوني السالف الذكر يمكن لنا القول إن المشرع أقر في هذا النص أمور عدة بدايةً، أقر بمسؤولية الموظف تجاه الجهة العامة نتيجة الإخلال بواجبات الوظيفة. ثم أكد على مسؤولية الموظف الشخصية تجاه الغير ممن لحقه ضرر جراء سوء قيامه بواجباته، وهذا الأمر كافٍ بحد ذاته للقول بخطأ الموظف الشخصي. غير مكترث ما إذا كان الخطأ السابق عائد إلى سوء نية الموظف أو عائد إلى إهماله. وأخيراً، أحال مسؤولية الموظف تجاه الغير إلى القواعد المقررة في هذا الشأن، أي إلى القانون الخاص أو إلى القانون الجزائي – حسب الحال – ذلك لأن قانون العاملين لم يتضمن أي نص ينظم مسؤولية الموظف تجاه الغير، بما في ذلك القانون رقم /٧/ لعام ١٩٩٠ الخاص بإحداث محاكم مسلكية للعاملين في الدولة والذي ينص على تأديب العملين مسلكياً عند مخالفتهم لواجباتهم الوظيفية.

---

١٦٨ انظر حكمها رقم (٢/٨٩) الطعن رقم (١١٨١) تاريخ ٢٠٠/٣/١ مجموعة المبادئ لعام ٢٠٠٠، ص٦٢٠.

١٦٩ المادة (٦٣) البند (٩) من قانون العاملين الأساسي في الدولة الصادر رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤.

وما تجدر الإشارة إليه، أنه إذا كان الاختصاص ينعقد في التصرفات المادية للقضاء العادي، وحيث إن المادة (١٦٨) من القانون المدني تنص على ألا يكون الموظف مسؤولاً عن عمله الذي أضر بالغير متى قام به تنفيذاً لأمر صدر عن رئيسه، فإنه وبالمفهوم المخالف لهذا النص يمكن أن نستنتج أن الموظف الذي يضر بالغير نتيجة تصرف وقع منه من دون أمر من رئيسه يكون مسؤولاً عن هذا العمل مسؤولية شخصية، وبالتالي فإن ذلك ينطبق أيضاً على الشرطي عندما يخالف أمر رؤسائه.

ولما كانت الأخطاء التي تندرج ضمن إطار التصرفات المادية للإدارة لا تجد لها نص يطبق عليها في القانون الخاص سوى النصوص التي تشير إلى مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، فإنه يمكننا القول إن القانون المدني قد تضمن النص على الخطأ المرفقي عندما أشارت المادة (١٧٥) على أن يكون المتبوع (الدولة) مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه (الموظف) بعمله غير المشروع متى كان واقعاً منه في حال تأدية وظيفته أو بسببها.

وتطبيقاً لذلك فإن مرفق الشرطة يكون مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه الشرطي بعمله غير المشروع متى كان واقعاً منه في حال تأدية وظيفته أو بسببها. وكثيرةٌ هي الأخطاء الشخصية التي تضمنها قانون العقوبات، كأن يمتنع الموظف مستعملاً سلطته ونفوذه ليؤخر تطبيق القوانين والأنظمة، أو كأن يمتنع عن تنفيذ القرارات والمذكرات القضائية. مثل هذه السلوكيات تعدّ من قبيل الأخطاء الشخصية التي يعاقب عليها بعقوبة جزائية[١٧٠].

وما تجدر الإشارة إليه أن الوضع يجري في فرنسا بعدم عدّ كل جرم جزائي هو خطأ شخصي بالضرورة، حيث إنه وقبل عام ١٩٣٥ كان كل جرم جزائي يشكل خطأ شخصياً، بيد أن محكمة تنازع الاختصاص الفرنسية سرعان ما تراجعت عن هذا الأمر في حكمها الصادر بتاريخ ١٤ كانون الثاني لعام ١٩٣٥ وعدّت أن خطأ الجندي الذي يقود

---

١٧٠ المادة (٣٦١) من قانون العقوبات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٤٨) تاريخ ١٩٤٩/٦/٢٢ وفقاً لآخر تعديلاته.

السيارة العسكرية وتسبب بضرر لأحد سائقي الدراجات هو خطأ مرفقي طالما أنه كان يقود السيارة تحت أمرة رئيسه الموجود فيها[١٧١].

وهكذا يمكن القول إن المعيار الذي استخدمه المشرع السوري للتمييز بين الخطأين الشخصي والمرفقي هو انفصال الخطأ أو اتصاله بالوظيفة ولذلك فقد قررت محكمة النقض السورية، مسؤولية وزارة الدفاع عن الخطأ الذي ارتكبه تابعها طالما أن الخطأ متصل بالوظيفة وهو استخدام المسدس الحربي[١٧٢].

قياساً على مسؤولية وزارة الدفاع في هذه الحالة، وعلى فرض أن أفراد الشرطة هم عسكريون يستخدمون السلاح الحربي، يمكن القول بمسؤولية وزارة الداخلية عن الخطأ الذي قد يرتكبه تابعها طالما أن الخطأ متصل بالوظيفة وهو استخدام السلاح الحربي.

بذلك يمكن القول إن مجلس الدولة السوري لم يضع أي معيار للتمييز بين الخطأين الشخصي والمرفقي، لا بل لم يتعرض لهذا الأمر إطلاقاً، تاركاً هذا الأمر الى فروع القوانين الأخرى، والتي هي أيضاً لم تتعرض الى هذا الأمر بشكل صريح، وإنما استطعنا استخلاص هذا الأمر من خلال الأحكام الصادرة عن القضاء العادي.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن أثر التمييز بين الخطأين الشخصي والمرفقي إنما يكمن في اختصاص القضاء العادي في الخطأ الشخصي، واختصاص القضاء الإداري في الخطأ المرفقي، ويتحمل الموظف عبء التعويض عن خطئه الشخصي، في حين تتحمل الإدارة التعويض في الخطأ المرفقي، بيد أن الاجتهاد القضائي السوري أشار إلى أن المتضرر يحق له أن يعود في الخطأ المرفقي لطلب التعويض على الدولة وعلى الموظف، أو يخاصم الموظف وحده، أو يخاصم المتبوع وحده، وهذا الخيار يعود الى المتضرر[١٧٣].

---

١٧١ للاطلاع على الحكم كاملاً وتفاصيل القضية انظر د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره، ص٤٠٦.

١٧٢ نقض سوري، الغرفة المدينة الرابعة، قرار /٨٥٩/ أساس /٤١١٢/ تاريخ ١٩٩٣/٤/٢٠.

١٧٣ نقض سوري الغرفة المدنية الثانية، قرار /٧٠٧/ أساس /٣١٦/ تاريخ ١٩٩٧/٨٦، د. محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني، الجزء الثالث، مرجع سبق ذكره، ص٢٥٦٢، المبدأ /٥١٦٢/.

الفرع الثالث

الخطأ الشخصي لرجل الشرطة

كانت القاعدة العامة هي عدم مسؤولية الدولة عن نشاط مرفق الشرطة، فلم تكن الدولة مسؤولة سابقا عن الأضرار التي يسببها هذا المرفق، كون أن نشاط سلك الشرطة يندرج ضمن نشاطات السلطة العمومية إعمالاً لمبدأ سيادة الدولة. غير أن هذا المفهوم تغير وأصبحت الإدارة تسأل عن كل تصرفاتها، ومن هذا المنطلق استقر موقف مجلس الدولة الفرنسي على مسؤولية الإدارة على أعمالها الضارة غير المشروعة منذ وقوع حادثة " بلانكو" الشهيرة التي كانت نقطة تحول في الاجتهاد القضائي، أدت إلى استقرار وضع قانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ ما يوجب توفير ثلاثة دعائم أساسية (الخطأ، الضرر، والعلاقة السببية بينهما).

لم يقف تطور فكرة المسؤولية الإدارية عن مجرد إقرارها، بل كان لا بد من العمل على التفصيل في حالات الخطأ الممكن تصور حدوثها بنتيجة النشاط الإداري، والتمييز بين الخطأ المرفقي الناتج عن تقصير المرفق في حد ذاته (مرفق الشرطة).، والخطأ الشخصي الناجم عن أخطاء يرتكبها الموظفون العموميون، وهم أفراد الشرطة في دراستنا هذه. ما يستدعي التعمق في فهم طبيعة هذه الصورة من الأخطاء، وتمييزها عن غيرها من الأخطاء ممكنة الحدوث في أثناء عمل الشرطي و المعايير التي تسمح بوصف الخطأ على أنه شخصي.

أولاً- طبيعة الخطأ الشخصي لرجل الشرطة:

في الخطأ الشخصي، يعين الشرطي في وظيفة عمومية، فهو موظّف حكومي سواء كان بالزّي الرسمي أو من دونه، مهمته تكمن في الحفاظ على النظام العام ومنع وقوع الجرائم والعمل على تجنب الوقوع فيما قد يترتب عليه الإخلال بالنظام العام بمشتملاته الثلاثة (الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة). وبمعنى أوضح السعي لمنع الخطر الدائم واكتشاف هذا الأخير من كواليس مجهولة قبل بدايته، والحفاظ على

أرواح الأفراد في المجتمع ليلاً ونهاراً، وذلك وفق التشريع والتنظيم المعمول به. وقد عرفت المادة الأولى من النظام الداخلي للشرطة في سورية أفراد الشرطة على أنهم **من القوى الفرعية العاملة في القوى المسلحة ومرتبطة بوزير الداخلية وتتألف من ضباط وصف ضباط وأفراد.**

تفرض الحتمية والضرورة على الشرطي الوقوع في أخطاء قد تواجهه في حياته الوظيفية أو العامة كون مهمته تتسّم بنوع من الخصوصية والصعوبة والخطورة. ما يعني إمكانية وقوعه في الخطأ الذي قد يكون شخصياً إذا ما توافرت فيه الشروط اللازمة لقيام المسؤولية الشخصية بأركانها الثلاث الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما.

وما يستدعى التفكر في وظيفة الشرطي طبيعة الأخطاء التي قد يرتكبها، والتي يوجب جبر الضرر. في الحقيقة، تمنح هذه الفئة من الموظفين الحكوميين امتيازات خاصة ممنوحة لهم بشكل حصري، في إطار الضبط الإداري والقضائي، كاستعمال الأسلحة النارية. على عكس ما هو عليه الحال بالنسبة الى الأخطاء التي قد يرتكبها موظف تابع الى مرفق عمومي. فمرفق الشرطة جهاز حسّاس له أهمية في المجتمع، الأمر الذي يوجب استعمال هذه الامتيازات واستغلالها بعقلانية وحيطة، من دون المساس بحقوق الأفراد والحريات العامة.[١٧٤]

واستناداً إلى تعريفات الخطأ الشخصي للموظف العام يمكن أن نستخلص أنّ الخطأ الشخصي للشرطي ما هو إلا إخلال بالتزام قانوني يرتكبه الموظف العام يُحدث ضرراً بالغير، نتيجة لنزواته الشخصية وعدم تبصّره بحيث لا تكون له علاقة بالوظيفة، مّا يؤدّي إلى قيام المسؤولية المدنية ضدّه على انفراد. وبالتالي يكون التعويض على حساب ذمته المالية، ذلك أن رجل الشرطة، قبل كل شيء موظف عام، ومن ثم فإن كل خطأ

---

١٧٤ د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٨، ص١١٤.

يرتكبه يكون ملازماً ومصاحباً للإخلال بالالتزامات والواجبات القانونية الوظيفية، مقررة حسب قواعد القانون الإداري، يكون خطأ شخصياً يعقد مسؤولية تأديبية[١٧٥].

ثانياً- تمييز الخطأ الشخصي للشرطي عن غيره من الأخطاء:

يمكن النظر إلى الخطأ الشخصي لرجل الشرطة من نواحٍ عدة، مما يصعب الإحاطة بجميع تلك الأخطاء.، ويستلزم ضرورة التمييز ما بينها وبعض صور الأخطاء المشابهة له كالخطأ الجنائي والتعدي المادي.

أ- الخطأ الشخصي والخطأ الجنائي:

قد يرتكب رجال الشرطة في أثناء أداء واجباتهم الوظيفية جريمة جنائية يعاقب عليها قانونا[١٧٦]. فالجرم الجنائي هو ذلك الإخلال بواجب أو إلتزام قانوني يتم تقديره وفق قواعد قانون العقوبات[١٧٧]، وقد يكون نتيجة ممارسة مرتكبة في أثناء العمل أو خارجه. فيكون الشرطي كأي موظف عادي مسؤول عن عمله المخالف للقانون الذي سبب أضراراً للغير.

الإشكالية تكمن فيما لو ارتكب الشرطي في أثناء تأديته لوظيفته خطأً جزائياً، كأن يقوم الشرطي بتهديد أو قتل شخص بوساطة السلاح النّاري[١٧٨]. سابقاً،

---

١٧٥ فراح بلعيون ، المسؤولية الإدارية عن أعمال مرفق الشرطة، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة العاشرة، الجزائر، ٢٠٠٦، ص١١.

١٧٦ د. جاد جابر ناصر، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص١٦١.

١٧٧ عبد الفتاح صالحي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المشروعة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ٢٠١٣، ص٣٠.

١٧٨ نبيلة أوقجيل، أثر الخطأ الشخصي للأعوان العموميين على مسؤولية الإدارة، مجلة المنتدى القانوني، العدد ٣، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ٢٠٠٦، ص٢٥٧ و٢٥٨.

كان ينظر إلى الخطأ الجنائي، دائماً، على أنه خطأ شخصي، بل ولعل هذه الحالة مثلت المثال الواضح للخطأ الشخصي لرجل الشرطة لفترة لا بأس بها. انتهى العمل بهذا الاتجاه، بصفة رسمية في فرنسا منذ عام ١٩٣٥[١٧٩]، وذلك في الحكم الذي أصدرته محكمة تنازع الاختصاص في قضية "*Thepaz*"، حيث أكدت على ضرورة مراعاة بعض المعايير التي وضعها القضاء لعدّ الخطأ شخصياً، وكما لو كان لا يمثل خطأ جنائياً. فعدّ الخطأ جنائياً أو غير جنائي لا يؤثر بذاته على كونه شخصياً أو مرفقياً، إذ أن الخطأ الجنائي قد يكون في بعض الأوقات خطأ مرفقياً، كما لو كان مثلاً غير عمدي ولم يبلغ درجة كبيرة من الجسامة، كما هو الحال في كثير من قضايا الإصابة الخطأ[١٨٠].

ومن جانب أخر يمكن تعريف الخطأ المدنّي مقارنة بالخطأ الجنائي على أنه ذلك الإخلال بالتزام قانوني الذي يؤسس للمسؤولية المدنية، ومثال ذلك قيام الشرطي بسبّ أو إهانة أحد الأشخاص. مثل هذا السلوك يعدّ خطأ مدنياً يرتب على عاتق الشرطي مسؤولية تقصيرية، فيتحمل التعويض سواء كان مادياً أو معنوياً دون فرض عقوبة جزائية، وفقا لقواعد القانون المدني[١٨١].

ب- الخطأ الشخصي والتعدي المادي:

يتحقق الاعتداء المادي نتيجة الاعتداء على ملكية الأفراد المنقولة أو غير المنقولة أو حرياتهم الفردية، بشرط أن يكون الخطأ جسيماً وظاهراً[١٨٢]. فيما قبل عام ١٩٤٣،

---

[179]Mémoire de Mestre: *Faute Administrative et Faute Pénal* Dh,1935. Chr,27 Liard. Thèse de droit, *l'infraction Pénal dans Les Services Publics*, Paris, 1939.Colliard Neteau, 1946, p138.

١٨٠ د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، مسؤولية وزارة الداخلية عن أعمال تابعيها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٥٧.

١٨١ د. جاد جابر ناصر، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية ، ص ١٦٢

١٨٢ د. جاد جابر نصر، المرجع السابق، ص١٥٩.

كان الشرطي، ولأنه موظف، مسؤول مسؤولية شخصية عن الاعتداء المادي وجبر الضرر، وكان كل اعتداء مادي من جانبه يأخذ صفة الخطأ الشخصي[١٨٣].

ظلت قاعدة التلازم بين الخطأ الشخصي والاعتداء المادي قائمة إلى حين صدور حكم محكمة التنازع في قضية مصادرة مدير بوليس باريس لصحيفة *l'Action Française"*. القرار الذي عدّ نقطة إنطلاق لنظرية التعدّي، حيث لم تعدّ محكمة تنازع القوانين الفرنسية خطأً شخصياً[١٨٤].

أما المسؤولية الناشئة عن الخطأ الشخصي للشرطي تقررت منذ سنة ١٩٥١ حيث أصبح الشرطي يسأل نهائياً عن خطئه الشخصي[١٨٥]، فمن خلال أحكام مجلس الدولة الفرنسي واجتهاداته في مجال المسؤولية الإدارية نذكر القرار *"La Ruelle"* بتاريخ ١٩٥٢/٧/٢٨، وتتخلص وقائعها بتسبّب الضابط *"La Ruelle"* بحادث مرور عندما استخدم سيارة عسكرية لأغراض شخصية. وجاء في حكمها أنّ الموظفين ليسوا مسؤولين قبل الإدارة عن النتائج الصادرة عن الأخطاء المرفقية، ولكنهم مسؤولين في حالة الخطأ الشخصي إذا كان الخطأ منفصل عن الوظيفة، وللإدارة حق الرجوع على موظفيها.

في قضية ثانية تسبب السيد *"Delvile"*، السائق لسيارة تابعة الى وزارة الإنشاء والتعمير الفرنسية، في أثناء قيادته سيارة الإدارة بسرعة مفرطة في إصابة السيد "لكارون" بأضرار. اعتبر خطأً السائق شخصياً، على فرض أن كان يقود بسرعة عالية وهو في حالة سكر. إلى جانب ذلك، تقرر إقامة مسؤولية الإدارة لكون فرامل تلك السيارة معطلة[١٨٦].

---

١٨٣ د. لبيب حاتم جابر، نظرية الخطأ المرفقي، (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٨، ص١١١.

184 T. C. Assemblé le 8 Avril 1935, "arrêt Action franscise", requête N: 00822, con, MICHEL, Paillet, La responsabilité administrative, Dalloz, France, 1996, p.113.

١٨٥ محمد أنور رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص٢١٦.

186 C. E. Asseblée Le 28, Juiilet 1951, arête et Delville, requite n: -1-74, (en ligne)wwwlexunter.net

نستنتج من كل هذا أنه يحق للإدارة الرجوع متى كان الخطأ الشخصي صادر عن الموظف العام، ويكون مسؤولين ماليا في مواجهة إدارتهم عندما يكون الضرر ناجم عن خطئهم الشخصي، أمّا في حالة اجتماع الخطأين الشخصي والمرفقي يحقّ للمتضررين مطالبة الإدارة بجبر الضّرر وتحمل تبعات التعويض.

ثالثاً- معايير تحديد الخطأ الشخصي للشرطي:

يعمد الفقه الإداري والاجتهاد القضائي إلى تقسيم الأخطاء الشخصية لرجال الإدارة على أساس خطأ مرتكب خارج نطاق الوظيفة، وآخر مرتكب في إطار الوظيفة غير أنه منفصل عنها.

أ- الخطأ خارج الوظيفة

هو الخطأ الأكثر تشخيصاً وذلك لارتباطه بالحياة الشخصية للشرطي، ولا يرتبط بأيّ صلة بالوظيفة. في هذه الحالة، يكون رجل الشرطة شخصاً مدنياً عادياً مجرّداً من الملابس الرسمية وأدوات ووسائل الوظيفة، ولا يمّت الى وظيفته بصلة تذكر[١٨٧]. عندها لا تتحمل الإدارة جريرة تصرف لا يعنيها في شيء، مهما اختلفت درجة الجسامة أو النية في إحداثه. كالشرطي الذي يتسبّب في حادث وهو في طريقه إلى العمل بوساطة سيارته الخاصة[١٨٨]، حيث يُسأل الشرطي كفرد عادي أمام المحاكم العادية (المدنية)، ولا تعدّ الدولة ضامنة له ولا تسأل نيابة عنه[١٨٩]. ومن ذلك أيضاً، عدم إمكانية مسألة الدولة عن

---

187 CHAPEUS René, Droit administratif général, 3éme Edition, Montchrestien, France, 1988، p.861.

١٨٨ ياسمينة بوراس، المسؤولية الإدارية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة الثالثة عشر، الجزائر، ٢٠٠٥، ص٣١.

١٨٩ يمكن القول إنه ليست له أيّ علاقة بها، غير أن تشخيص هذا النوع من الأخطاء يكون أكثر صعوبة فهو يجمع الأخطاء كافة غير الإدارية والتي حدثت خارج الوظيفة.

الشرطي الذي قتل شخصاً بالخطأ خارج ساعات العمل[١٩٠]. فاستغلال الشرطي لوظيفته لأغراض شخصية كخروج الموظف عن المسار المحدد له في مهمته، أو أن يقوم بالتهديد أو القتل بوساطة هذا السلاح أو عن طريق الوسائل الممنوحة الى الشرطي بمناسبة وظيفته ينتج عنه خطأً شخصياً. ولدينا في هذا الصدد قرار *SADOUDI*، الذي تتلخص وقائعه في أن شرطيّاً كان في غرفته بصحبة السيد المدعو *"SADOUDI"* وعند تنظيف مسدسه، انطلقت طلقة نارية أدت إلى وفاة هذا الأخير، وعدّ مجلس الدولة وطبقا للقواعد العامة أن قتل الشرطي للسيد *SADOUDI*، بوساطة سلاحه الذي يلزمه النظام الداخلي للشرطة بالاحتفاظ به، نظراً للخطورة التي يشكلها السلاح في منازل الأعوان على الغير، هو قتل خارج الوظيفة[١٩١].

ب- الخطأ المرتكب في إطار الوظيفة والمنفصل عنها:

من حيث المبدأ، يعدّ الخطأ المرتكب في إطار الوظيفة إما بمناسبتها أو في اثناءها كأصل عام خطأً مرفقياً. بيد أنه، وعلى سبيل الاستثناء، يمكن عدّ هذا الخطأ منفصلاً عن المرفق، ومن ثم إدراجه ضمن مجموعة الأخطاء الشخصية للشرطي عندما يرتكب عمداً، أو عندما يكون جسيماً [١٩٢].

---

١٩٠ محمد البشير وحمان، تطبيقات المسؤولة الإدارية في مرفق الأمن، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، المغرب، ٢٠٠٤، ص٥٠.

191 DELAUBADERE André, et autres، *Traité De Droit Administratif,* 5éme édition, L. G. D. J. France, 1999, p, 966.

١٩٢ ياسمينة بوراس، المسؤولية الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص٣٥.

أ- الخطأ العمدي

يعدّ الخطأ العمدي إخلالاً بواجب الخدمة بقصد الإضرار بالغير[١٩٣]، ويكون لهذا الخطأ طابع انتقامي. فالتعدّي على الغير بغرض الإضرار هو التعمّد بحدّ ذاته، وذلك عن طريق الإخلال بالالتزامات والواجبات المنصوص عليها قانوناً[١٩٤].

والملاحظ من كل هذا أن تصرفات الموظف تكشف لنا عن نيّة وشخصية الشرطي المتهور غير المتبصر والمندفع لتحقيق أغراضه الشخصية، وهي بذلك لا تتعلق بالمصلحة العامة. وفي ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي أن الخطأ الشخصي للموظف لا يعني حتمية مسؤولية الإدارة عندما لا تربط الخطأ بالخدمة أي علاقة، أو كان ارتكاب الخطأ مصحوباً بنية الانتقام وإلحاق الضرر بالغير. كان هذا الاجتهاد بمناسبة حكم المجلس في قضية *Pothier*[١٩٥]، في ١٢ آذار ١٩٥٧، والمتعلقة بحادثة قتل ارتكبها شرطي يتجول بسلاح الخدمة. استندت المحكمة في حكمها إلى أنّ حادثة القتل وقعت عن سوء قصد ونية مبيتة بغرض الانتقام. أدانت المحكمة الشرطي لتوافر سوء النية لديه، وقضت أن الضرر الذي نتج عن فعله يمثل خطأ شخصياً لا يرتبط بأي علاقة مع الخدمة[١٩٦].

٢- الخطأ الجسيم

---

١٩٣ فريدة بن مشيش، المسؤولية الإدارية عن أخطاء الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ٢٠١٤، ص٣٥.

١٩٤ وداد عويسي، المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ وأهم تطبيقاتها في القضاء الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ٢٠١٤، ص٥.

195 CE, 12 mars 1975, arrêt "POTHIER", Rec., 190, POUYAUD Dominique, op.cit., p.31.

١٩٦ حامد سليمان سامي، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٨، ص١١٠.

تبنى كل من "جير" و"هوريو" معياراً يعدّ الخطأ جسيماً عند صدوره من شخص قليل الذكاء، بمعنى أنه يرتكب عن حسن نية[١٩٧]. يتمثل هذا الخطأ في الخروج عن أخلاقيات المهنة، فهو يخصّ بشكل عام الأعمال المادية وليس التصرفات القانونية التي توجب نية الموظف (الخطأ العمدي)، ومتى تحقق شرط الجسامة فلا مجال للبحث في نيّة الشرطي فالجسامة وحدها في قضاء مجلس الدولة الفرنسي تكفي لوصف الخطأ بأنه شخصي[١٩٨]. هناك بعض المرافق تواجه صعوبات خاصةً اثناء تأدية نشاطها، ما يجعلها ملزمة باتخاذ قرارات عاجلة ذات نتائج خطيرة، ومن ثم فالخطأ اليسير بالنسبة لها يعدّ مغفوراً لا مساءلة بشأنه، كل ذلك لتتمكن من العمل من دون خشية من الوقوع في الخطأ[١٩٩].

من ذلك على سبيل المثال، قضية *"Delairtre"* والسيدة *"Pametes"*، والتي تتلخص وقائعها في أن البوليس قام بالمطاردة، على إثر تعقبهم لأحد المتظاهرين، والذي دخل إلى منزل ساعي البريد الذي كان بدوره مشاركا في المظاهرات، فلجأ إلى غرفة خادمة زوجته، ما أدى إلى استخدام احد رجال الشرطة عنف جسدي (لكمة) غير مبررة وتجاوز للحدود المشروعة لاستخدام القوة، وكان هذا الفعل في أثناء ممارسة الشرطة لوظيفتهم، والتي أدت إلى إصابة السيدة *"Pametes"* بضرر[٢٠٠]. وإلى جانب ذلك نجد حكم محكمة تنازع الاختصاص في قضية *Beranardas*، في ١٩٥٣/٣/٩، والذي قضى بعدّ ما ارتكبه الضابط خطأ شخصيا يسأل عنه عندما سمح للمتهم بالخروج دون اتخاذ أي إجراء لحمايته، على الرغم من علمه بالمخاطر التي كان ينتظرها المتهم في

---

١٩٧ عبد الفتاح صالحي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المشروعة، مرجع سبق ذكره، ص٣٠.

١٩٨ د. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، كلية عين شمس، القاهرة، ١٩٩٠، ص٢٥٠.

199 CHAPEUS René, op.cit, p.809.

200 CE, du 09/07/1953, DELAITRE, (en ligne); http:www.Conseil-Etat, Fr./grandes décision.

الخارج والتي أدت الى قتله، وعدته محكمة التنازع خطأ بالغ الجسامة ارتكبه رجل بوليس، وهو خطأ شخصي منفصل عن الوظيفة.

الفرع الرابع

الخطأ المرفقي

على الرغم من الجهود المبذولة من قبل التشريعات والأحكام القضائية لإيجاد فيصل التفرقة – كما رأينا سابقاً – بين الخطأين الشخصي والمرفقي لتحديد المسؤول عن الخطأ، فإن هذا الأمر عائد إلى القضاء ليقرر هذا الأمر في كل منازعة تعرض عليه، وله أن يسترشد بالمعايير الفقهية المبينة سابقاً بهذا الشأن.

عدّ البعض الخطأ المرفقي خطأ ينسب إلى المرفق، حتى ولو كان من قام به أحد موظفي المرفق، فيما إذا لم يعدّ خطأً شخصياً[٢٠١]. بمعنى أنه يعدّ خطأً مرفقياً كل ما لا يعدّ خطأً شخصياً[٢٠٢]. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بحكمها الصادر بتاريخ ٥ كانون الأول لعام ١٩٦٤ بقولها "**إن الخطأ المرفقي هو ما لا يمكن اعتباره خطأً شخصياً ومن ثم تسأل عنه إدارة المرفق وحدها**"[٢٠٣].

هذا وعدّ الفقه الفرنسي الخطأ مرفقيا في ثلاث حالات، في الوقت ذاته، مثلت التطور التاريخي لقضاء مجلس الدولة الفرنسي، وتلخصت في سوء إداء المرفق العام للخدمة ، عدم أدائه للخدمة مطلقاً أو تأخره في أداء الخدمة.

---

٢٠١ د. سليمان محمد الطماوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص١٠٨ - ١٠٩.

٢٠٢ د. سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨٢.

٢٠٣ مشار إليه لدى د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سبق ذكره، ص٣٦٢.

أولاً- سوء أداء المرفق العام للخدمة

في هذه الحالة تسأل الإدارة بالاستناد إلى عدم قيامها بالخدمة بالشكل المطلوب، فالمرفق في هذه الحالة قام بالخدمة بشكل رديء أو سيء. وهذه الصورة من صور الخطأ المرفقي، كباقي الصور الأخرى، يمكن أن تكون في حالة الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة، كما يمكن أن تكون في حالة القرارات الإدارية التي تترتب عليها مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي.

يُعرّف سوء تأدية الخدمة بأنه فعل إيجابي صادر عن مرفق الشرطة[٢٠٤]، الذي ينطوي على خطأ يترتب عليه ضرر نتيجة الإهمال وعدم الكفاءة، سواء كان الخطأ صادر عن شرطي معين بذاته أو سببه سوء تنظيم المرفق. فقد يكون الخطأ في صورة فعل مادي أو قرار إداري مخالف للقانون كما هو الحال في قضية*"Tomaso GRICO"* التي فصل فيها مجلس الدولة الفرنسي بحكم صادر في عام ١٩٠٥. تتلخص وقائع القضية في أنّ ثوراً هائجاً هرب من سوق الأربعاء بتونس، فاندفع وراءه الناس محاولين الإمساك به في ذات الحين أطلق عيار ناري فأصيب السيد *GRICO* بجراح في منزله. رفع هذا الأخير دعوى مطالباً بتعويضه عمّا أصابه، مدعيّاً أن العيار الذي أصابه أطلقه أحد رجال البوليس الذين كانوا يطاردون الثور الهائج. وبموجب هذا القرار قضى مجلس الدولة الفرنسي أنّ مرفق الشرطة مسؤول مالياً عن الأخطاء المصلحية التي يرتكبها أعوانه لعدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع مثل هذه الحوادث. وبذلك جاء هذا القرار ليضع حدّا لمسؤولية الدولة عن أنشطة مرفق الشرطة[٢٠٥]. في ذات السياق تأتي قضية *DAME GUIRAD*، وحكمها الصادر بتاريخ ١٨ حزيران ١٩٣٢، والتي تتخلص وقائعها في إطلاق أحد رجال

---

٢٠٤ محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري (ولايتا الإلغاء والتعويض)، دار الثقافة العربية، مصر، ١٩٨٨، ص١١٢.

205 CE, le 10 février, 1905, arrêt TOMAS, REQUITE, N: 10365, con, CASSIN. R. WALLINE. Mlles grands arrêts de la jurisprudence administratif, 10ème édition, DALLOZ, France, 1993, P.77.

البوليس النار على أحد المتظاهرين مما أدّى إلى قتله مع أنه بإمكانه تجنب ذلك[٢٠٦]. ومن التطبيقات المصرية لهذه الصورة، ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية من الحكم بالتعويض لأحد الأشخاص الأجانب الذي تم احتجازه تمهيداً لترحيله خارج الوطن، ولم يتم الإفراج عنه بلا سند قانوني[٢٠٧].

أ- الأعمال المادية :

يقوم بها رجل الشرطة بأعمال قانونية، ضمن إطار ممارسته لصلاحيات قضائية متصلة بعمله كمساعد للضابطة العدلية كالتفتيش والقبض. وقد تأخذ هذه الأعمال صورة إجراءات إدارية تتصل بصميم عمل الضابطة الإدارية، كالقرارات الإدارية الصادرة في الاعتقال، وتحديد الإقامة، والقبض في غير الأحوال المنصوص عليها في قانون العقوبات، والمنع من السفر، الاستيلاء ومنع الترخيص بحمل السلاح أو منحها أو سحبهاإلى غير ذلك من القرارات الإدارية

لا تنحصر الأعمال التي يمكن أن يقوم بها رجل الشرطة بالأعمال القانونية، فهذا الأخير يقوم بأعمال مادية، كاستعمال السلاح أو القسوة مع الناس، أو أن التسبب عن طريق الإهمال في إصابة أحد المواطنين أو قتله، أو أن الدهس بواسطة إحدى سيارات مرفق الشرطة، أو الاصطدام بسيارة أخرى، أو إطلاق رصاص من مسدسه الأميري في أثناء حراسته الليلية ليقتل شخصاً أو يصيبه.

كما يعد من بين الأعمال المادية التي تضر بالغير في هذ المجال مغالاة رجل هيئة الشرطة في ملاحظة المشتبه فيهم، حتى يجعلهم في حكم المراقبين فعلاً مع أن نظام الاشتباه غير نظام المراقبة. وفي هذا الصدد قضت "محكمة الزقازيق الكلية الأهلية" في مصر أن "**ملاحظة البوليس للمشتبه فيهم بعد إنذاره يجب أن تكون بسيطة وبعيدة عن**

---

206 DUPUIS (G), GUEDEN (M,J), CHRETR(p), *Droit Administratif*, 7éme édition Armand colin, France, 2000, p531.

٢٠٧ حكم محكمة القضاء الإداري المصري رقم (٣٢١)، سنة ١٩٩٩، مجموعة أحكام القضاء الإداري، ص ٣١٠.

المساس بحرية المنذر في أعماله المعيشية والتجارية حتى لا تعطل عنه شيئاً منها، طالما أنه لم يسير في طريق الجريمة ولم توجد قبله قرائن قوية على ارتكاب جنحة ما أو شروع فيها لما نصت عليه المادة (٢٨) من قانون المتشردين والمشتبه فيهم رقم (٢٤) لسمة ١٩٢٣ (معدل بالمرسوم بقانون (٩٨) لسنة ١٩٤٥ وتعديلاته) وليس للإدارة - وإلا كانت مسئولة - أن تتمادى في إساءة معاملة المنذر مشبوهاً حتى تجعله في حكم المراقب مع أن المنذر مشبوهاً لا يوضع تحت المراقبة إلا بحكم قضائي يصدر عليه" [٢٠٨].وكان المدعى عليه في هذه القضية قد رفع دعواه مطالباً جهة الإدارة بمبلغ إحدى وعشرون جنيهاً على سبيل التعويض بسبب معاملة المراقبين مع أنه أنذر مشبوهاً فقط، إذ بدأت مراقبته بوساطة رجال الشرطة مراقبة عطلت فيه أحواله المعيشية والتجارية فكانوا يحتمون عليه المبيت في جهة معينة من غروب الشمس إلى شروقها ويتممون عليه في أوقات متعددة من الليل.

ويندرج كذلك في نطاق الأعمال المادية ما يتخذ من أعمال تنفيذاً للقرار الإداري المعدوم الذي يبلغ حد اغتصاب السلطة ولا تتحقق له حصانة الأمر الإداري. فالقرار الإداري المعدوم يأخذ حكم العمل المادي بحيث لا تكون له أي حصانة أمام المحاكم، ما يوجب التعويض عنه باعتباره عملاً غير مشروع. من ذلك على سبيل المثال، خروج القرار عن الحدود المرسومة قانوناُ للسلطة التي أصدرته بحيث يعد اعتداء على سلطة أخرى، أو عملاً تعسفياً، أو صدوره غير مستند إلى قانون، أو صدوره خارجاً عن نطاق التفويض التشريعي المخول لمن أصدره[٢٠٩].

ومسؤولية وزارة الداخلية عن القرار الإداري المعدوم الذي يصدر عن رجل هيئة الشرطة ولو صحبته أعمال مادية هي كمسئوليتها عن العمل المادي تماماُ. أما الأعمال المادية التي تتخذ تنفيذاً لقرار إداري فليست مستقلة عنه، ولا تعد من قبيل الأعمال المادية

---

٢٠٨ حكم محكمة الزقايق الكلية الأهلية في مصر في ١٩٣٤/١٢/١٩ المجموعة الرسمية س(٣٦) ع(٦)، مشار إليه لدى د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، ضوابط مسئولية وزارة الداخلية عن أعمال تابعيها، المرجع السابق، ص٥٧٨.

٢٠٩ حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر بتاريخ١٩٦٠/١٢/١٠ ، مشار إليه لدى د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، ضوابط مسئولية وزارة الداخلية عن أعمال تابعيها، مرجع سبق ذكره، ص٥٧٩.

التي لا يختص القضاء الإداري في نظر طلبات التعويض عنها، إلا إذا كانت الواقعة المادية هي الإهمال في التحقق من الإجراءات الأولية التي تتخذ بصدد إصدار قرار إداري من دون أن تكون مترتبة عليه وحينئذٍ لا تأخذ حكمه[٢١٠].

كما وأقر القضاء السوري، مسؤولية الإدارة عن أداء الخدمة بشكل سيء في هذا النوع من الأعمال، حينما قضت محكمة النقض السورية بمسؤولية وزارة الزراعة عن الخطأ الفني الحاصل جراء رش المبيدات الحشرية بوساطة طائرتها الزراعية، مما أدى إلى أضرار أصابت مزارع النحل العائدة الى أحد الأفراد والتي تقع بالقرب من مكان رش المبيدات الحشرية[٢١١].

والملاحظ أن الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية هو نص المادة (١٦٤) مدني إذ قضت أن" **كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض**" ويقابل هذا بالتشريع الفرنسي المواد ١٣٢٨ -١٣٨٤ مدني وفي التشريع المصري المادة ١٦٣ مدني. فليس عندنا – كما هو الشأن في بعض الدول الأخرى خصوصاً فرنسا[٢١٢] - نظرية خاصة مستقلة بمسؤولية الدولة عن أعمالها المادية.

قصارى القول، إن النصوص المدنية التي تناولها التشريع المدني والتي تطبق على الأفراد في علاقاتهم الخاصة، يتم العمل على تطبيقها من قبل المحاكم السورية والمصرية ، وباضطراد، على مسئولية الدولة والأشخاص الإدارية الأخرى. إن مسئولية وزارة الداخلية في سورية عن أعمالها المادية قوامها الخطأ أو التقصير، ومرجع ذلك كما سبق الإشارة – أن التقنين المدني لا يعرف إلا نظرية المسؤولية التقصيرية وحدها فحيث لا خطأ لا مسؤولية.

---

٢١٠ حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر بتاريخ١٩٦٠/١٢/١٠ ، مشار إليه لدى د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، المرجع السابق، ص٥٨٠.

٢١١ نقض سوري، الغرفة المدنية الرابعة، قرار ٣٦٠٢، أساس ٣٤٩٤، تاريخ ١٩٩٤/١٠/٢٤، د. محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني، الجزء الثالث، مرجع سبق ذكره، ص٢٥٧٣، المبدأ ٥١٨٩.

٢١٢ نقض فرنسي قضية((جيزي)) وكيف خالفت المحكمة في فرنسا القانون المدني وبنت مسئولية الدولة على أساس المخاطر، أشار إليه د. مصطفى أبو زيد، مرجع سبق ذكره، ص٨٧٥.

ب- القرارات الإدارية

القرار الإداري الشرطي هو عمل قانوني يصدر عن مرفق الشرطة بما له من سلطة عامة موكلة إليه بمقتضى اللوائح والقوانين، بموجبه تتجه تلك الإرادة الشرطية نحو إنشاء مركز قانوني. والأصل العام أن القرارات الإدارية تصدر منذ البداية على فرض أن مرفق الشرطة إنما يتوخى الصالح العام وهو بصدد إصدار قراراته، لذلك يفترض أصلاً مشروعية هذه القرارات ومطابقتها للقانون، أي صدورها مبرأة من أي عيب من عيوب عدم المشروعية، وبالتالي احترام القانون والنظم والقواعد القانونية حتى تنأى قراراته عن أي طعن.

والخطأ المرفقي الواقع من الشخص المعنوي العام في صورة أداء الخدمة بشكل سيء لا يشمل فقط الخطأ في حالة التصرفات المادية، بل قد ينجم هذا الخطأ نتيجة إصدار قرار إداري مشوب بأحد عيوب المشروعية[٢١٣]. وهذا ما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي حين قرر مسؤولية الإدارة نتيجة تضمين قراراتها الإدارية أموراً غير حقيقية، أو عندما تطبق الإدارة القانون واللوائح تطبيقاً خاطئاً[٢١٤].

فقد ينجم عن القرارات الإدارية المخالفة للمشروعية ضرراً بالأفراد، كما لو أمرت الإدارة بفصل موظف أو برفض التصريح الى أحد الأفراد بمزاولة عمل معين، أو بهدم منزل أو بإغلاق محل عام أو فرضت قيوداً معينة بلائحة على نشاط فردي. في هذه الحالة يكون الخطأ نتيجة عدم المشروعية، *"illégalité"* ذلك أن اللامشروعية بأوجهها الأربعة المعروفة، كما هي مصدر للإلغاء، فإنها أيضاً مصدر للمسؤولية.

---

٢١٣ إن عيوب المشروعية التي يمكن أن تشوب بالقرار الإداري وتجعله محلاً لطلب إلغائه هي وفقاً للمادة ٨ من قانون مجلس الدولة السوري رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ : عيب عدم الاختصاص – وجود عيب في الشكل – مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها، إساءة استعمال السلطة.

٢١٤ مشار إلى هذه الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي لدى د. سليمان محمد الطماوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص١١٦.

ولكن يجب الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي وقف من أوجه عدم المشروعية – في نطاق قضاء التعويض – موقفاً مغايراً لذلك الذي تبناه بصدد قضاء الإلغاء. ففي الحالة الأخيرة، جعل جميع أوجه الإلغاء الأربعة مصدراً للإلغاء. أما في ميدان قضاء التعويض، فإنه لم يجعلها باستمرار مصدراً للمسؤولية. ومن خلال استعراض قضائه في هذا الصدد، نجد أنه لا يقر بمسؤولية الإدارة عن عملها غير المشروع إلا إذا كان وجه عدم المشروعية جسيماً، ولهذا جعل المجلس من بعض أوجه عدم المشروعية باستمرار مصدراً للمسؤولية، في حين أن بعضها الآخر ليس كذلك.

بدايةً، بالنسبة الى مخالفة القاعدة القانونية، يبدو أن مجلس الدولة الفرنسي يجعل من هذا العيب سبباً للتعويض إذا ما ترتب على المخالفة ضرر. كما هو الحال بالنسبة الى قرار إداري تنكر لحجية الشيء المقضي به، تعدّ مخالفة الإدارة في هذه الحالة جسيمة لإخلالها بقاعدة أساسية تستلزمها ضرورة استقرار الحياة الاجتماعية. قد تتجسد المخالفة بالخطأ المباشر في تطبيق القاعدة القانونية، كامتناع أحد المحافظين بلا مسوّغ عن منح تصريح الى أحد المواطنين بعد استيفائه للشروط المطلوبة، وإدراج شرط مخالف للقانون في أحد العقود، واستبقاء أحد المواطنين في الخدمة العسكرية خلافاً للقانون[٢١٥]. وقد تتجلى مخالفة القاعدة القانونية في صورة اعتداء على حرية عامة، كرفض أحد العمد إقامة معرض تجاري وإقامة سينما بلدية على خلاف القانون، أو القبض التعسفي على أحد الأفراد. وقد تتجلى في مخالفة أحد المبادئ القانونية العامة كمبدأ مساواة المنتفعين بالخدمات العامة، ومبدأ مساواة المواطنين أمام الضرائب العامة، ومبدأ المساواة في تحمل أعباء الاستيلاء، وأيضاً مخالفة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية[٢١٦].

كذلك هو الأمر ، من جانب آخر، بالنسبة الى عيب الانحراف في استخدام السلطة، حيث عدّ مجلس الدولة الفرنسي مصدراً للمسؤولية، يوجب التعويض إذا ما ترتب عليه ضرر. فالانحراف إما أن يكون في صورته البشعة التي يسعى فيها رجل الإدارة

---

[٢١٥] د. سليمان محمد الطماوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص١١٧.

[٢١٦] د. عبدالله طلبه، مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤.

إلى تحقيق غرض بعيد عن الصالح العام كالانتقام أو تحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو لغيره، وهنا يكون الخطأ جسيماً، ويؤدي إلى مسؤولية الموظف الشخصية. وقد يكون في صورة مخففة تنحصر في مخالفة رجل الإدارة لمبدأ "تخصيص الأهداف" أي أن يسعى إلى تحقيق مصلحة للإدارة لم يخوله القانون سلطة تحقيقها، وهنا نكون أيضاً أمام خطأ متعمد غالباً ما ينجم عنه ضرر ليس من العدل أن يتحمله فرد بعينه. وهذا ما يفسر حكم المجلس بالتعويض في كل قرارته التي وجد فيها انحرافاً للإدارة في استخدام السلطة الممنوحة لها بموجب اللوائح والقوانين[٢١٧].

على النقيض مما سبق، وفيما يتعلق بعيوب الاختصاص والشكل، يبدو أن المجلس لم يقرر قاعدة مسؤولية الإدارة على إطلاقها، فهو بالنسبة الى عيب الاختصاص يقرر التعويض إذا كان مرجعه قيام موظف بعمل لا يملكه إطلاقاً، وهنا تكون المخالفة جسيمة فتؤدي إلى مسؤولية الإدارة، أما إذا كان عدم الاختصاص مرجعه صدور القرار الإداري عن موظف بدل آخر، فإن مسؤولية الإدارة لا تكون مقررة في جميع الحالات، لأن الضرر كان من الممكن أن يصيب الفرد بناءً على القرار ذاته فيما لو صدر من موظف مختص. وكذلك الشأن فيما يتعلق بعيب الشكل، فمجلس الدولة الفرنسي لا يجعله مصدراً للمسؤولية إلا إذا كان الشكل أساسياً وجوهرياً، أما إذا كان الشكل ثانوياً، فيمكن للإدارة أن تعيد تصحيح القرار وفقاً للشكلية المطلوبة، فلا تعويض.

ثانياً- عدم أداء المرفق العام للخدمة :

يرجع عدم سير المرفق العام إلى تبلور الأفكار خاصة بسير المرافق العامة، فسلطات الإدارة لم تعد لها امتياز كيفما شاءت ومتى أرادت، فواجب الموظف أن يؤدي مهماته بكل أمانة وحرص على تحقيق المصلحة العامة واستمرار سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

---

[٢١٧] د. سليمان محمد الطماوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص١١٨.

إذا كان المرفق العام قد أدى الخدمة بشكل سيء في الصورة الأولى، وقامت مسؤولية الإدارة على هذا الأساس ، فإن مسؤوليته في هذه الصورة تتحقق إذا لم يؤدِ الخدمة المطلوبة منه نهائياً، وقدر القضاء أنه ملزم بأدائها أو باتخاذ موقف معين يقدر القضاء أنه ملزم باتخاذه، فإذا ترتب على ذلك ضرر، كان من حق المتضرر أن يطالب الإدارة بالتعويض[٢١٨].

يتمثل الخطأ هنا في موقف سلبي يتخذه المرفق بالإمتناع عن عمل يكون ملزماً قانونا بالقيام به، وكان الإمتناع يصيب الأفراد بضرر، كالإمتناع عن تنفيذ الأحكام. وكذلك حالة إهمال المرفق العام لأداء الواجبات التي يفرضها القانون كما هو الحال في قضية *"l'Huilier* "في ١٩١٩، وتتخلص وقائعها في إهمال الجنود المراقبة ما أدى إلى قتل جندي لأحد أبناء الأسر. وفي مثال آخر، قامت الإدارة بإطلاق عيار ناري فأصابت أحد المواطنين بأضرار نتيجة عدم اتخاذ الاحتياطات اللازمة لمنع إصابة الأفراد بأضرار[٢١٩].

ومن التطبيقات الشهيرة في هذا المجال، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٨ آذار سنة ١٩٦٠، والذي أقر فيه مسؤولية الإدارة نتيجة عدم وضعها مصابيح الإنارة الليلية في منطقة تجري فيها حفريات[٢٢٠].

ومن التطبيقات المصرية، ما قضت به المحكمة الإدارية العليا ١٩٥٣، بمسؤولية وزارة الداخلية نتيجة امتناعها عن تسليم جواز سفر لأحد الأفراد من دون سند، لما ترتب عليه عدم سفره[٢٢١]. ولا تقتصر هذه الصورة كسابقتها على الأعمال المادية فقط، بل

---

٢١٨ د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سبق ذكره، ص٣٦٤.

٢١٩ رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص٣٦٦.

٢٢٠ مشار إليه لدى د. علاء الدين محمد حمدان، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي، مرجع سبق ذكره، ص١٩٣.

٢٢١ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم (٤٠١) تاريخ ١٩٥٣، مذكور لدى د. عبد الرحيم مكي، المسؤولية الإدارية للشرطة عن أعمالها الإدارية والمادية، رسالة دكتوراه، جامعة أسيوط، ٢٠١٢ ص١٦٨.

يمكن أن ينجم الخطأ المرفقي وفق هذه الصورة عن القرارات الإدارية أيضاً، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بحكمها الصادر بتاريخ ٣٠ أيار سنة ١٩٥٢ بمسؤولية الإدارة نتيجة قرارها بالامتناع عن تنفيذ حكم قضائي صادر لصالح أحد المواطنين من دون مسوغ شرعي[٢٢٢].

أما في سورية، فقد قررت محكمة النقض أن " **امتناع المؤسسة العرفية عن تنفيذ حكم مجلس الدولة الذي اكتسب قوة القضية المقضية يعتبر اعتداء يوجب التعويض والاختصاص بنظر المطالبة المالية يعود للقضاء العادي**".[٢٢٣] كما ويدخل ضمن نطاق هذه الصورة، قيام الإدارة بصيانة المنشآت العامة على الوجه اللازم[٢٢٤]، وهذا ما أشارت إليه محكمة النقض السورية حيث أقرت مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحق بالعقارات نتيجة اهتراء شبكات المياه والصرف الصحي وتسرب المياه إلى أساسات العقارات المجاورة، وذلك على فرض أن مؤسسة مياه الشرب والصرف الصحي هي المسؤولة عن صيانة شبكات المياه[٢٢٥].

ثالثاً- تأخر المرفق العام في أداء الخدمة:

يقصد بهذه الصورة أن تُسأل الإدارة إذا تباطأت أكثر من المعقول في أداء الخدمة، إذا ما لحق أحد الأفراد ضرراً من جراء هذا التأخير، والمقصود بهذه الصورة هو عدم تحديد مدة زمنية معينة لأداء الخدمة، لأن تحديد مدة زمنية معينة لأداء الخدمة

---

٢٢٢ د. علاء الدين محمد حمدان، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي، مرجع سبق ذكره، ص١٩٣.

٢٢٣ حكم محكمة النقض السورية رقم (٤٤٩) لعام ١٩٨٣، مشار إليه لدى د. مجدي أبو فخر، إشكاليات عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، ٢٠١٧، ص ٣٦١.

٢٢٤ د. سليمان محمد الطماوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص١١٨.

٢٢٥ نقض سوري، الغرفة المدنية الثالثة، قرار(٨٢٠)، أساس(٧١٧)، تاريخ ٢٠٠٠/٧/٢٦، د. محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني، الجزء الثالث، مرجع سبق ذكره، ص٢٥٨٤، المبدأ ٥٢١١.

وتأخر الإدارة في القيام بالخدمة إلى ما بعد انتهاء المدة الزمنية، إنما يدخل ضمن نطاق الصورة الثانية من صور الخطأ المرفقي وهي عدم أداء المرفق العام للخدمة[٢٢٦].

فالمقصود بهذه الصورة، هو أن يكون لدى الإدارة سلطة تقديرية في اختيار وقت تدخلها لأداء خدماتها، وتُسيء الإدارة استخدام سلطاتها التقديرية ما يؤدي إلى إصابة أحد الأفراد بضرر جراء هذا الموقف، فيتدخل القضاء للتأكد من وجود الخطأ المتمثل في التأخر أكثر من اللازم في أداء الخدمة المطلوبة، ثم يقرر مسؤولية الإدارة على أساس ذلك[٢٢٧].

ومن أمثلة تطبيقات هذه الصورة لدى مجلس الدولة الفرنسي، حكمه الصادر بتاريخ ١٨ تموز عام ١٩١٩ في قضية (*Brunet*)، والذي قرر فيه مسؤولية الإدارة نتيجة تأخرها بالنظر في الطلب الذي تقدم به والد أحد الشبان الذي لم يتم السن القانوني، ممن تطوعوا في إحدى الفرق الأجنبية، والمشروط لصحة التطوع فيها، أخذ موافقة الوالد، حيث تقدم والد ذلك الشاب بتظلم إلى الوزير المختص في أول شباط ١٩١٩، يطلب فيه إبطال تطوع ابنه، ولكن الوزير المختص تأخر بالنظر في هذا التظلم إلى تاريخ ٣ أيار ١٩١٩ وأصدر قراراً بالإفراج عن ذلك الشاب، بيد أن هذا الشاب وبذلك التاريخ كان قد لاقى حتفه في إحدى المعارك[٢٢٨].

ومما تجدر الإشارة إليه، وعلى الرغم من أن البعض اتجه إلى إدراج عدم قيام الإدارة بالصيانة أو المعالجة اللازمة ضمن نطاق الصورة الثانية، **إلا أنني أعتقد أنه يمكن إدراجها ضمن نطاق الصورة الثالثة، وذلك بالاستناد إلى أن المقصود بهذه الصورة هو عدم تحديد مدة زمنية معينة لقيام الإدارة بتقديم الخدمة. والملاحظ في هذه الحالة أن الإدارة غير ملزمة بالتدخل خلال فترة زمنية معينة، غير إنها، في الوقت ذاته، لا تملك سلطة**

---

٢٢٦ د. سليمان محمد الطماوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص١٢٣ - ١٢٤.

٢٢٧ د. علاء الدين محمد حمدان، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي، مرجع سبق ذكره، ص١٩٤.

٢٢٨ د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص٣٤٩ -٣٥٠.

تقديرية في هذا المجال، بل إن سلطتها مقيدة. بمعنى أن على الإدارة التدخل، وإلا ترتبت عليها مسؤولية عدم قيامه بالخدمة المطلوبة، أي أننا إزاء خطأ يندرج ضمن نطاق الصورة الثانية. لذلك أعتقد أن أعمال الصيانة والأخطاء الناجمة عنها إنما تدخل في نطاق الصورة الثانية من ناحية سلطة الإدارة المقيدة، و في الوقت ذاته تدخل في نطاق الصورة الثالثة من حيث عدم تحديد فترة زمنية معينة لهذه الأعمال.

وعلى أي حال وبغض النظر عن الصورة التي تدخل فيها أخطاء الإدارة عن تلك الأعمال، فالمهم هو تقرير مسؤولية الإدارة عن الأخطاء الناجمة عنها. والجدير بالذكر أن مجلس الدولة المصري قد أقر مسؤولية الإدارة لعدم قيامها بصيانة مرافقها على الوجه الصحيح، إذا ما ترتب عليه ضرر أصاب أحد الأفراد[٢٢٩].

ومما لا شك فيه أنه يدخل ضمن إطار هذه الصورة، تأخر الإدارة في ترفيع موظفيها من دون مسوغ قانوني يجيز لها ذلك، ولهذا فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في سورية بمسؤولية الإدارة عن خطئها في عدم إدراج اسم الموظف في جدول الترفيع، وقضت بحق الموظف بعلاوة الترفيع من التاريخ الذي يستحقه[٢٣٠].

وهكذا وأمام الصور الثلاث للخطأ المرفقي، فإنه ومن الملاحظ أن القضاء الإداري إذا كان لا يستطيع أن يأمر الإدارة بالتصرف على نحو معين، فهو يستطيع أن يفرض رقابته عن طريق الحكم بالتعويض بما لحق الأفراد من ضرر نتيجة عدم تدخلها على النحو الذي يوجبه القانون مع الإشارة الى أن القضاء الإداري لا يحكم بالتعويض إلا إذا كان الخطأ على درجة كبيرة من الجسامة، ويأخذ في الحسبان عن تحديد درجة الجسامة، ظروف الزمان والمكان الذي وقعه فيه الخطأ وطبيعته، وكذلك أعباء وطبيعة المرفق الذي وقع منه الخطأ. وعلى هذا سار مجلس الدولة السوري حين أكدت المحكمة

---

٢٢٩ حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر بتاريخ ١٥ آذار عام ١٩٩٨ ، مشار إليه لدى د. علاء الدين محمد حمدان، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي، ص١٩٥.

٢٣٠ حكم المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم (١٢٢) في القضية (٢٤٤) لعام ١٩٧٦ ، المحامي مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري، الجزء الثالث، مكتبة النوري، دمشق، ص٧٧٥، المبدأ ٨٨٦٩، وانظر في ذات الصفحة المبادئ ٨٨٦٧ -٨٨٦٨.

الإدارية العليا في حكمها رقم (٤) في القضية (١٥) لعام ١٩٦٦، على أن التعويض عن الأضرار الناجمة من القرارات الإدارية المعيبة، لا يترتب على الإدارة إلا إذا بلغ الخطأ المقترف من الجسامة حداً لا يمكن محو آثار الظلامة التي سببها إلا بالتعويض عنه[٢٣١]، كما وتأكد أيضاً هذا الاتجاه في حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا في سورية رقم (٣٥) لعام ١٩٦٤ حين قضت بعدم إلزام الإدارة بالتعويض عن قراراتها الإدارية إلا إذا كانت قائمة على خطأ جسيم من النوع الذي يخالطه سوء نية أو انحراف[٢٣٢].

وما تجدر الإشارة إليه أن التعويض عن القرارات الإدارية المعيبة، قد أجاز مجلس الدولة السوري بشأنها أن يُنظر في هذا التعويض بدعوى تبعية أو دعوى أصلية، وهذا يعني أن المتضرر من قرار الإدارة المعيب بأحد عيوب المشروعية، له أن يطلب التعويض بذات الدعوى التي يطلب فيها إلغاء القرار الإداري، وله أن يطلب ذلك بدعوى أصلية بعد أن يكون قد صدر حكم برفض إلغاء القرار الإداري، وقد سوّغ مجلس الدولة ذلك، بأن الحكم برفض دعوى الإلغاء لا يضفي دوماً وبمجرد اكتسابه الدرجة القطعية على القرارات الإدارية المعيبة، البراءة من العيوب التي تمنع من طلب التعويض عنها بدعوى جديدة[٢٣٣].

على مستوى مرفق الشرطة، تتمثل أحدث صور الخطأ المرفقي للبوليس الأداء البطيء للخدمة والتنظيم السيئ للمرفق. وليس المقصود هنا أن يكون القانون قد حدّد ميعاد يجب على مرفق الشرطة أن يؤدي واجباته خلاله، بل المقصود إن مجرد مرور الوقت المحدد لأداء الخدمة من دون تنفيذها يعدّ المرفق قد امتنع عن أداء الخدمة[٢٣٤].

وقد قررت أحكام القضاء الإداري الفرنسي أن **مسؤولية الإدارة مقترنة حسب تقديرات هذه الأخيرة في اختيار وقت تدخلها**، ما يجعل أداءها للخدمة يتسم بالبطء على

---

٢٣١ المحامي مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري الجزء الثالث، المرجع السابق، ص٥٦٦، المبدأ ٨٢٢٦.

٢٣٢ المحامي مصباح نوري المهايني، المرجع السابق، ص٥٦٢، المبدأ ٨٢١٣.

٢٣٣ المحامي مصباح نوري المهايني، المرجع السابق، ص٥٦٧ -٥٦٨، المبدأ ٨٢٣٠.

٢٣٤ د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص١٥٥.

وجه غير مبرر، من ذلك على سبيل مثال، التأخر من دون مسوّغ مقبول في إصدار أمر أو في الرّد على طلب ما، أو في إرسال محضر...الخ[٢٣٥].

وقد حكم القضاء الفرنسي بمسؤولية الإدارة في قضية *Brunet* الصادرة بتاريخ ١٨ تموز عام ١٩١٩، والتي تفيد حيثياتها أنّ أحد الشباب المتطوعين في فرقة عسكرية لم يبلغ السن القانونية، ولصحّة التطّوع في مثل هذه الحالة لا بدّ من موافقة والده على ذلك، ورغم تقدم هذا الأخير أمام الإدارة يلتمس حق الإفراج عن ابنه وإعفائه لبطلان التطّوع، وللإشارة شارك الشاب في معركة وقتل فيها فحكم القضاء الفرنسي بمسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي كونها تأخرت في فحص طلب والد الضحية واعفائه من الخدمة العسكرية[٢٣٦]. وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٩٢١/١١/٢٥ في قضية *MALODIBIRY* ، والتي تتلخص وقائعها بقيام أحد رجال البوليس بالقبض على كلب أحد الأفراد الذي تقدم بعد ذلك مطالبا بإطلاق سراح كلبه، لم تقم الإدارة بإجراءات فحص طلبه إلا بعد أن أعدم الكلب، الأمر الذي رتب مسؤولية الإدارة وتحمل عبء التعويض لصاحب الكلب نتيجة بطئ في تقديم الخدمة الذي أدى إلى قتل الكلب [٢٣٧].

عندما يتعلق الأمر بنشاط مرفق الشرطة، يستفيد المرفق من تشدد القضاء في كثير من المناسبات في تقدير قيام الخطأ المرفقي. فمجلس الدولة لا يحكم على الإدارة بالتعويض لمجرد ارتكابها عملاً خاطئاً، سواءً كان ذلك في صورة عمل مادي أو تصرف قانوني، بل يقتضي الأمر توفر درجة معينة من الجسامة في الخطأ المنسوب للإدارة، فالتعويض يتم عن خطأ يمثل خطورة معينة.

---

٢٣٥ د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص٤٩٠.

٢٣٦ د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، النظرية العامة للمسؤولية الشرطية، مرجع سبق ذكره، ص٩٩.

٢٣٧ "تتلخص وقائع هذه القضية في قيام أحد البوليس بالقبض على الكلب لأحد الأفراد وتقدم بعد ذلك صاحبه مطالبا إطلاق سراح كلبه ولم تقوم الإدارة بإجراءات فحص طلبه إلا بعد أن أعدم الكلب الأمر الذي يرتب مسؤولية الإدارة وتحمل عبء التعويض لصاحب الكلب نتيجة بطئ في تقديم الخدمة ونتيجة قتل الكلب"، أنظر د. عمار عوابدي ، نظرية المسؤولية الإدارية مرجع سابق، ص١٥٥.

وقد يتطلب الأمر من مجلس الدولة الفرنسي فحص كل حالة على حدة، ليقرر ما إذا كان الخطأ يسوّغ مسؤولية الإدارة أم لا، ويختلف ذلك التقدير باختلاف العمل المنسوب إلى الإدارة وما إذا كان هذا العمل قراراً إداريا أو عملاً مادياً[٢٣٨]. ففي الواقع، يمكن لخطأ مرفق البوليس أن يأخذ الخطأ صوراً عدة كالإهمال، والتأخر، والإمتناع، وعدم التبصر...الخ. الأمر الذي يفسر عدم وضع القضاء الإداري قاعدة عامة مطلقة في مسألة الخطأ المرفقي وكيفية تقديره، كونه الأساس الذي تقوم عليه مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها القانونية، أو ما يعرف بالنشاط التنظيمي لمرفق الشرطة، وكذا فيما يخص النشاط المادي التنفيذي الذي يتمثل في تلك العمليات التي تقوم بها مصالح لتنفيذ أوامر أو نصوص قانونية للحفاظ على النظام العام. يشير الواقع إلى أن مسؤولية مرفق الشرطة غدت تقوم على أساس الخطأ الجسيم في الأعمال المادية، كما هو الحال عند صدم سيارة تابعة للإدارة أحد الأفراد، في المقابل، وفيما يخص النشاط التنظيمي الإداري فيكفي الخطأ البسيط لقيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ المرفقي.

من حيث المبدأ، على القاضي عند تقدير بساطة الخطأ أو جسامته أن يراعي المعايير الذاتية والمعطيات الخاصة بالشخص مرتكب الخطأ وأخرى موضوعية تتعلق بتقدير التصرف في حد ذاته[٢٣٩]. بدايةً، تتمثل هذه المقتضيات في مراعاة ظروف الزمان الذي وقع فيه الخطأ، فمن المستقر عليه أن الخطأ الذي يقع في الظروف العادية، يختلف عن ذلك الخطأ الذي يقع في ظروف استثنائية كحالة الحرب أو الوباء أو القلاقل أو الثورات ومرجع ذلك أن إمكانية الإشراف والرقابة على مرفق الشرطة في تلك الظروف الاستثنائية تختلف عنها في الظروف العادية، كما يكون من المتعذر على عمال المرفق مراعاة القواعد العادية التي يلزم أن تراعى عادة في وقت إدارتهم له في الظروف العادية، لذلك فإنه يلزم أن يكون الخطأ على درجة جسيمة تتناسب وهذه الظروف الاستثنائية. في

---

٢٣٨ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ١٩٩٤، ص٤٢٢.

٢٣٩ رياض عيسى، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد ٠٢، الجزائر، ١٩٩٣، ص.٤٠٩

هذا الصدد، يقول مفوض الحكومة (كورنارى) في هذا الصدد أن "**المرفق في الظروف العادية يؤدي خدماته وفقاً لقواعد وتقاليد تتولد من الخبرة اليومية، فإذا وقع حادث خارجي كالحرب فإن تلك القواعد تنقلب هي الأخرى، ويصبح من غير الإمكان على المشرفين على إدارة المرفق أن يراعوا تلك القواعد، ولهذا فإن حدوث خطأ في تلك الظروف لا يؤدي بنا إلى تخفيف المسؤولية فحسب بل إلى رفعها نهائياً**"[٢٤٠].

من جانب آخر، على القاضي مراعاة الأعباء المالية للإدارة في تنفيذ التزاماتها، فإذا كانت هذه الأعباء جسيمة وكانت وسائل وموارد الإدارة ضعيفة وقليلة، فإن القضاء الفرنسي يتشدد في جسامة الخطأ المنسوب إلى الإدارة، بهدف نفي أو تخفيف مسؤولية تلك الإدارة. ومن المرافق التي يتم فيها مراعاة أعبائها في هذه الحالة مرفق البوليس، إذ يستلزم -كقاعدة عامة - توافر خطأ جسيم لغرض قيام مسؤولية الإدارة عن نشاطها في مجال الضبط الإداري[٢٤١].

بعد ذلك يأخذ القضاء في الحسبان موقف المتضرر إزاء الإدارة، حيث يتشدد في درجة الخطأ المنسوب إلى الإدارة إذا كان المضرور مستفيداً من خدمات هذه الإدارة، ويميز في تقدير الخطأ بين ما إذا كان المتضرر يحصل على هذه الخدمات مجاناً أو بمقابل.

أخيراً، يُراعي قضاء مجلس الدولة طبيعة المرفق والخدمة العامة، فمتى رأى أن للمرفق والخدمة العامة أهمية كبيرة تشدد في درجة الخطأ المنسوب الى هذا المرفق. الأمر الذي يفسر عدّ بعض الأحكام القضائية مرفق الضبط الإداري والأمن العام من المرافق المهمة اجتماعياً والتي ينبغي أن تقوم مسؤوليتها على الخطأ المرفقي الجسيم[٢٤٢].

---

٢ راجع: حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٩١٩/٣/٢٤٠٨ ومذكرة "*Corneille*" ص٣٢ في قضية "رجنولت" ، حكم المجلس في ١٩٤٧/١/٢٤ في قضية "*Gazille Veuve*".

٢٤١ د. عمار عوابدي، القانون الإداري، (النشاط الإداري)، الجزء الثاني، ط.(٤)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٧، ص٩ و١٠.

٢٤٢ رياض عيسى، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص٤١٠.

منذ أن أقرّ القضاء مبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمال الشرطة تعددت التطبيقات في هذا المجال. منها على سبيل المثال لا الحصر، الحجز التعسفي، ورفض مصلحة الشرطة المعاونة في تنفيذ أحكام والقرارات القضائية بدون وجه حق[٢٤٣]، أو حتى ميلها إلى القسوة في معاملة الجماهير، حيث لم يقرر القضاء الإداري المسؤولية إلاّ إذا ارتكبت مصلحة الشرطة خطأ ظاهراً جسيماً كأن تصل القصوى إلى المشاركة في القتل.

بناءً على ما سبق، يمكن القول إن خطأ مرفق الشرطة (في سورية) في حالة القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة عنه يجعل القضاء الإداري هو المختص، وتلتزم الإدارة بالتعويض، أما في حالة التصرفات المادية التي تؤدي إلى الضرر والناجمة عن أفراد الشرطة في حال تأدية الوظيفة وبسببها أو الناجمة عن مرفق الشرطة ذاته، يكون القضاء العادي هو المختص وتلتزم الإدارة (مرفق الشرطة) بالتعويض وفقاً للمادة (١٧٥) من القانون المدني، ولكن **يستحسن أن يكون القضاء الإداري السوري صاحب الاختصاص في سائر التصرفات القانونية والمادية الناجمة عن الأخطاء المرفقية، كمجلس الدولة الفرنسي، من دون أن يمنع ذلك من تطبيق قواعد القانون المدني، خاصة المتعلقة بالمسؤولية.**

ونشير في ختام الحديث عن صور الخطأ المرفقي، أن هذه الصور هي في الأساس تمثل التطور التاريخي لقضاء مجلس الدولة الفرنسي، وقد حاولت من خلال دراستها أن أبين موقف مجلس الدولة المصري والسوري من هذه الصور من خلال الأحكام التي ذكرتها، هذا مع التذكير أن مجلس الدولة السوري لم يشر في أحكامه إلى الخطأ المرفقي، بل تم استخلاص ذلك من خلال إقراره بمسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية غير المشروعة، كما حاولت أن أبين موقف القضاء العادي السوري في بعض الأحيان لطالما كان المختص بالفصل في المنازعات الناشئة عن أعمال الإدارة المادية.

---

٢٤٣ د. سليمان الطماوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص١٥٠ و١٥١.

الفرع الخامس

أحكام مسؤولية المتبوع (مرفق الشرطة)

عن أعمال التابع (رجل الشرطة)

يكمن أساس مسؤولية وزارة الداخلية عن أعمال رجالها في فتراض الخطأ من جانبها لجهة اختيار رجالها ومستخدميها وعمالها، أو مراقبتهم وتوجيههم، وهو افتراض غير قابل لإثبات العكس، فمتى ثبت وقوع خطأ من رجل هيئة الشرطة أثناء تأدية وظيفته أو بسببها، فإن وزارة الداخلية تصبح مسؤولة عن هذا الخطأ بطريق التضامن ولا يمكنها تخلصاً من المسؤولية أن تثبت أنها أحسنت من جانبها الاختيار أو أنها لم تقصر في واجب التوجيه والرقابة. وفقط يجوز لدرء المسؤولية أثبات أن الضرر الذي أصاب الغير قد وقع قضاء وقدر أو بقوة قاهرة أو بفعل الغير أو بخطأ المتضرر وحده وبذلك تنتفي المسوؤلية عن رجل هيئة الشرطة وبالتالي وزارة الداخلية.[٢٤٤]

من حيث المبدأ، يكون المتبوع مسؤولا عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمله غير المشروع متى كان واقعاً منه في حال تأدية الوظيفة أو بسببها. ومن المتفق عليه قيام رابطة التبعية ولو لم يكن المتبوع حراً في اختيار تابعه متى كانت عليه سلطة فعلية في رقابته وتوجيهه[٢٤٥].

فلكي تسأل الدولة عن أخطاء رجالها من ضباط وصف ضباط وأفراد، يلزم أن يكون لها سلطة فعلية في رقابتهم وتوجيههم وهم يقومون لحسابها بأعمال وظيفتهم. وهذا يعني أن تكون لها السلطة في أن تُصَدِر لهم من الأوامر والتوجيهات ما ترسم به طريقة أدائهم لوظيفتهم، ثم بعد ذلك سلطة الرقابة عليهم في كيفية تنفيذ هذه الأوامر والتوجيهات. وتتوافر السلطة الفعلية في الرقابة والتوجيه حتى لو كان رجل هيئة الشرطة لا يتقاضى من الدولة راتباً شهرياً.

---

[٢٤٤] محكمة النقض المصرية ١٩٣٠/٤/٢٧ مشار إليه د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، مرجع سبق ذكره، ص ٨٦.

[٢٤٥] د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٢١.

من حيث النتيجة، يتطلب تحقق مسؤولية وزارة الداخلية (المتبوع) عن أعمال تابعيها إثبات المتضرر خطأ شخص تربطه بمرفق البوليس علاقة تبعية، وأن هذا الخطأ قد وقع منه في أثناء تأدية وظيفته أو بسببها.

أولاً- علاقة التبعية: (*Lieu de préposition*)

قلنا إن مسؤولية وزارة الداخلية تتحقق متى كانت العلاقة بينها وبين رجل الشرطة الذي صدر منه الخطأ علاقة تبعية. وجرى الفقهاء على أن هذه العلاقة لا تقتضي أن يكون التابع مأجوراً بل تقوم على حالة واقعية، ومناطها إما حق الاختيار أو حق التوجيه والرقابة، فمتى ثبت أن لشخص على شخص آخر الحق في أن يصدر له من الأوامر ما يوجهه بموجبها في عمله ولو توجيهاً عاماً، وأن تكون له الرقابة عليه في تنفيذ الأوامر، تقوم علاقة التبعية بين هذين الشخصين، ويصبح الأول متبوعاً للثاني ومسؤولاً عنه[٢٤٦]. وعلاقة التبعية مسألة موضوعية يفصل فيها قاضي الموضوع بغير معقب طالما أنه يقيمها على عناصر تنتجها[٢٤٧]، كعنصر السيطرة وعنصر الإشراف والتوجيه.

أ- عنصر السيطرة (السلطة الفعلية) :

ليس ضرورياً لتوافر مثل هذا العنصر أن تكون هناك بالفعل سلطة عقدية تقوم على الاختيار. هذا ولو فرض وجود مثل هذا العقد، ولكنه ولد باطلاً فإن علاقة التبعية تقوم ما دام هناك سلطة فعلية للمتبوع على التابع[٢٤٨]. ومن ثم فلا يلزم أن تكون تلك السلطة شرعية بل يكفي أن تكون السلطة فعلية واقعية. فإذا لم يكون للمتبوع الحق في

---

[٢٤٦] د. عبد الرزاق السنهوري ((النظرية العامة للالتزامات)) – طبعة ١٩٦٤ ص ١١٤٦، نقض ١٩٣٩/١٢/١٤ المحاماة س٢٠ ص٧٦١.

[٢٤٧] محكة النقض المصرية طعن ٣٢/١٠٨٩ (١٩٦٢/١٠/١٥) ١٣ - ٦٥٢ مج أبو شادي ١٩٥٦ -١٩٦٦ ص١٢٣٥ ق٢٧٤٤.

[٢٤٨] د. وحيد رأفت، رقابة القضاء لأعمال الدولة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص٥٠٨.

هذه السلطة، كأن يكون قد استمدها من تعيين باطل فإن علاقة التبعية، على رغم ذلك، تعدّ قائمة، فالعبرة باستعمال المتبوع لهذه السلطة. بمعنى أنه ما دام يستطيع أن يستعملها أو حتى ولو لم يستعملها فإن ذلك كافٍ لتحقيق علاقة التبعية[٢٤٩].

ومجاراة لهذا الاتجاه لا يمكن التسليم لحظة واحدة بالرأي الغريب الذي قضت به محكمة استئناف "أسيوط" عندما قالت إن " **الخدمة العسكرية تكليف وواجب على كل مصري، والعسكري بأدائه تلك الخدمة إنما يؤدي واجباً وطنياً ولا يشغل وظيفة من الوظائف، فليس العسكري خادما ولا تعتبر الحكومة بالنسبة للعساكر الملحقين بالخدمة العسكرية في مقام السيد بالنسبة لخادمه ولا يعتبر العساكر نائبين عنها، وعلى ذلك لا يترتب على الحكومة مسؤولية ما عن أفعال العساكر ... وحيث إنه فضلاً عن ذلك فإن الحكومة ليس لها حرية اختيار العساكر لأنهم مجندون حتماً مت توافرت فيهم شروط التجنيد بصرف النظر عن كفاءتهم العلمية والأخلاقية** "[٢٥٠]، ولا مراء أن مثل هذا الرأي يرسم الكثير من ظلال الخلط فضلاً عن الخطأ الكبير[٢٥١]، ذلك لأن حوادث جنود الشرطة، في مصر، من الدرجة الثانية (المجندون) التي وقعت منهم في الآونة الأخيرة تعددت بصورة كبيرة وأصبح من الصعب حصرها[٢٥٢].

---

[٢٤٩] د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، ضوابط مسؤولية وزارة الداخلية عن أعمال تابعيها، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص٥٨٧.

[٢٥٠] حكم محكمة استئناف أسيوط في الجمهورية العربية المصرية في ١٩٨٢/١/٢٤ مج س١٩٢٨ ص٩١ ق٤٢.

[٢٥١] قارن: حكم محكمة استئناف أسيوط في ١٩٢٧/٦/٢ مج س١٩٢٩ ص٥ ق٣٠، والملاحظ أن تلك المحكمة قضت أن: ((الحكومة مسؤولة مدنياً عن أعمال خفرائها لأن العلاقة بينها وبينهم هي علاقة السيد بخادمه إذ هي التي تصادق على تعيينهم وتدفع مرتباتهم ولها الحق في تأديبهم بينما الحكم الأول جعل كل همه ينحصر في أن المادة (١٥٢) مدني قديم لا ينطبق إلا اذا كانت العلاقة بين الحكومة والشخص الذي صدر منه الخطأ هي حتماً علاقة سيد بخادمه)).

٢٥٢ راجع موسوعة تشريعات القضاء العسكري – دكتور قدري عبد الفتاح الشهاوي - طبعة ٢٠٠٤ توزيع منشأة المعارف.

ب- عنصر الإشراف والتوجيه

من حيث المبدأ، تقوم رابطة التبعية، ولو لم يكن المتبوع حراً في اختيار تابعه، متى كانت له عليه سلطة فعلية في رقابته وفي توجيهه. فالمتبوع لا بد أن تكون له بالفعل السلطة في أن يصدر الى تابعه الأوامر ما يوجهه بها في عمله ولو توجيهاً عاماً[٢٥٣]، وأن تكون له الرقابة عليه في تنفيذ هذه الأوامر. وإن كان يشترط في هذه الرقابة أن تكون في عمل معين يقوم به التابع لحساب المتبوع.

في الحقيقة، إن تبعية رجل الشرطة الى مرفق البوليس ثابتة، بمعنى أن حق المرفق في رقابة رجاله وتوجيههم هو أمر مفترض، فلا يمكن للمرفق المجادلة فيه كقاعدة عامة، أما بالنسبة لمن يعمل لدى المرفق ولم تتوافر فيه صفة الموظف كالمتطوعين مثلا فإن مسؤولية المرفق عنهم مشروطة بحقها في رقابتهم توجيههم وهو أمر يبحثه القضاء في كل حالة على حدة.

وقد تشددت محكمة النقض الفرنسية في صدد مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، وقضت بمسؤولية المتبوع عن الشجار الذي قام بين العامل الذي يحضّر طعماً للصيادين مع الغير وذلك لتواري علاقة التبعية بين هذا العامل والصيادين[٢٥٤]، وقد يكون عقد العمل، مصدر علاقة التبعية، كتبعية العامل لصاحب العمل الذي يعمل عنده، وقد تكون علاقة فعلية يباشر بمقتضاها المتبوع سلطة فعلية في الرقابة والتوجيه[٢٥٥] من دون أن يستند في ذلك إلى حق، كأن يستمدها من عقد باطل أو قابل للإبطال[٢٥٦]، أو لأن التابع

---

[٢٥٣] راجع حكم محكمة استئناف مصر الوطنية في ١٩٤٥/١٠/٢٩ المحاماة س٢٦ ص٦٥٢ ق٢٤٥.

[254] Cass. Civ. 27mai, 1991, Res et ass. 1992, comm.42.

[٢٥٥] المادة (١٧٥) من القانون المدني السوري.

٢٥٦ ومن ثم قضى أن "علاقة التبعية تقوم على السلطة الفعلية التي تثبت للمتبوع في رقابة التابع وتوجيهه، سواء عن طريق العلاقة العقدية أم غيرها، وسواء استعمل المتبوع هذه السلطة أم لم يستعملها طالما أنه كان في استطاعته استعمالها". نقض (٢٣) نيسان ١٩٦٨ مجموعة أحكام النقض س١٩ ص٨٢٠.

يؤدي له العمل على سبيل المجاملة ومن دون أجر[٢٥٧]، كالإبن الذي يؤدي عملاً لحساب أبيه، كما لا يشترط لقيام علاقة التبعية أن يكون المتبوع حراً في اختيار تابعه، بل تتوافر التبعية حتى ولو كان التابع مفروضاً على المتبوع، كأن تعين الحكومة عمالاً أو موظفين وترسل بهم إلى بعض المصالح، إذ تعد هذه المصالح متبوعة لهم على الرغم من كونها لم تشارك في اختيارهم، ولا يشترط أن تكون العلاقة بين المتبوع والتابع مشروعة أصلاً، بل يمكن أن تكون غير مشروعة طالما أن للمتبوع توجيه التابع وإصدار التعليمات له[٢٥٨].

لهذا يقول الفقه أن هناك علاقة تبعية بين رئيس العصابة وأفراد هذه العصابة ما داموا يأتمرون بأوامره، ومن ثم يكون مسؤولاً عن أفعالهم الضارة[٢٥٩]، ولا يشترط لقيام علاقة التبعية أن يكون المتبوع مميزاً، بل قد يكون طفلاً غير مميز أو مجنون، أو معتوه، ويُسأل عن أفعال من لديه من خدم وسائقين وعمال، والذي يباشر الرقابة عنه هو من يمثله

كما قضى أنه اذا كان قيام رابطة التبعية يستلزم أن يكون للمتبوع على التابع سلطة فعلية في رقابته وتوجيهه، وهذه السلطة لا تكون للطبيب الجراح في مستشفى عام على الطبيب الذي عينته إدارة المستشفى لإجراء التخدير. ومن ثم فإن هذا الأخير لا يعتبر تابعاً للطاعن...."، نقض ٢ تموز ١٩٦٩ مجموعة أحكام النقض س٢٠ ص١٠٩٤.

٢٥٧ د. عبد الناصر العطار، شرح أحكام قانون العمل، دار البستاني، القاهرة، ١٩٨٩ ، ص٣٠١.

٢٥٨ وقد أشارت محكمة النقض المصرية في هذا الصدد الى أن "مسؤولية المتبوع عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمله غير المشروع، متى كان واقعاً منه حال تأدية وظيفته أو بسببها تتحقق إذا كان للمتبوع على التابع سلطة فعلية في توجيهه ورقابته في عمل معين يقوم به التابع لحساب المتبوع، ولا ضرورة لأن تكون هذه السلطة عقدية تقوم على الاختيار، بل إن مناطها هو السلطة الفعلية التي تقوم ولو لم يكن المتبوع حراً في اختيار التابع متى كان له عليه سلطة فعلية في الرقابة والتوجيه". نقض مدني مصري ٢٣ نوفمبر ١٩٧٨ طعن رقم (٤٨١)، س٣٨ق

٢٥٩ في المقابل لا يسأل المتبوع عن التعويض في حال سبب التابع ضرراً بالغير لمنعه من سرقة أموال تابعه الى المؤسسة التي يعمل لديها لن التابع كان يمارس حقه في الدفاع الشرعي الذي يمنحه له القانون، انظر في تفصيل ذلك بالفرنسية:

M. PEANO, *L'Incompatibilité entre Le Fonction de Gardien et de Préposé*, Dalloz. 1991..

قانوناً وليه أو وصيه أو القيم عليه[٢٦٠]، ويمكن أن تكون التبعية مؤقتة، كما يمكن أن تنتقل هذه التبعية من المتبوع الأصلي إلى متبوع مؤقت، أو عارض فإذا استعار شخص سائقاً من صديقه ليقود له سيارته لتوصيله إلى مكان ما، فإنه يعد خلال هذه الفترة متبوعاً لهذا السائق ومسؤولاً عن أفعاله الضارة إلى أن يعود السائق إلى متبوعه الأصلي[٢٦١].

وكذلك الحال بالنسبة الى الطبيب الذي يجري جراحاته الخاصة في مشفى خاص، عليها أن توفر له غرفة العمليات وإقامة المريض، فإن الممرضة التي تخدم الطبيب أثناء إجراء الجراحة تكون تابعة له، وليس الى إدارة المشفى، فهو مسؤول عن أفعالها الضارة باعتباره متبوعاً إذا وقعت منها حال تأدية عملها معها، على فرض أن هو من تتوافر فيه السلطة الفعلية في الإشراف والتوجيه في أثناء وقوع الفعل الضار، وسلطة الرقابة والإشراف والتوجيه يجب أن تكون بخصوص عمل معين يقوم به التابع لحساب المتبوع، فلا يكفي لقيام علاقة التبعية وجود سلطة الرقابة والتوجيه العامة التي لا ترتبط بعمل معين، ومن ثم تختلف مسؤولية الأب والأم ومسؤولية مدير المدرسة ومعلم الحرفة (مسؤولية متولي الرقابة) عن مسؤولية المتبوع من أعمال تابعه، لأن رقابتهم على الخاضعين الى الرقابة، من نوع الرقابة والتوجيه العام غير المرتبط بعمل معين، ثم إن الخاضع للرقابة في هذه الحالة لا يؤدي لهم عملاً معيناً لحسابهم، بل هو في الواقع يعمل لحساب نفسه، ومن ثم يختلف وضع الأب عندما يكلف إبنه أن يقوم له بعمل معين لحسابه، فتتحول مسؤوليته من مسؤولية متولي رقابة إلى مسؤوليته كمتبوع عن أعمال تابعه، إذ يعد الولد في هذه الحالة تابعاً الى أبيه حتى ولو لم يحصل منه على مقابل للعمل[٢٦٢].

---

٢٦٠ قضى أن "مسؤولية المتبوع مدنياً عن تابعه تتحقق إذا ارتكب التابع خطأ أضر بالغير حال تأدية وظيفته أو بسببها، ولو كان المتبوع غير مميز أو لم يكن حراً في اختيار تابعه، متى كان له سلطة فعليه في رقابة تابعه، وتوجيهه ممثلاً في شخص وليه أو وصيه". نقض مدني سوري القرار ١٣٧٠ مجموعة الاجتهاد المدني الحديث ١٩٩٩/٦/٢٦، ص٦١٦.

٢٦١ د. سليمان مرقس، الالتزامات، الفعل الضار والمسؤوليات المفترضة، الطبعة الخامسة، دار الكتب القانونية، شتات، ١٩٨٩، ص٧٢.

٢٦٢ د. إسماعيل غانم، النظرية العامة للالتزام، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٦٦، ص٤٣٧وما بعدها.

ثانياً- وقوع الفعل الضار من التابع حال تأديته الوظيفة أو بسببها:

من حيث المبدأ، يكون المتبوع مسؤولا عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمله غير المشروع، متى كان واقعاً منه في حال تأدية وظيفته أو بسببها. ومن ثم يستلزم قيام مسؤولية المتبوع (وزارة الداخلية) عن أعمال التابع (رجل البوليس)، ارتكاب هذا الأخير خطأً يضر بالغير، على أن يقع هذا الخطأ أثناء قيام رجل الشرطة بمهام وظيفته أو بسببها.

أ- ارتكاب رجل هيئة الشرطة (التابع) خطأ يضر بالغير:

من البديهي أن مسؤولية وزارة الداخلية لا يمكن قيامها إلا بتحقيق مسؤولية رجل الشرطة التي يلزم لقيامها توافر الأركان الثلاثة للمسؤولية ألا وهي الخطأ، الضرر وعلاقة السببية بينهما. وبالتأكيد يبقى الخطأ الركن الجوهري الذي تقوم عليه المسؤولية الجزائية، فلا يمكن تحميل الشخص نتائج الفعل المنسوب إليه إلا إذا اعتبر مخطئاً. وعلى ذلك يجب على المضرور أن يثبت خطأ رجل الشرطة قبل إثارة مسؤولية وزارة الداخلية.

وإن كان ذلك لا ينفي قيام الخطأ المفترض قبل رجل الشرطة وهو التابع، ومن ثم تتحقق مسؤوليته، ومن قبيل ذلك أن يقود أحد أفراد الشرطة إحدى سيارات وزارة الداخلية فيصيب بعض المارة، حينئذٍ تقوم المسؤولية على أساس الخطأ المفترض افتراضاً، غير القابل لإثبات العكس، لأنه حارس السيارة وبالتالي تتحقق مسؤولية الوزارة. وتأسيساً على ذلك تتحقق مسؤولية التابع بناءً على خطأ واجب الإثبات، أو بناءً على خطأ مفترض افتراضاً يقبل إثبات العكس أو حتى غير قابل لإثبات العكس. فمسؤولية وزارة الداخلية عن تعويض الأضرار التي تلحق بالأفراد بسبب الاضطرابات والقلاقل لا تقوم إلا بإثبات أن القائمين على شؤون الأمن قد امتنعوا عن أداء واجبهم أو قصروا في أدائه تقصيراً يمكن وصفه بأنه خطـأ. فعلى سبيل المثال، فإن مجرد عدم وجود قوات من رجال الأمن بمكان الحادث وقت حصوله لا يكفي بذاته، في الظروف الاستثنائية، التي لابست حوادث ٢٦ يناير سنة ١٩٥٢ لتوافر ركن الخطأ في حق وزارة الداخلية. وكانت الوزارة قد دفعت مسؤوليتها بأنه كان من المتعذر على قوات الشرطة بسبب الثورة المفاجئة في أماكن

متفرقة وفي وقت واحد منع حوادث الإتلاف. ما يعني وجوب إثبات الحكم بالتعويض خطأ القائمين على شؤون المرفق بالامتناع عن أداء واجبهم أو التقصير فيه.

ولا صعوبة في الأمر إذا كان الخطأ قد صدر عن رجل شرطة معروف بذاته ، وعلى العكس يدق الأمر حالة كون مرتكب الخطأ غير معروف بذاته، كما هو الشأن عند قيام عدد كبير من رجال الأمن بفض تجمهر أو تظاهر ووقوع عدة أفعال قسوة على بعض المواطنين، وتعذر التعرف على شخص كل من ارتكب الخطأ.

وقد درجت المحاكم إزاء هذه الصورة التي لا يتم فيها التعرف على الشخص الذي من ارتكب الخطأ من رجال الشرطة على تحقق مسؤولية وزارة الداخلية على أساس المتبوع عن أعمال التابع. ومرجع ذلك أن معظم التشريعات الوطنية لا تشترط لقيام المسؤولية التعرف على الفاعل. ومن ذلك ما حكم به القضاء المصري حين أقر بمسؤولية وزارة الداخلية عن إصابة أحد الأفراد بطلقة قاتلة أطلقها أحد رجال الجيش الذين كانوا يتولون الحفاظ على النظام والأمن إزاء إضراب هيئة الشرطة، وإن كان قد تعذر التعرف على شخصية من أطلقها[٢٦٣].

ب-وقوع العمل غير المشروع من التابع حال تأدية الوظيفة أو بسببها:

لا يكفي لقيام مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه، أن يقع من الأخير عمل غير مشروع يضر بالغير، بل لا بد، أن تكون بين هذا العمل والنشاط الذي يؤديه للمتبوع علاقة وثيقة تسوّغ مسؤوليته عن تعويض ما ترتب عليه من ضرر. والفعل الضار الذي يرتكبه التابع قد يقع حال تأديته للوظيفة، أو بسبب الوظيفة أو بمناسبتها.

١- وقوع العمل من التابع حالة تأدية الوظيفة

يعدّ الخطأ واقعاً حال تأدية الوظيفة إذا ارتكبه التابع وهو يؤدي واجبه الوظيفي، فإذا وقع العمل غير المشروع من التابع في اثناء مباشرته لعمله، فلا شك في قيام مسؤولية

---

١ راجع: حكم محكمة الإسكندرية الابتدائية في جمهورية مصر العربية في ١٣/٤/١٩٥٠ مجلة التشريع والقضاء س٢ ص٢١٢.

المتبوع عن النتائج الضارة لهذا الفعل[٢٦٤]. ومثال ذلك أن يقع من سائق السيارة حادث في أثناء قيادته للسيارة لتأدية عمله المكلف به، أو يسقط من الخادم أصيص الزرع من شرفة المنزل في أثناء سقايته بالماء على رأس أحد المارة فتحدث به إصابة، أو يعتدي سائق التاكسي بالضرب على الراكب الذي يقوم بتوصيله للخلاف على الأجرة، فيحدث به إصابة، إذا كان هذا السائق تابعاً لمالك السيارة[٢٦٥]، أو إطلاق النار من أحد أفراد الشرطة على المهربين فيصيب أحد المارة[٢٦٦].

ويصعب تحديد وقت بدء واجب التابع ونهايته، حيث يمكن اعتماد الزمن كمعيار أو نوع العمل الذي يؤديه التابع في أحيان أخرى. فإذا ما ارتكب الفعل غير المشروع في المكان والزمان المخصصين لأداء العمل الوظيفي، فيمكن لنا في هذه الحالة الافتراض أن الخطأ قد ارتكب في أثناء تأدية الوظيفة. غير أن جانب من الفقه يعتقد، في هذه الحالة، وهو على حق، أن مثل هذه القرينة ليست قاطعة فيمكن إثبات عكسها. فيضرب مثلاً على ذلك، كما لو استقبل التابع في مكتبه وفي وقت أداء عمله، دائناً له فقامت مشادة بينهما، بسبب الدين، واعتدى الموظف على الدائن بالضرب، فسبب ضرراً له[٢٦٧]، فلا بد من قيام مسؤولية المتبوع. وتتشدد الهيئة العامة لمحكمة النقض الفرنسية في شروط عدم تجاوز الموظف حدود وظيفته فقررت في معرض أحد قراراتها على أن موظف "البنك" الذي يدخل في مضاربة مع أحد عملاء البنك لمصلحته هو يؤدي إلى مساءلة "البنك" عن الضرر الذي سببه هذا الموظف للمتعامل، رغم أننا نلاحظ أن هذا الموظف قد تجاوز

---

٢٦٤ حكم أن مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه غير المشروعة تقوم على... وهي تتحقق كلما كان فعل التابع قد وقع في أثناء تأدية الوظيفة أو كلما استغل وظيفته أو ساعدته أو هيأت له فرصة أركابه..."، نقض مدني سوري ١٦ أذار ١٩٨٨ الطعن رقم (٢١٥٠) س(٥٤) ق.

٢٦٥ د. محمد حاتم البيات، البعد القانوني للتأمين من المسؤولية المدنية لصالح الغير في حوادث السير، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، ٢٠٠٧، ص٥٢.

٢٦٦ د. محي وحيد الدين سوار، النظرية العامة للالتزام، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٧، ص١٣٨.

٢٦٧ د. محي وحيد الدين سوار، المرجع السابق، ص١٣٩ وما بعدها.

حدود وظيفته. في كل هذه الحالات لن يثار أدنى شك في إعمال مسؤولية المتبوع عن النتائج الضارة لفعل تابعه[٢٦٨].

٢- صدور الخطأ من التابع بسبب الوظيفة

لا يشترط لمسؤولية المتبوع عن عمل تابعه غير المشروع أن يقع العمل من التابع حال تأدية وظيفته على النحو السابق، بل يكفي أن يقع هذا الفعل بسبب الوظيفة. ويكون الفعل بسبب الوظيفة، إذا لم يكن ممكناً وقوعه لولا الوظيفة، أو أن التابع لم يكن ليفكر فيه أصلاً لولا الوظيفة، أي تربطه مع ذلك بالوظيفة علاقة سببية وثيقة. فالخادم الذي يرى مخدومه يتشاجر مع شخص آخر فيسارع لمساعدته فيضرب الشخص الآخر ضرباً يفضي إلى موته، لم يكن ليفكر في ارتكاب هذا الفعل لولا كونه خادماً لأحد المتشاجرين. كما أن الحارس الذي يكلف بحراسة شخص بعد انتهاء مناوبته، فيقتله ويستولى على ما معه من نقود، يكون قد ارتكب فعله بسبب الوظيفة، لأنه لولا وظيفته كحارس له لما ارتكب هذا الفعل. وضابط الشرطة الذي يحبس شخصاً في قسم الشرطة من دون حق، على الرغم من كونه لم يكن مكلفاً بالتحقيق معه، لم يكن يتسنى له أن يفعل، ذلك إلا لكونه من رجال الأمن، فيكفى أن يكون التابع قد استغل وظيفته أو أنها ساعدته أو هيأت له فرصة ارتكاب العمل[٢٦٩].

بدورها اتجهت الهيئة العامة لمحكمة النقض الفرنسية إلى عدم مساءلة المتبوع في مثل هذه الحالات عندما قررت أن استخدام العامل سكينه في المصنع لقتل خصمه في العمل لا يجعل المتبوع مسؤولاً، لأن الوظيفة لم تكن ضرورية لارتكاب مثل هذا الفعل الضار، وإنما سهلت أو ساعدت على ارتكابه، وهذا بحد ذاته غير كاف لإعلان مسؤولية المتبوع[٢٧٠].

---

268 Cass. Ass, Plen, 19MAI 1988, d.1988, 514, Note LARROUMENT

٢٦٩ نقض مدني سوري الطعن (١١١٣) تا١٦٣/١٩٨٨ ، مجموعة الاجتهاد المدني الحديث، ص٥١٣ وما بعدها.

270 Cass. Ass. Plen.11mai1922D.1977P.415:

٣- صدور الخطأ من التابع بمناسبة الوظيفة

إذا كان المتبوع يُسأل عن أعمال التابع الضارة التي تقع منه حال تأدية الوظيفة أو بسببها، فهو لا يسأل عن الأفعال التي يرتكبها هذا التابع بمناسبة الوظيفة. والخطأ يعد واقعاً على هذه الشاكلة أي بمناسبة الوظيفة إذا اقتصرت الأخيرة على تيسير ارتكاب الخطأ أو تهيئة الفرصة لوقوعه. ويكون الفعل بمناسبة الوظيفة، إذا لم يكن متعلقاً بها، وكانت مجرد مناسبة لارتكابه، كالخادم الذي يرى غريم له يمر من أمام منزل مخدومه، فيستل سكيناً من المطبخ ويطعن بها غريمه في الشارع، ولا يسأل سيده عن عمله لأنه لا علاقة له بالوظيفة، وكانت مجرد مناسبة له. كما لا يسأل المتبوع عن قيام حارسه بعد انصرافه من عمله، بإطلاق عيار ناري من مسدسه أو بندقيته التي يحرس بها، على شخص تشاجر معه في الطريق، فالوظيفة لم تكن إلا مجرد مناسبة هيأت له وجود سلاح تحت تصرفه[٢٧١]، لا تستدعي مسؤولية المتبوع في مثل هذه الحالات.

وإذا كان المتبوع، لا يُسأل عن أفعال التابع الضارة التي تقع بمناسبة الوظيفة، فهو لا يسأل من باب أولى عن أفعاله التي تقع منبتة الصلة بالوظيفة، ويقال عن فعل التابع في هذه الحالة أنه فعل أجنبي عن الوظيفة، كالخادم الذي انتهى عمله اليومي في منزل سيده وفي طريق عودته إلى منزله سرق شيئاً وجده في طريقه، أو العامل الذي يقتل رب

انظر أيضاً فيما يتعلق بمسؤولية العامل عن التلوث الذي حصل في منابع المياه لسكبه النفط، ولم يدخل ذلك ضمن مهماته الوظيفية حيث لا يسأل المتبوع عن ذلك:

Cass.Ass.Plen, 17Juin,1983, R.T.DR.CIV.1983, NOTE, G.DURRY.

٢٧١ إلا أن محكمة النقض المصرية تتوسع فتجعل مسؤولية المتبوع عن أفعال تابعة تشمل حالة ما إذا كانت الوظيفة هيأت للتابع ارتكاب العمل الضار، حيث قضى أنه "أما مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه فإنها تتحقق لا في حالة وقوع الفعل الضار غير المشروع من التابع حال تأدية وظيفته أو بسببها فحسب، بل تتوافر أيضاً كلما كانت وظيفة التابع قد ساعدته على إتيان الفعل او هيأت له بأية طريقة كانت فرصة ارتكابه، لما كان ذلك، وكان الحكم المطعون فيه... قد التزم هذا النظر، فإن النعي عليه بالخطأ في تطبيق القانون يكون على غير أساس مما يتعين معه رفض الطعن...."، نقض جنائي مصري ٢٠ تشرين الأول ١٩٧٤ مجموعة أحكام النقض س٢٥ ص٦٨٠.

عمله في يوم عطلة مأجورة، وقد جاء في قرار لمحكمة النقض السورية: "إن الدولة ليست مسؤولة عن عمل جندي في أثناء إجازته قتل ناشئ عن تدهور دراجة نارية كان يقودها، لعدم وجود ارتباط سببي بين عمله ووظيفته[٢٧٢].

أخيراً نشير إلى أنه إذا كان ارتكاب العمل غير المشروع من قبل التابع قد تم حال تأدية الوظيفة أو بسببها على النحو السابق، فإن المتبوع يسأل عن نتائجه الضارة سواء كان باعث التابع على ارتكابه باعثاً شخصياً له غير متصل بالوظيفة، أو كان لمصلحة المتبوع، وسواء وقع بعلم المتبوع أو من دون علمه.

من جهة ثانية، وبالاستناد الى ما سبق نجد أن مسؤولية المتبوع، مسؤولية عن عمل الغير، لا تقوم إلا إذا كانت مسؤولية التابع قد استجمعت أركانها، فهي مسؤولة تبعية، وهذا يعنى أن المتضرر أمامه مسؤولان، يستطيع أن يختار على أيهما يرجع، إلا أنه إذا كان له الخيار على من يرجع، فإنه لا يستطيع أن يحصل على تعويض لما أصابه من ضرر مرتين، فيقاضي أحدهما ويحصل منه على التعويض ثم يسارع بمقاضاة الآخر ليحصل منه على تعويض آخر، لأنه لا يمكن تعويض الضرر الواحد مرتين، أو الحصول على أكثر من تعويض للضرر الواحد، وإن كان له أن يختصمهما معاً متضامنين للحصول على التعويض.

إلا أنه لما كانت مسؤولية المتبوع مسؤولية تبعية، فإنه إذا رجع المتضرر عليه بدعوى المسؤولية وحكم عليه بالتعويض، ونفذ ذلك الحكم، فمن حقه أن يرجع بما أداه على التابع، لأنه هو المسؤول الأصلي عن الفعل الضار.

وإذا رفع المتضرر دعوى المسؤولية المدنية عن العمل الشخصي على التابع، المسؤول عن الفعل ومسؤوليته أصلية، ونفذ التابع ذلك الحكم[٢٧٣]، فليس له أن يرجع على المتبوع

---

٢٧٢ القرار ٣٢٦ ١٩٥٧/٦/٩، مجلة القانون العدد ٨ لعام ١٩٥٧، ص٤٤٤.

٢٧٣ في غالب الأحيان المتضرر يرجع على الشخص المليء أي المتبوع الذي هو بمثابة ضامن لمسؤولية الغير.

بما دفعه من تعويض للمتضرر، وفي هذا تقول محكمة النقض السورية "**إن التابع ليس له أن يرجع على المتبوع إلا إذا ثبت تقصير من جهته**"[٢٧٤].

وعلى ذلك يُسأل المتبوع عن التابع ولا يسأل معه، فمسؤولية المتبوع لا تقوم إلا في مواجهة المتضرر، ومن ثم لا يستطيع التابع أن يدفع مطالبة المتبوع له، بأن مسؤوليته أي (المتبوع) مفترضة، لأن هذا الافتراض قرر لمصلحة المتضرر وحده، وعلى هذا نصت صراحة المادة (١٧٦) من القانون المدني السوري بقولها "**للمسؤول عن عمل الغير حق الرجوع عليه في الحدود التي يكون فيها هذا الغير مسؤولاً عن تعويض الضرر**"، وهذا إذا كان الضرر قد حدث نتيجة خطأ التابع وحده، أما إذا كان الضرر قد نجم نتيجة خطأ مشترك بينهما (التابع والمتبوع)، فإن قواعده المسؤولية المشتركة[٢٧٥]، هي التي تعمل في هذه الحالة، فيتحمل كل منهما من التعويض بقدر ما أسهم به من خطأ في إحداث الضرر، ومن ثم لا يستطيع المتبوع في هذه الحالة الرجوع على التابع إلا بجزء من التعويض الذي أداه للمتضرر، وهذا الجزء يتناسب مع مدى جسامة خطأ التابع.

ويلاحظ أن المتبوع في رجوعه على تابعه بما أداه للمتضرر من تعويض، إنما يرجع بحق هذا المضرور، فكأنه قد حل محله فيه، وإذا كان حق المتضرر ينتقل إلى المتبوع، فهو ينتقل إليه بالدفوع التي يمكن أن ترد عليه، ومن ثم يجوز للتابع عندما يرجع عليه المتبوع ليستوفي ما أداه ال المتضرر، أن يدفع في مواجهته بالدفوع التي كان في إمكانه أن يدفع بها مطالبة المتضرر.[٢٧٦] وقد قضت محكمة النقض السورية في هذا الصدد أنه "**يحق**

---

٢٧٤ القرار ١٣١١ تاريخ ١٩٧٠/١٢/٢٩، المحامون ٣ -٤ لعام ١٩٧١ ص١١٧ أشار إليه الدكتور وحيد سوار، النظرية العامة للالتزام، مرجع سبق ذكره، ص١٤٩.

٢٧٥ نصت المادة (١٧٠) من القانون المدني السوري الأتي "إذا تعدد المسؤولون عن عمل ضار كانوا متضامنين في التزامهم بتعويض الضرر وتكون المسؤولية فيما بينهم بالتساوي إلا إذا عين القاضي نصيب كل منهم في التعويض.

٢٧٦ د. محمد البيات، النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٥، ص ٢٢٠.

للمتبوع الرجوع على تابعه بكل التعويض، الذي يؤديه عنه للمتضرر، لأنه غير مسؤول معه عن الخطأ، ولأن التضامن بينهما مقرر لمصلحة المتضرر"[٢٧٧].

من حيث المبدأ، في حالة مرفق الشرطة، تملك الإدارة (المتبوع) الرجوع على موظفها رجل الشرطة التابع لها. وفي ذلك تفصيل لا بد من أن نأتي على ذكره. ففي حالة الامتناع عن تنفيذ الحكم، وهو خطأ مرفقي فقط، تلتزم الإدارة بالتعويض للمحكوم له من دون أن يكون لها حق الرجوع على الموظف، ما لم يسهم التابع بخطئه الشخصي في هذا الامتناع[٢٧٨]، إذ يصبح مسؤولاً في حدود اسهامه، أما الخطأ المصلحي فإنه وإن جاز مؤاخذته عليه إدارياً بتوقيع جزاء عليه، إلا أنه لا يستتبع المسؤولية المدنية.

أما إذا كان هناك خطأ شخصي أيضاً منسوب الى الموظف وحكم على الإدارة بالتعويض أو حكم عليها وعلى الموظف متضامنين،لأن كلاً منهما مسؤول أمام المحكوم له عن التعويض بأكمله طبقاً لقواعد التضامن، ثم نفذ الحكم ضد الحكومة كونها المدين الأكثر ملاءة، كان لها الرجوع على الموظف في حدود ما نسب إليه من خطأ[٢٧٩].

وقد طبق القضاء الإداري السوري حق رجوع الإدارة على الموظف في حدود نصف ما تم تسديده للمتضرر، عندما يصدر الحكم بمواجهتها بتسديد كامل المبلغ، وذلك عندما أنكر العامل حق الإدارة بالرجوع عليه وتقدم بدعواه أمام القضاء الإداري، فجاء في حكم الإدارية العليا السورية أنه "**ومن حيث إن الاجتهاد استقر على أن المبالغ المحكوم بها**

---

٢٧٧ نقض مدني سوري، القرار (١٨٠٥) تاريخ ١٩٩٠/٣/٣، مجموعة الاجتهاد المدني الحديث، ص٤٧٠.

٢٧٨ انظر د. نعيم عطيه، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، القاهرة، ١٩٨٢، ص١٤٤، وتنص الفقرة الأخيرة من المادة (٧٨) من القانون المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين في الدولة المصري على أنه "ألا يسأل العامل إلا عن خطئه الشخصي".

٢٧٩ الفتوى رقم (٣١٢/١٣/٢٩) في ٢٩ -٣ -١٩٥٠ ص٤، بند (٤٥٨)، ص١٠٤٣، ورقم (٢٠٦١) في ١٤ -١٠ -١٩٥٦، س(١١)، بند(٢٤٢)، ص٥٣٩، وفتوى الجمعية العمومية رقم ٧٢٦ في ٤ - ٩ -١٩٦٠، أبو شادي ج(٣)، ق١٥٩٣، ص٢٥٨٥، وراجع جيدارا ص٣٢٢.

تعويضاً عن الأضرار التي سببها العامل توزع مناصفة بين العامل والجهة العامة التابع لها، وبالتالي إن مطالبة الإدارة بنصف المبلغ المحكوم به يعتبر في محله السليم"[٢٨٠].

وفي الحقيقة إن هذه القاعدة غريبة، ولم يحدد القضاء الإداري السوري مصدرها، فمن المعروف أن حق رجوع المتبوع على التابع يكون بكامل المبالغ التي سددها بسبب خطأ التابع، وإذا أسهم المتبوع في الخطأ فيكون حق الرجوع في حدود خطأ التابع فقط، وعليه كان يجب على القضاء السوري أن يعلل قصر حق الرجوع على التابع في حدود النصف.

في مصر، قد يحدد الحكم الصادر بالتعويض نصيب كل من الحكومة الموظف فيه، كما حدث في الحكم الصادر بمناسبة عرقلة تنفيذ حكم محكمة القضاء الإداري بغلق إحدى الصيدليات[٢٨١]، فبعد أن قضت المحكمة بمبلغ خمسمائة وخمسين جنيهاً كتعويض، رأت "**عملاً بالمادة (١٦٩) من القانون (المتعلقة بالتضامن بين المدينين) ما تلتزم به الحكومة مبلغ خمسين جنيهاً وما يلتزم به المدعي عليه الثاني مبلغ خمسمائة جنيه**".

وقد يسكت الحكم عن هذا التحديد، فتقوم جهة الإدارة أحياناً بتحديد مقدار الخطأ الذي أسهم في الضرر والرجوع به على المقصر من موظفيها من دون أن يكون في ذلك أي مخالفة للحكم الصادر بالتعويض[٢٨٢]، كما يمكن للإدارة أيضاً أن تلجأ إلى القضاء الإداري ليقوم بهذه المهمة[٢٨٣] أو بطلب الفتوى.

في سورية، رفضت المحكمة العمالية الإدارية مبدأ المقاصة ولم تنتهج نهج القضاء المصري بالخصم من الراتب، وعدّ ذلك استيفاء للحق بالذات، وهو مخالف للقانون، إلا أنه لدى الطعن بالحكم أمام المحكمة الإدارية العليا، أقرت تصرف الإدارة عملاً بما استقر عليه الاجتهاد بحق الإدارة بالرجوع على العامل بنصف مبلغ التعويض الذي سددته بسبب

---

٢٨٠ القرار رقم (٦٨٥) الطعن رقم (٢٢٠٠٧/٣٥٢١) مجموعة المبادئ لعام ٢٠٠٥ -٢٠٠٩، ص٤٠٩.

٢٨١ حكمها في القضية (١٣٣) لسنة ٧ق جلسة ٩ -٣ -١٩٥٤، ص٨، ق(٤٥٨)، ص٨٩٣.

٢٨٢ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية ١٧٧٢ لسنة ٦ق، جلسة ٦ -٦ -١٩٦٥، أبو شادي: ج(٢)، ق(٣٣٥٤)، ص٢٤٦١.

٢٨٣ د. حاتم جبر، مرجع سبق ذكره، ص٣٢٢ -٣٣٢.

خطأ العامل، وحكمت بإعادة ما زاد عن النصف وبحق الإدارة بالاقتطاع والمقاصة في حدود النصف[٢٨٤].

إذا كان التنفيذ على الموظف سواء بالنسبة الى الإدارة التي دفعت التعويض نيابة عنه، أو بالنسبة الى الفرد المحكوم له المتضرر مباشرة، يبدو أفضل بسبب إمكانية استخدام طرق التنفيذ العادية ضده، إلا أنه يمكن مع ذلك الاصطدام بإعسار الموظف. أضف إلى ذلك أن الجهة الإدارية قد ترفض دفع التعويض المستحق سواء الجزء الذي تلتزم به أو الجزء الذي تدفعه مؤقتاً بالنيابة عن الموظف، ما يجعلنا نعود مرة أخرى إلى الحلقة المفرغة ذاتها، وحتى إذا سارعت بالدفع حين تفضل أن تدفع بدلاً من أن تنفذ الحكم الأصلي، إذا كان صادراً بالتزام غير مالي، فالنتيجة في النهاية سلبية والضرر مضاعف، لأن الشيء المقضي به لم يحترم احتراماً كاملاً والذي سيتحمل جبر الضرر في النهاية على حد تعبير الفقيه (*Gabolde*) هم الأفراد دافعي الضرائب، فالأفراد عليهم أن يتحملوا مساوئ النظام الإداري ثلاث مرات، حيث تدفع الدولة لقضاة لا يطاعوا، وتحافظ على قوات ضبط ترفض تقديم مساعدتهم، وتدفع تعويضات لأن السلطة العامة رفضت أن تخدم العدالة[٢٨٥]، فهل يكون العلاج في المسؤولية الجزائية للموظف.

وفي حال سلك المتضرر طريق الدعوى العادية أمام القضاء العادي ضد الموظف العام وفق ما استقر عليه الاجتهاد السوري، فإنه يفقد حقه في مطالبة الإدارة بالتعويض حتى لو تعذر تنفيذ الحكم ضد الموظف، حيث قررت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مجلس الدولة السوري أنه " .... **إذا اختارت الجهة الإدارية التي تضررت بفعل عامل لدى إدارة أخرى ملاحقة السبب المباشر للضرر دون أن تطالب الجهة التي يتبعها بتحمل التبعة معه، ثم حصلت على حكم يلزم هذا دون إدارته بالتعويض، فلا يبقى أمام**

---

٢٨٤ قرار المحكمة العمالية في حمص رقم (٥٣) أساس (٤٨٢) تاريخ ١٩٩٨/٣/١٦ -قرار المحكمة الإدارية العليا رقم (٢/٨٩) الطعن رقم (١١٨١) تاريخ ٢٠٠/٣/١، مجموعة المبادئ لعام ٢٠٠٠ ص٦٢٠ - ٦٢١.

285 C. GABOLDE, *La Responsabilité De I 'administration En Cas De Refus Do Prêter Main-Forte à L'exécution Des Jugements*,1955،p.50.

تلك الجهة إلا متابعة الطرق القانونية لتنفيذ الحكم الصادر في الموضوع وليس لها من بعد أن تعمد إلى إثارة النزاع مجدداً أمام الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في مواجهة الجهة الإدارية المتبوعة بحجة صعوبات واجهتها في تنفيذ الحكم، لأن مؤدى ذلك طلب إصدار رأي إداري ملزم على أساس الخطأ المرفقي في نزاع بت القضاء العادي فيه بحكم نهائي على أساس الخطأ الشخصي وهذان أمران يتنافيان..... لا مجال لإلزام محافظة مدينة دمشق بدفع تعويض الضرر الذي أصاب أحد أعمدة الكهرباء في محلة كفر سوسة بتاريخ ١٩٥٩/٩/١٥ بعد أن اختارت المؤسسة العامة للكهرباء ملاحقة سائق المركبة التي تملكها المحافظة مباشرة أمام القضاء دون أن تطالب الجهة الإدارية التي تملك السيارة بتحمل عبء التعويض عن متبوعها"[٢٨٦].

وقد ذهبت محكمة النقض السورية إلى أن "**المتبوع مسؤول سواء أكان بمهمة رسمية أم لا، وسواء أكان الحادث ناتجاً عن مخالفة تعليمات المتبوع أم لا، وسواء ارتكب التابع الخطأ الشخصي في استخدام المركبة أم لا**" [٢٨٧].

المطلب الثالث

الضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر

من الثابت أن الخطأ ركن لا غنى عنه لقيام المسؤولية الإدارية، وقد تمت معالجته في موضوع المسؤولية الإدارية المبنية على الخطأ. ومن البديهي التأكيد على ضرورة استكمال المسؤولية الإدارية لركنين أخرين حتى تستوفي شروط قيامها. بالتأكيد نعني في مقامنا هذا كل من ركن الضرر، وركن قيام العلاقة السببية ما بين الخطأ والضرر.

---

٢٨٦ الرأي رقم (١٩٧٣/٦٦) القاعدة رقم (٣٧٤)، مبادئ الجمعية العمومية للقسم الاستشاري لعام ١٩٦٩ -١٩٨٤.

٢٨٧ القرار رقم (٢٠٠٠) أساس (١٧٧٢/١٩٨٨)، القاعة (٢٩٨)، مجلة المحامون، ٢٠٠١، العددان ١١ و١٣.

الفرع الأول

الضرر

في الواقع، إن مسؤولية الإدارة في تعويض الأفراد لا تترتب بمجرد وقوع خطأ من جانبها، بل يجب أن ينجم عن هذا الخطأ ضرر ذو طبيعة خاصة، وقد وضع القضاء الإداري مجموعة من الشروط الواجب توافرها في الضرر حتى يحق للمضرور المطالبة بالتعويض عنها. فالضرر يجب أن يكون مباشراً و محققاً و واقعاً على حق مشروع وقابلاً للتقدير بالنقد.

أ- كون الضرر مباشراً:

يعني ذلك أن يكون الضرر الذي وقع نتيجة مباشرة للخطأ المنسوب إليه هذا الضرر، أما إذا تحقق الضرر كنتيجة غير مباشرة للخطأ فلا يسأل عنه مرتكب الخطأ[٢٨٨]. وقد تعرض القانون المدني المصري والسوري للحديث عن الضرر المباشر، عندما عدّا أن التعويض يشمل ما لحق الدائن من خسارة وما فاته من كسب بشرط أن يكون هذا نتيجة طبيعية لعدم الوفاء بالالتزام أو التأخر به، ويعدّ الضرر نتيجة طبيعية إذا لم يكن في استطاعة الدائن أن يتوقاه ببذل جهد معقول[٢٨٩].

بناءً عليه فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية، أنه لا يمكن نسبة الضرر إلى الخطأ والقول بالتعويض، إذا تدخلت أسباب خارجية مثل خطأ الغير أو القوة القاهرة في إحداث الضرر، وقطعت الصلة السببية المباشرة بين الخطأ والضرر[٢٩٠].

---

٢٨٨ د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سابق، ص٣٧٨.

٢٨٩ المادة ٢٢١ (البند ١) من القانون المدني المصري رقم (١٣١) لعام ١٩٤٨ وأيضاً المادة (٢٢٢) (البند ١) من القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٨٤) لعام ١٩٤٩.

٢٩٠ حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر بتاريخ ١٥ حزيران عام ١٩٥٣ مشار إليه لدى د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سبق ذكره، ص٣٧٨.

ب- كون الضرر محققاً:

يشترط القضاء الإداري الفرنسي في الضرر الموجب للتعويض ان يكون محققاً، أما إذا كان الضرر محتمل الوقوع، فلا يتم التعويض عنه، وعليه فإن الأضرار المحتملة الوقوع في المستقبل لا يمكن أن تتم المطالبة بالتعويض عنها، لأن الأحكام القضائية يجب أن تبنى على الواقع وليس على الفروض والاحتمالات[٢٩١].

وضمن هذا النطاق ولتوضيح فكرة الضرر المحتمل، فيمكن القول إن الضرر المحتمل هو الذي لم يقع، ويثور الشك حول ما إذا كان سيقع في المستقبل أم لا، ومثال ذلك رفع شخص دعوى على المؤسسة العامة لنقل الكهرباء مطالباً إياها بالتعويض عن خطر الحريق الذي سينشب في منزله المجاور للتوتر العالي للكهرباء، فهنا خطر الحريق هو ضرر محتمل لا محقق، ولا يجوز بالتالي الحكم بالتعويض لهذا المدعي، ولا تقوم المسؤولية به، وهذا ما يوضح الفكرة السابقة بأن الأحكام القضائية تبنى على الواقع وليس على الاحتمالات[٢٩٢].

وهذا صراحة ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في مصر بحكمها الصادر بتاريخ ٢٩ حزيران لعام ١٩٥٠ حين قضت بأنه من المبادئ المقررة ألا يكون التعويض إلا عن ضرر محقق ولا يدخل في حسابه الأضرار الاحتمالية[٢٩٣].

ب- وقوع الضرر على حق مشروع:

يعني هذا أن يكون الضرر قد أخل بمركز يحميه القانون، وكان مجلس الدولة الفرنسي قد اشترط في التعويض وقوع الضرر على حق مشروع. ويكتفي المجلس، أحياناً، بوقوع الضرر على مصلحة مشروعة. ولتوضيح ذلك، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في

---

٢٩١ د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص٣٦٠.

٢٩٢ د. محمد وحيد الدين سوار، مصادر الالتزام، مرجع سبق ذكره، ص١٦.

٢٩٣ مشار إليه لدى د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سبق ذكره، ص٣٧٨.

حكمه الصادر بتاريخ ١٨ تشرين الثاني لعام ١٩٦٠ في قضية (*Savelli*) برفض التعويض للسيد "سافيلي" عن وفاة خليلته، لأنها لم تكن بتاريخ الحادث في وضع قانوني وشرعي بالنسبة له، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فقد قرر مجلس الدولة في الحكم نفسه تعويض إبنة السيد "سافيلي"، وذلك لأن المتوفاة كانت تؤدي دور الأم بالنسبة لها، وهذا بالنظر إلى وجود مصلحة مشروعة مقبولة ومحمية اجتماعياً[٢٩٤].

د- إمكانية تقدير الضرر بالنقد:

لا يمكن أن يتمثل التعويض في حال المسؤولية الإدارية إلا في صورة تعويض نقدي. الأمر الذ يتحتم معه إمكان تقييم الأضرار التي تقع بفعل وزارة الداخلية عن طريق مرفق الشرطة نقداً، تمهيداً لتعويض المتضررين لاحقاً. وبالطبع يسهل تطبيق ذلك إزاء الأضرار المادية، أما بالنسبة الى الأضرار المعنوية، التي قد تتمثل في اعتداء رجل الشرطة على أحد المواطنين بالقذف أو السب أو إيذاء السمعة أو هتك العرض ما يعد من بين الأضرار التي تصيب الشرف والاعتبار والعرض[٢٩٥]، فقد استقرت المحاكم العادية سواء في فرنسا أو في مصر أو في سورية على قاعدة إمكان تعويض عن الأضرار المعنوية ((*La moral douleur*)) وهذا هو ما قرره التقنين المدني السوري في المادة (٢٢٣) منه، إذ قضى بأن ((**التعويض يشمل الضرر الأدبي**)) .

بدره أكد قضاء مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه، فغدا من غير الممكن القول بعدم تعويض الأضرار الأدبية. وفي ذلك حكم بتعويض راعي الكنيسة عن الضرر الأدبي الذي لحقه جراء قرع الأجراس في غير الأحوال التي يجوز فيها ذلك[٢٩٦].

---

٢٩٤ د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص٣٦٠ -٣٦١.

٢٩٥ هناك أيضاً ضرر يصيب الشعور والحنان كقتل الأبن، وضرر أدبي يصيب الجسم كالجروح وما تسببه من آلام.

[296] BELLONCLE, 7 Mars 1943,Rec.30,9 MARREL CE, 24 Avril 1942 Rec. 136, R.D.P.194 1943, p81.

وعلى ذلك فمجلس الدولة الفرنسي في جميع الأحوال التي ينزل القرار الإداري فيها ضرراً بكرامة الشخص واعتباره لا يتردد مطلقاً في الحكم بالتعويض، أما بالنسبة الى الآلام الجسمانية والتي كان يرفض التعويض فيها بداءة فقد عدل أخيراً عن هذا القضاء جزئياً[٢٩٧]، وقضى بالتعويض عنها إذا بلغت درجة استثنائية من الجسامة والقسوة.

أما في مصر وسورية فقد كان النص واضحاً في القانون المدني لدى كل منها، حيث أدخل المشرع في شمول التعويض عن الضرر، الضرر الأدبي والمعنوي[٢٩٨]. غير أن القضاء الإداري له اتجاه مغاير لما سار عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث ذهب القضاء الإداري في مصر إلى جواز التعويض عن الأضرار المعنوية، ولكنه لم يبدِ موقفه بشكل صريح عن إمكانية التعويض عن الضرر المعنوي المنفصل وغير المصحوب لضرر مادي. وفي هذا الصدد ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكمها بتاريخ ٢٩ حزيران ١٩٥٠ إلى القضاء بالتعويض عن الأضرار المعنوية التي تصيب الشخص نتيجة عدم تنفيذ حكم قضائي[٢٩٩].

إلا أنه وفيما بعد، فقد عبّر مجلس الدولة في مصر عن موقفه والمتمثل بالتعويض عن الضرر المعنوي، فيما إذا كان مصحوباً بضرر مادي، حيث قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ ٢٢ نيسان ١٩٥٦ بحق المدعي بالمطالبة بالتعويض عن

---

٢٩٧ د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الاداري، مرجع سبق ذكره، ص٢٢٥ أذ يعلق على موقف المجلس قائلاً: ((وهل تتغير صفة الآلام بحسب شدتها بحيث تغدو في درجاتها السفلي غير القابلة للتقدير بالنقود بينما تغدو على عكس ذلك في درجاتها العليا؟)).

٢٩٨ المادة ٢٢٢ (البند ١) من القانون المدني المصري، والمادة ٢٢٣ (البند١) من القانون المدني السوري، وتجدر الإشارة هنا أنه ووفقاً لنصوص تلك المواد، لا يجوز الحكم بالتعويض عن الأضرار المعنوية إلا للأزواج والأقارب في الدرجة الثانية.

٢٩٩ مشار إليه لدى د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سبق ذكره، ص٣٨١.

الضرر المعنوي الذي لحقه جراء إسناد أمور إليه، تشين وتمس شرفه وكرامته، هذا إلى جانب حقه في التعويض عما أنفقه مادياً من مصاريف لرفع ما لحقه من عدوان[٣٠٠].

أما عن قضاء مجلس الدولة في سورية، فقد سار المجلس باتجاه مغاير لما سار عليه القضاء الإداري في فرنسا ومصر، إذ إن مجلس الدولة في سورية يرفض وبشكل مطلق التعويض عن الضرر ما لم يكن الضرر مادياً[٣٠١]. وقد كان محل هذا الاجتهاد قرار الإداري غير المشروع، أما الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة، فالاختصاص فيها معقود الى لقضاء العادي، الذي سيطبق نصوص القانون المدني بهذا الشأن، خصوصاً المادة (٢٢٣)، ما يعني أنه سيحكم بالتعويض عن الضرر المعنوي ولو كان منفصلاً عن الضرر المادي وذلك تطبيقاً للقانون الذي ألزمه بذلك، غير أنه مقيد في هذا الأمر حسبما نصت عليه المادة (٢٢٣) بألا يحكم بهذا التعويض سوى للأزواج والأقارب في الدرجة الثانية، هذا في حال وفاة الشخص المصاب، أما في حال تضرره فقط من دون وفاته فيحق له من دون غيره أن يطالب بالتعويض عن الضرر المعنوي، ما لم يكن هناك اتفاق يجيز أن ينتقل هذ التعويض للغير، أو إذا طالب الدائن به أمام القضاء.

وبهذا يكون القضاء الإداري في سورية، قد ابتعد عما قرره نظيره المصري أو الفرنسي، وإن هذا الاتجاه الذي سار به هو اتجاه غير منطقي، ويناقض القواعد العامة للمسؤولية والمقررة في القانون المدني، وليس هناك ما يمنع – حسبما ما أراه – من أن تنسحب القواعد المقررة للمسؤولية المدنية على نظيرتها الإدارية، ما دام مجلس الدولة ذاته قد أجاز لنفسه أن يطبق قواعد القانون المدني على روابط القانون العام كلما رأى أنه تتلاءم وطبيعة تلك الروابط.

---

٣٠٠ مشار إليه د. عبد الله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص٣٦٤.

٣٠١ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في سورية لعام ١٩٦٨، ص٥٨، القرار ٢٠.

الفرع الثاني

علاقة السببية بين الخطأ والضرر

من المسلم به، أنه لا يكفي لتحقيق المسؤولية أن يتوافر الخطأ والضرر فحسب، بل يجب أن يكون هذا الضرر ناجماً عن ذلك الخطأ، أي أن يكون خطأ الإدارة هو الذي سبب الضرر حتى تقوم مسؤولية الإدارة، وبالمفهوم المخالف فإن مسؤولية الإدارة تنتفي إذا انعدمت الصلة السببية بين الخطأ والضرر.

وغني عن البيان، أن قواعد المسؤولية ترجع في أساس ها إلى القانون الخاص، ولهذا نرى أن القانون المدني في كل من مصر وسورية جاء بقواعد كاملة للمسؤولية، وفي نطاق العلاقة السببية، وضمن إطار السبب الأجنبي فقد جاء النص على أنه "**إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نشأ عن سبب أجنبي لا يد له فيه كحادث مفاجئ أو قوة قاهرة أو خطأ من المضرور أو خطأ من الغير كان غير ملزم بتعويض الضرر.....**"[٣٠٢].

والواضح أن مجلس الدولة في فرنسا ومصر يأخذ نسبياً بما سبق في مجال انتفاء الصلة السببية، هذا مع الإشارة الى أن مجلس الدولة السوري عبر وبصراحة عن ضرورة توافر الصلة السببية بين الخطأ والضرر حينما قررت المحكمة الإدارية العليا أن أساس مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية الصادرة عنها، هو وجود الخطأ من جانبها، وأن يترتب عليه ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر[٣٠٣].

إلا أنه وإذا ما عدنا إلى شرط الضرر المباشر – والذي سبق الحديث عنه – فإن علاقة السببية يجب أن تكون مباشرة بمعنى أن الإدارة لا تسأل إلا عن الضرر المباشر الذي يترتب مباشرة عن الخطأ الإداري، وتبعاً لذلك يجب أن تكون علاقة السببية محققة وغير احتمالية، ولتوضيح ذلك نضرب المثال الآتي: حادث سير تسببت فيه سيارة عائدة إلى إحدى الإدارات الحكومية بأضرار بليغة لأحد الأفراد، هنا يحكم القضاء بمسؤولية

---

٣٠٢ المادة (١٦٥) من القانون المدني المصري والمادة (١٦٦) من القانون المدني السوري.

٣٠٣ حكم المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم (٣٤) لعام ١٩٦٣، المحامي مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص٥٦٣، المبدأ ٨٢١٧.

الإدارة عن تلك الأضرار، ذلك لأن علاقة السببية مباشرة في هذا المثال، ولكن لا يجوز للقضاء أن يحكم بالتعويض عن الضرر الحاصل لأبن المتضرر نتيجة رسوبه في الامتحان، لأن هذا الضرر هو نتيجة غير مباشرة لخطأ الإدارة، وإن صلة السببية بين خطأ الإدارة وبين رسوب الأبن في الامتحان هي ليست متحققة[٣٠٤].

وإذا ما رجعنا إلى ما بدأنا به من ناحية السبب الأجنبي الذي ينفي الصلة السببية بين الخطأ والضرر، فإنه وفقاً لما جاءت به قواعد القانون المدني، فإن الصلة السببية تنتفي بين الخطأ والضرر، وتنتفي معها مسؤولية الإدارة، إذا دخل عامل أجنبي كخطأ المضرور نفسه، فعل الغير أو قيام حالة القوة القاهرة.

أولاً- خطأ المتضرر

مثال ذلك لو أراد أحد الأشخاص الانتحار، فشاهد إحدى السيارات الحكومية تسير بسرعة عالية خلافاً لقواعد المرور، فألقى بنفسه أمامها ومات، فلا يجوز هنا لذوي المتضرر مطالبة الإدارة بالتعويض بحجة أن السائق ارتكب خطأ تمثل في مخالفة قواعد المرور، وهذا هي إحدى صور خطأ المتضرر والتي تؤدي إلى انتفاء مسؤولية الإدارة بشكل كامل[٣٠٥].

أما الصورة الثانية والتي تؤدي إلى انتفاء مسؤولية الإدارة بشكل جزئي، فهي تكون عندما يسهم خطأ المتضرر بشكل جزئي في الأضرار التي أصابته، بمعنى أن يشترك خطأ المضرور مع خطأ الإدارة في إحداث الضرر، ومثال ذلك إصابة شخص بأضرار بليغة نتيجة دهسه بسيارة عائدة إلى الإدارة عندما كان يقطع الشارع في مكان غير مخصص للمشاة، فهنا تتحمل الإدارة المسؤولية بشكل جزئي، ويتحمل المتضرر الجزء الآخر[٣٠٦].

---

٣٠٤ د. محمد وحيد الدين سوار، مصادر الالتزام، مرجع سبق ذكره، ص٣٠.

٣٠٥ د. علاء الدين محمد حمدان، مسؤولية الادارة عن الضرر المعنوي، مرجع سبق ذكره، ص٢٣٤ -٢٣٥.

٣٠٦ د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره، ص٥٢٧.

ثانياً- فعل الغير:

ويقصد بالغير كل شخص طبيعي أو معنوي أجنبي عن المدعى عليه، بحيث يكون فعله مستغرقاً لفعل المدعي عليه والذي يبدو بالظاهر وكأنه السبب المباشر الذي أدى إلى إصابة المتضرر[٣٠٧]، وفعل الغير يكون سبباً للضرر وإن لم يكن على سبيل الخطأ[٣٠٨].

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن فعل الغير لا يؤدي إلى إعفاء الإدارة من مسؤوليتها إذا كان الضرر ناجماً عن نشاط الإدارة المتمثل بالأشغال العامة، أما في سائر نشاطات الإدارة المرفقية الأخرى، فإن فعل الغير من شأنه أن يعفي الإدارة من مسؤوليتها جزئياً أو كلياً بنسبة ما تسبب به فعل الغير من ضرر[٣٠٩].

ويعدّ فعل الغير كسبب أجنبي يؤدي إلى انتفاء الصلة السببية، مثار جدل بين الفقهاء، حيث يتجه جانب مهم إلى أن فعل الغير لا يعدّ من أسباب الإعفاء من المسؤولية، وليس للإدارة في مجال التحلل من مسؤوليتها سوى إثبات أن الضرر قد وقع بفعل القوة القاهرة أو بفعل خطأ المتضرر نفسه، وهذا يعني – بحسب هذا الاتجاه – أن أسباب الإعفاء من المسؤولية، إنما تنحصر في مجال القوة القاهرة والخطأ الصادر من المتضرر فقط[٣١٠].

ولعل الخلاف الفقهي يعود في أساسه إلى أن الاجتهاد القضائي لا يزال غامضاً بهذا الشأن، على الرغم من استقرار مجلس الدولة الفرنسي على الأحكام المشار إليها سابقاً، إلا أن هناك العديد من القرارات المخالفة التي تبقى على مسؤولية الإدارة بالرغم من وجود فعل الغير، وذلك في حالة ما إذا كانت هناك أخطاء عدة عائدة إلى مرافق عامة

---

٣٠٧ د. علاء الدين محمد حمدان، مسؤولية الادارة عن الضرر المعنوي، مرجع سبق ذكره، ص٢٣٢.

٣٠٨ د. يوف سعد اله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره، ص٥٣٤.

٣٠٩ أحكام مجلس الدولة الفرنسي الصادرة بتاريخ ٢٦ حزيران ١٩٦٣، وأيضاً الصادرة بتاريخ ١٠ تموز ١٩٥٧، مشار اليهما لدى د. يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق نفسه، ص٥٣٥.

٣١٠ د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الادارية، مرجع سبق ذكره، ص١١٥ -١١٦.

عدة، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ١٥ تموز لعام ١٩٥٩، أن فعل الغير يؤدي إلى إعفاء الإدارة من المسؤولية عند وجود نص تشريعي خاص يمنعها من ممارسة حقها في الرجوع على الغير الذي كان خطؤه سبباً للضرر[٣١١].

ثالثاً- القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ:[٣١٢]

يقصد بالقوة القاهرة، الأمر الذي لا يمكن توقعه، ولا دفعه ويؤدي إلى إعفاء الإدارة من مسؤوليتها بصورة مطلقة وكاملة، لأن الضرر في هذه الحالة لا ينسب إلى الإدارة، وإنما إلى حادث لم تستطع أن تتوقعه وما كان في استطاعتها أن تقاومه[٣١٣].

ومن الأمثلة عن القوة القاهرة والتي أدت إلى إعفاء الإدارة من مسؤوليتها، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ١٤ شباط عام ١٩٨٦، والذي قضى فيه بعدم مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي نتجت عن الفيضان، إذ إن الفيضان كان نتيجة أمطار غزيرة ومتواصلة بشكل لم تعرفه المنطقة منذ أكثر من مئة عام[٣١٤].

إلا أن القضاء الإداري الفرنسي لم يجرِ المبدأ السابق على إطلاقه، بل إنه قضى في حكمه الصادر بتاريخ ٢٣ تموز عام ١٩٣٧ بمسؤولية الإدارة الجزئية، إذا تفاقم الضرر الناجم عن القوة القاهرة بفعل خطأ الإدارة وتقصيرها في إجراء الصيانة المطلوبة، كما لو أن تقصير الإدارة في إجراء الصيانة لسد ما، أدى إلى انهيار السد بفعل الفيضان[٣١٥].

---

٣١١ د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره، ص٥٣٥ -٥٣٦.

٣١٢ يتجه الفقهاء إلى التفريق بين مصطلحي القوة القاهرة والحادث المفاجئ، ولكنهم لم يتفقوا على معيار محدد للتمييز بينهما، للاطلاع على ذلك انظر د. علاء الدين محمد حمدان، مسؤولية الادارة عن الضرر المعنوي، مرجع سبق ذكره، ص٢٣٠ -٢٣١.

٣١٣ د. علاء الدين محمد حمدان، مسؤولية الادارة عن الضرر المعنوي، مرجع سبق ذكره، ص٢٣٠.

٣١٤ مشار إليه لدى د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره، ص٥٢٩.

٣١٥ مشار إليه لدى د. يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص٥٣٠.

من خلال ما سبق نلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي يذهب إلى حماية حق المتضرر بالتعويض عن الضرر الذي لحق به، فهو وفي جميع الحالات التي تؤدي إلى انتفاء الصلة السببية بين الخطأ والضرر، لم يعفِ الإدارة من مسؤوليتها، فهو اتجه في بعض الأحيان إلى قيام مسؤولية الإدارة بشكل كامل، على الرغم من وجود السبب الأجنبي، وفي بعض الحالات أقام مسؤوليتها بشكل جزئي، وفي حالات قليلة أعفاها من المسؤولية، وهذا إن دل على شيء، فهو يدل على اهتمام مجلس الدولة في فرنسا بمراعاة وضع المتضرر، لأن قواعد العدالة في المجتمع تأبى أن يبقى المضرور من دون جبرٍ لضرره، فيما خلا الحالات التي يكون فيها خطأ المتضرر هو السبب الوحيد في وقوع الضرر.

الفصل الثاني

المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة من دون خطأ

استقر الفقه والقضاء في كل من فرنسا ومصر وسورية على عدم قيام المسؤولية على أساس الخطأ إلا بتوافر أركانها الثلاثة الخطأ، والضرر والعلاقة السببية بينهما. ويبقى السؤال مطروحاً حول إمكانية مساءلة الإدارة خارج هذا المجال، فقد يصدر عن هذه الأخيرة أعمال وتصرفات مشروعة في ذاتها، غير أنها ترتب ضرراً يصيب الأفراد. من حيث المنطق، يقود تطبيق قواعد المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ الى نفي مسؤولية الإدارة ضمن هذا السياق، فركن الخطأ معدوم، وهو عماد هذه المسؤولية وأول أركانها.

بدورها، تأبى قواعد العدالة مثل هذه النتائج، ما دفع مجلس الدولة الفرنسي الى تقرير صورة جديدة من صور المسؤولية الإدارية. تقوم هذه الصورة من المسؤولية بالرغم من غياب ركن الخطأ في جانب الإدارة، وهو ما عبر عنه لاحقاً بمسؤولية الإدارة على أساس المخاطر. بغياب ركن الخطأ، تقوم هذه المسؤولية الإدارية على ركنين فقط ألا وهما الضرر وعلاقة السببية.

ضمن إطار قواعد القانون العام، يشير الواقع إلى أن مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ لا تزال تشكل القاعدة العامة في إمكانية مساءلة الإدارة. في حين أن التطور المستمر والهائل في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، لم يُمّكن لقواعد مسؤولية الإدارة من دون خطأ لتصبح أساساً لمسؤولية الإدارة، بل بقيت هذه القواعد استثناءً أو مصدراً احتياطياً أو تكميلياً لمساءلة الإدارة عن أعمالها[٣١٦].

في العموم، تختلف المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ عن تلك المؤسسة بدونه في مجموعة من النقاط. بدايةً، وكما ذكرنا قبل قليل، تبقى المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ الأساس القاعدة العامة التي يهتدي بها القضاء الإداري عند بحثه في منازعات التعويض. في حين تظل المسؤولية من دون خطأ استثناءً ومصدراً تكميلياً يلجأ

---

[٣١٦] د. أنور احمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٢٥٧.

إليه القضاء الإداري الفرنسي في الحالات التي لا تسعف فيها قواعد المسؤولية على أساس الخطأ في تعويض المتضرر.

من جانب آخر، يعدّ ركن الخطأ قوام المسؤولية الخطئية وأساسها، فإذا ما زال هذا الأساس انهارت النظرية في مجملها. أما في مجال المسؤولية غير الخطئية فلا مكان للحديث عن ركن الخطأ أو إثارته، إذ تقوم على ركنين فقط هما ركن الضرر وركن السببية.

ولا بد من التذكير، في هذا المقام، أن ركن الضرر وهو الركن المشترك بين المسؤولية الخطئية والمسؤولية من دون خطأ. بيد أن قيامه في المسؤولية على أساس الخطأ يجب توافر الشروط العامة فقط، كأن يكون الضرر مباشراً، ومحققاً، ويمس حقاً مشروعاً وأن يكون من الممكن تقديره بالنقود. في حين أن قيام الضرر في المسؤولية على أساس المخاطر يتطلب كونه خاصاً وعلى درجة من الجسامة.

بقي أن نشير إلى أن نطاق المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ يلزم المتضرر بعبء إثبات وقوع خطأ من جانب الإدارة. أما في مجال المسؤولية الإدارية من بدون خطأ فإن المتضرر يعفى من هذا العبء. حيث لا أثر لوجود الخطأ أو عدم وجوده لتحقق المسؤولية غير الخطئية. غير أنه في مجال المسؤولية غير الخطئية يلزم أن يثبت المتضرر وقوع الضرر عليه بسبب نشاط الإدارة غير المشروع.

أخيراً، ترفع المسؤولية على أساس الخطأ عن الإدارة لأربعة أسباب، وهي القوة القاهرة، الحادث الفجائي، وخطأ المتضرر وفعل الغير. أما في مجال المسؤولية من دون خطأ فإن أسباب الإعفاء تنحصر في سببين اثنين فقط، هما القوة القاهرة وخطأ المتضرر (المبحث الأول).

من حيث المبدأ، يترتب على هذا النوع من المسؤولية الإدارية مساءلة الإدارة بتعويض جميع الأضرار الناتجة عن أعمالها، القانونية أو المادية، كونه الجزاء المترتب على ثبوت مسؤولية المرفق الإداري من دون خطأ، ما يجبر ضرر المتضرر، سواء كان هذا الضرر مادياً أو معنوياً (المبحث الثاني).

المبحث الأول

قواعد المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة من دون خطأ

كانت نظرية مسؤولية الإدارة من دون خطأ من أهم إبداعات مجلس الدولة الفرنسي، الذي وضع قواعدها وأسسها بشكل علمي وقانوني وعلى مدار فترة زمنية طويلة. تمثل جهد القضاء الفرنسي في هذا المجال في توضيح خصائص هذا النوع من المسؤولية الإدارية، أركانها، حالاتها وطبيعة الأضرار التي يمكن أن تلحق برجال الشرطة أو المتعاونين معهم (المطلب الأول). بدوره القضاء الإداري المصري لم يحسم خياره، في بداية الأمر، فتردد في الأخذ بهذه النظرية وما ترتبه من نتائج وآثار، حيث أخذ بإمكانية تطبيق هذه النظرية على نشاط الإدارة بادئ الأمر، ثم عاد فعدل عن ذلك في مرحلة لاحقة (المطلب الثاني). أما في سورية، فعلى ما يبدو أن القضاء الإداري السوري لم يسر بركب التطور الحاصل لدى مجلس الدولة الفرنسي، حيث تشترط أحكامه لقيام مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية وجود عيب من عيوب المشروعية. وهذا بالتأكيد يفيد تمسك مجلس الدولة بالمسؤولية القائمة على الخطأ، بيد أن هناك من يذهب إلى أن مجلس الدولة في سورية قد أقر مسؤولية الإدارة من دون خطأ بشكل ضمني (المطلب الثالث).

المطلب الأول

قواعد المسؤولية الإدارية من دون خطأ عن أعمال الشرطة في فرنسا

ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية مسؤولية الإدارة من دون خطأ منها، أو كما سميت المسؤولية على أساس المخاطر، كنظرية تكميلية أو استثنائية تقوم على تعويض الإدارة للمتضرر دونما خطأ من جهتها. ولعل فكرة التكميلية أو الاستثنائية تبدو جلية عند التأكد من أن قضاء مجلس الدولة لن يلجأ إلى مثل هذا النوع من التطبيقات القضائية، إلا بعد تيقنه من عدم قدرة المسؤولية على أساس الخطأ في توفير حل عادل للمتضرر.

يستدعي الفهم الجيد لمنظومة المسؤولية الإدارية من دون خطأ العمل على تحديد خصائص تلك المسؤولية، التي تحدد طبيعتها وأساس ها القانوني، ككونها ذات طابع تكميلي أو كونها تقوم رغم قيام ركن الخطأ (الفرع الأول). ولعل غياب ركن الخطأ هذا يعدّ أهم ما يميز قواعد هذه المسؤولية الإدارية، التي تقوم بشكل رئيس على ركنين لا ثالث لهما (الفرع الثاني). على الصعيد العملي، كان لمجلس الدولة باع طويل في بلورة الحالات التي تسمح بقيام المسؤولية على أساس المخاطر، سواء تعلق الأمر بنشاط قوامه ممارسة أنشطة خطرة أو حتى في غياب هذا النوع من الممارسات (الفرع الثالث). غير أن هذه الحقيقة لا تعني ، بأي شكل من الأشكال، غياب المشرع الفرنسي عن المشهد. فهذا الأخير لم يقف متفرجاً، بل كانت له اسهاماته التشريعية القيمة في هذا المجال (الفرع الرابع).

الفرع الأول

خصائص المسؤولية من دون خطأ

تتميز نظرية المسؤولية الإدارية من دون خطأ بخصائص عدة، حيث لا يقف الأمر عند غياب ركن الخطأ فيها، أو كونها ذات طابع تكميلي استثنائي أو حتى بتمتعها بطبيعة موضوعية ومحايدة. فقواعد المسؤولية على أساس المخاطر التي يرتكز أساس ها القانوني على فكرتي المخاطر ومساواة الجميع أمام الأعباء العامة، تتسم بكونها من النظام العام، وأن لركن الضرر فيها صفات مميزة.

أولاً- أفضلية المسؤولية من دون خطأ للمتضرر:

استقر الأمر على أن مسؤولية الدولة على أساس الخطأ لا تقوم إلا بتوافر أركان ثلاثة الخطأ والضرر وعلاقة السببية. في حين تنعقد المسؤولية من دون خطأ بتوافر ركنين اثنين الضرر وعلاقة السببية بين فعل الإدارة المشروع والضرر الذي لحق بالفرد. بناءٍ عليه

يمكن القول أن المسؤولية الإدارية من دون خطأ تمثل وضعاً أفضل للمضرور من نظرية المسؤولية على أساس الخطأ[٣١٧].

بهدف الموازنة بين مصلحة المضرور الخاصة ومقتضيات الصالح العام، نجد أن المتضرر معفي من إثبات قيام الخطأ في جانب الإدارة، فلا أهمية لوجود الخطأ من عدمه في تقرير مسؤولية الدولة. وعلى هذا الأساس لا يجوز للإدارة أن تتمسك بعدم ارتكابها خطأ ما في سبيل درء مسؤوليتها، وإنما يكتفى لقيام مسؤوليتها إثبات المتضرر وقوع ضرر عليه ناتج عن نشاط الإدارة المشروع، وكذلك إثبات علاقة السببية بين هذا النشاط والضرر[٣١٨].

في المقابل، يمكن للإدارة إن تتخلص من المسؤولية من دون خطأ في حالتين، فعل أو خطأ المتضرر، والقوة القاهرة. علماً أن الأسباب المعفية من المسؤولية على أساس الخطأ أربع القوة القاهرة، والحدث المفاجئ، وخطأ المضرور، وفعل الغير. ومن ثم لا تعفى الإدارة من المسؤولية من دون خطأ حتى ولو كان الضرر قد نتج عن فعل الغير أو نتيجة حادث الجاني. ولتدرأ الإدارة عنها المسؤولية تملك فقط إثبات أن سبب الضرر كان لخطأ المتضرر أو لقوة قاهرة.، أما فعل الغير أو الحدث المفاجئ فلا تأثير لهما على مسؤولية الإدارة من دون خطأ، حيث تبقى الإدارة ملتزمة بالتعويض على الرغم من تحقق أحدهما أو كليهما[٣١٩].

ثانيا- الطابع التكميلي أو الاستثنائي للمسؤولية من دون خطأ:

---

[٣١٧] د. سليمان الطماوي: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦، ص٢١٢. أيضا د. طارق فتح الله خضر: القضاء الإداري" قضاء التعويض، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص١٤٦.

[٣١٨] د. عبد الرحيم مكي، المسؤولية الإدارية للشرطة عن أعمالها الإدارية والمادية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٩٨.

[٣١٩] د. رأفت فودة، دروس في قضاء المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص١٩٣.

سبق لنا القول إن القضاء الإداري الفرنسي كان من ابتدع فكرة المسؤولية على أساس الخطأ، ليصار إلى الاستعانة بها عندما يكون الخطأ غير ذي أهمية. في العموم تبقى حالات الأخذ بالمسؤولية على أساس المخاطر محددة ومحدودة في تطبيقات معينة، فهي لا تمثل في الواقع أصلاً عاماً للتعويض، بل أساساً تكميلياً من القاعدة العامة، وذلك في الحالات التي لا تسعف فيها قواعد المسؤولية على أساس الخطأ في تعويض المتضرر[٣٢٠].

ويسوّغ الفقه هذه الصفة الاستثنائية التكميلية للمسؤولية من دون خطأ، على أساس التزام القضاء بالأخذ بالمسؤولية من دون خطأ في الحالات التي لا يمكن فيها ترتيب المسؤولية على أساس الخطأ، فالضرر إذا وقع يلزم جبره، وفي الوقت ذاته عمل الإدارة يعد مشروعاً، ففي هذا الفرض يمكن الاستناد إلى المسؤولية من دون خطأ[٣٢١].

بالإضافة إلى ذلك، حرص القضاء الإداري الفرنسي على مراعاة متطلبات النشاط الإداري، مع مراعاة عدم بقاءه من دون حدود، خصوصاً إذا كان النشاط المرفقي مشروعاً في ذاته، آخذاً في الحسبان ضرورة عدم إرهاق الخزانة العامة في البلاد بتعويضات غير مستندة إلى ضوابط ومعايير منطقية ومعقولة[٣٢٢].

---

[٣٢٠] د. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، ط(٢)، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٨٢، ص٢٥٨.

[٣٢١] د. طارق فتح الله خضر، قضاء التعويض، مرجع سبق ذكره، ص١٤٣.

[٣٢٢] د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري" قضاء أو ولاية الإلغاء، قضاء أو ولاية التعويض، الإجراءات في القضاء الإداري، بدون دار نشر، ١٩٩٠، ص٢٥٩.

ثالثاً- خصوصية الضرر في المسؤولية من دون خطأ:

الضرر هو ركن مشترك بين المسؤوليتين الخطئية واللاخطئية، ويلزم لقيام مسؤولية الدولة سواء الخطئية أو اللاخطئية توافر شروط عامة في الضرر، الذي يجب أن يكون مباشراً ومحققاً، ويمس حقاً مشروعاً ويمكن تقديره بالنقود[٣٢٣].

على أنه في نطاق المسؤولية الإدارية من دون خطأ يضيف إلى هذه الشروط العامة شرطان أخران. يتمثل الأول منهما في ضرورة كون الضرر خاصاً، بمعنى أن يلحق فرداً واحداً، أو مجموعة محددة من الأفراد. في حين يتمثل الشرط الإضافي الثاني في كون الضرر غير عادي، بمعنى أن يتجاوز حد المألوف من الضرر، والذي يمكن أن يتحمله الفرد كنوع من تحمل الأعباء العامة في المجتمع، أو كمقابل لما تقدمه إليه الإدارة من خدمات[٣٢٤].

رابعاً: الطبيعة المحايدة والموضوعية للمسؤولية من دون خطأ

تمتلك المسؤولية من دون خطأ طبيعة تعويضية صرفة، بمعنى أن ليس لها أي دور جزائي في مواجهة الإدارة، وذلك لانتفاء الخطأ في جانبها، ولمشروعية نشاطها[٣٢٥]. ومن ثم لا تتضمن المسؤولية من دون خطأ أي تقييمٍ للفعل الذي أحدث الضرر.

إذا كان الفعل الخاطئ هو أساس المسؤولية على أساس الخطأ، فإنه في مجال المسؤولية من دون خطأ لا مجال لإثارة أو مناقشة ركن الخطأ، ومن هنا فأن قواعد هذه النظرية تتسم بالموضوعية والمحايدة[٣٢٦].

---

٣٢٣ د. عبد الرحيم مكي، المسؤولية الإدارية للشرطة عن أعمالها الإدارية والمادية، ص ٢٩٩.

٣٢٤ د. عبد الرحيم مكي، المرجع السابق، ص٢٩٩.

٣٢٥ د. طارق فتح الله خضر، قضاء التعويض، مرجع سبق ذكره، ص١٤٤.

٣٢٦ د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سبق ذكره، ص ٢١١.

خامساً- المسؤولية من دون خطأ من النظام العام:

تتميز المسؤولية من دون خطأ بأنها من النظام العام، وتترتب على هذه الخاصية نتائج مهمة، منها جواز إثارة المضرور لهذه المسؤولية في أي حالة كانت عليها الدعوى، وفي أي مرحلة من مراحلها قبل صدور الحكم فيها، فضلاً عن أن للقاضي أن يثير هذه المسؤولية من تلقاء نفسه ولو لم يطالب بها المدعي في صحيفة دعواه أو طعنه[٣٢٧].

على الخلاف من المسؤولية من دون خطأ، يجب على الخصوم التمسك وإثارة مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ حتى يمكن البحث فيها، وذلك لأنه لا يجوز للمحكمة التعرض الى هذا النوع من المسؤولية من تلقاء نفسها. حيث تقتضي المسؤولية على أساس الخطأ إقامة المدعي الدليل على ارتكاب خطأ من جانب الإدارة[٣٢٨].

سادساً- الأساس المزدوج للمسؤولية الإدارية من دون خطأ:

يرى جانب من الفقه أن المسؤولية الإدارية من دون خطأ ترتكز على أساسين، فكرة المخاطر، ومبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة[٣٢٩]. ويركز أنصار هذا الاتجاه على أن تطبيقات المسؤولية كافة من دون خطأ تستند إلى فكرة المخاطر في بعض الحالات، وقد تستند إلى مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة في حالات أخرى.

من التطبيقات التي تجد أساس ها في مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة حالات الأضرار الناشئة عن الأشغال العامة، والأضرار الناشئة عن القرارات واللوائح المشروعة والأضرار الناشئة عن القوانين والمعاهدات الدولية.

---

[٣٢٧] د. رأفت فودة، دروس في قضاء المسؤولية الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٤.

[٣٢٨] د. طارق فتح الله خضر، قضاء التعويض، مرجع سبق ذكره، ١٤٤.

[329] PEISER. George: *Droit Administrative*, op cité , p,117.

في المقابل، تستند على فكرة المخاطر تطبيقات الخاصة بالمسؤولية من دون خطأ منها، على سبيل المثال، تلك المتعلقة بالمخاطر المهنية، ومخاطر الجوار غير العادية والأشياء والأنشطة الخطرة[٣٣٠].

وإذا كان الأساس المزدوج للمسؤولية من دون خطأ يمثل اتجاهاً فقهياً قوياً. إلا أن بعض الفقهاء يرون أن أساس نظرية المسؤولية من دون خطأ ليس مزدوجاً. في ذلك يذهب اتجاه أول إلى عدّ أساس مسؤولية الدولة من دون خطأ فكرة المخاطر، ويسوّغ هذا الرأي اتجاهه بأن التطور الهائل في المجال الصناعي رتب ظهور آلات وأسلحة خطرة. الأمر الذي أدى إلى زيادة الأضرار التي تلحق بالأفراد جراء استخدام هذه الأدوات، وأساس تعويض الدولة المتضررين في هذه الحالات هي فكرة المخاطر التي قد يتعرض لها الأفراد من استخدام الأنشطة الخطرة التي تباشرها الدولة، أو قد تسببها الآلات والأشياء التي تنطوي على مخاطر تصيب الأفراد بأضرار خاصة وغير عادية. ومن ثم فإن مبادئ العدالة تقتضي تحمل الدولة تبعة الأخطار الناجمة عن نشاطها الخطر ولو كان مشروعاً، وذلك بتعويض المتضرر عن الأضرار الذي لحقته[٣٣١].

بينما ذهب جانب لا بأس به من الفقه إلى أن أساس مسؤولية الدولة من دون خطأ هو الأخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. ويسوّغ أصحاب هذا الاتجاه مسلكهم في أن المرافق العامة في الدولة هدفها تحقيق الصالح العام لجميع الأفراد الذين يستفيدون من هذه المرافق، وعليه إذا ترتب على تسيير المرافق ضرر أصاب بعض الأفراد فإن مقتضيات العدالة تستلزم تحمل الجماعة أعباء تعويض الضرر وذلك عن طريق تعويض المتضررين من الخزانة العامة، وذلك لتلافي الاختلال الذي قد يلحق بالمساواة، وهذا هو مضمون المساواة أمام الأعباء العامة[٣٣٢].

---

[٣٣٠] د. حسين ياسين مرسي، مدى مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من أعمال الشرطة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٨، ص٦٦٤.

[٣٣١] د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة "الرقابة القضائية"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الإسكندرية، ١٩٦٤، ص١٠٥، ١٠٦.

[332] Aline .MARCEL, *Droit Administratif*, Paris, Sirey, 9éd, 1963, p.876.

من جهة ثالثة، اعتنق جانب من الفقه الفرنسي مبدأ الغنم بالغرم كأساس لمسؤولية الدولة من دون خطأ. ومؤدى هذا الاتجاه أن الدولة تستفيد من عمل موظفيها، ومن ثم عليها تحمل تلك مخاطر التي قد تسبب ضرراً للأفراد. فمن يقوم باستغلال مجهود غيره بتشغيله لحسابه، يجب أن يتحمل مخاطر هذا التشغيل، بأن يكون مسؤولاً عن الأضرار الذي يحدثها هذا العمل بالغير[٣٣٣].

وفي عموم الأحوال، إذا كان فقهاء القانون العام قد اختلفوا فيما بينهم حول الأساس الذي ترتكز عليه مسؤولية الدولة من دون خطأ، فإن مجلس الدولة الفرنسي لم يهتم كثيراً بذكر أساس المسؤولية في أحكامه، فهو كثيراً ما يكتفي بالتقرير أن الضرر الذي لحق رافع الدعوى يشتمل على الصفات الذاتية التي تؤدي إلى مسؤولية الإدارة عنه، بصرف النظر عن قيام الخطأ في جانبها[٣٣٤].

الفرع الثاني

أركان المسؤولية من دون خطأ

بغياب ركن الخطأ من جانب الإدارة تقوم المسؤولية من دون خطأ على ركنين أساسين، هما ركن الضرر، وركن علاقة السببية.

أولاً: ركن الضرر

يعدّ ركن الضرر ركناً مشتركاً بين المسؤوليتين الخطئية و وغير الخطئية، ويلزم لتوافر ركن الضرر في المسؤوليتين توافر شروط عامة ككون الضرر مباشراً، ومحققاً، وواقعاً على حق مشروع وقابلاً للتقدير بالنقود[٣٣٥]. يضاف إلى هذه الشروط

---

[٣٣٣] عبد الرحيم مكي، المسؤولية الإدارية للشرطة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة اسيوط، ٢٠٠٧، ص٣٠٢.

[٣٣٤] د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سبق ذكره، ص ٢١٢.

[٣٣٥] د. عبد الرحيم مكي، المسؤولية الإدارية للشرطة، مرجع سبق ذكره، ص ٣٢٠.

شرطان إضافيان يتطلبهما قيام المسؤولية الإدارية من دون خطأ، يُراد بذلك كون الضرر خاصاً وغير عادي.

أ- الضرر الخاص:

يُراد بصفة الخصوصية هنا أن يكون الضرر قد وقع على فرد معين، أو على أفراد معينين بذواتهم، بحيث يكون لهم مركز خاص قبله لا يشاركهم فيه سائر الأفراد[٣٣٦].

فإذا كان الضرر الواقع قد رتب عدداً غير محدود من المتضررين، فلا مجال للتعويض، حيث يجب في هذه الحالة أن يتحمل الأفراد الأعباء العامة لنشاط الإدارة المشروع رغم ما يصيبهم من ضرر[٣٣٧].

وسبق أن ذكرنا أن شرط خصوصية الضرر محل خلاف بين الفقهاء. فالبعض يرى أن هذا الشرط ينبغي توافره في المسؤولية على أساس الخطأ والمسؤولية بدون خطأ على حد سواء. يستند هؤلاء إلى أن الضرر الذي يصيب عددا غير محدد من الأفراد، أو الذي يحل على فئة معينة منهم بشكل عام من دون تمييز بينهم يعدّ من الأعباء المالية التي يجب على الأفراد تحملها تضحية منهم لصالح المجموع[٣٣٨].

في حين أن الرأي الغالب يرى أن شرط الخصوصية لا يمكن القول به إلا في المسؤولية من دون خطأ، حيث إن الخطأ هو أساس قيام المسؤولية الإدارية الخطئية، فإذا

---

[٣٣٦] د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، جرائم السلطة الشرطية، مكتبة النهضة العربية، بدون تاريخ، ص ١١٨.

[٣٣٧] د. محمد رفعت عبد الوهاب: القضاء الإداري" قضاء أو ولاية الإلغاء، قضاء أو ولاية التعويض، الإجراءات في القضاء الإداري"، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥٩.

[٣٣٨] د. قدري عبد الفتاح الشهاوي: جرائم السلطة الشرطية، مرجع سبق ذكره، ص ١١٢.

ما وقع الخطأ فلا يهم عدد من أصابهم الضرر، سواء كان فرداً أو مجموعة غير محددة من الأفراد[٣٣٩].

ب- الضرر غير العادي (الجسامة غير عادية)

بمعنى أن يكون الضرر الذي أصاب فرد معين أو أفراد معينين بذواتهم، على درجة معينة من الجسامة. بمعنى أن يكون غير مألوف وعلى قدر من الخطورة المميزة ما تقتضي معه العدالة ضرورة التعويض عنه[٣٤٠].

ويسوّغ جانب من الفقه استلزام توافر الشرطين معا لتحقق ركن الضرر، أن مجلس الدولة الفرنسي رأى أن يحول دون التوسع في فكرة المخاطر، بحيث يكون من المستبعد أن تصبح هذه الفكرة أساساً عاماً للمسؤولية في جميع الحالات وكقاعدة مطلقة. وهكذا سيظل للإدارة باستمرار مجال محدد يختلف ضيقاً واتساعاً بحسب الأحوال، تستطيع فيه الإدارة بنشاطها المشروع أن تلحق ضرراً بالأفراد. ويبقى هذا الضرر من دون تعويض، وقد راعى مجلس الدولة الفرنسي ذلك بأن يوفق على قدر المستطاع بين الأفكار الفردية التي تستهدف حماية المواطنين ضد المخاطر الناجمة عن نشاط الإدارة، فيكبت نشاطهم ويعرقل إنتاجهم، وهذا الدوافع هي ذاتها التي حدت بمجلس الدولة الفرنسي إلى أن يحتفظ للإدارة بجانب مهم من سلطة التقدير فيما يتعلق بقضاء الإلغاء، تكون فيه بمنجاة من رقابة القضاء والأفراد على السواء[٣٤١].

---

[٣٣٩] د. وهيب عباد سلامة، المنازعات الإدارية ومسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص ١١٠.

[٣٤٠] د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سبق ذكره، ص ٢١٣.

[٣٤١] د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، جرائم السلطة الشرطية، مرجع سبق ذكره، ص ١١٨.

ثانياً- ركن السببية:

ركن السببية هو الركن الثاني والأخير من ركني المسؤولية الإدارية من دون خطأ بعد ركن الضرر. ورابطة السببية تعد ركنا مشتركا بين المسؤوليتين الخطئية وغير الخطئية، ففي نطاق المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ يلزم أن يكون خطأ الإدارة هو السبب في إحداث الضرر. أما في نطاق المسؤولية الإدارية من دون خطأ، لا تقوم مسؤولية الإدارة إلا إذا وجدت علاقة السببية بين فعل الإدارة المشروع وبين الضرر الذي لحق المتضرر[٣٤٢]. بناءً عليه يقع على المتضرر عبء إثبات علاقة السببية بين الفعل المشروع الصادر من الإدارة. والضرر الذي أصابه.

أما فيما يتعلق بالأسباب التي تؤدي إلى انتفاء رابطة السببية. فهي في نطاق المسؤولية الخطئية أربعة أسباب القوة القاهرة، والحدث المفاجئ، وخطأ المتضرر وفعل الغير. أما في نطاق المسؤولية غير الخطئية، فلا تستطيع جهة الإدارة نفي رابطة السببية إلا بإثبات أن الضرر كان بسبب القوة القاهرة أو خطأ المتضرر. أما فعل الغير أو الحادث المفاجئ فلا أثر لهما على تحقق رابطة السببية وقيام مسؤولية الدولة، فتظل -أي الدولة – ملتزمة بالتعويض بالرغم من وجود أي منهما[٣٤٣].

الفرع الثالث
حالات المسؤولية الإدارية من دون خطأ
عن أعمال مرفق الشرطة في فرنسا

يصدر عن مرفق الشرطة الكثير من الأنشطة والممارسات التي تتسم بالخطورة البالغة. والتي قد يترتب على ممارستها بعض الأضرار التي تصيب الأفراد. لذا أقر مجلس

---

[٣٤٢] د. محمد أنس قاسم جعفر، التعويض في المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص١٠٣.

[٣٤٣] د. رأفت فودة، دروس في قضاء المسؤولية الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ١٩٣.

الدولة الفرنسي مبدأ التعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء الأنشطة الخطرة، حتى ولو كانت هذه الأنشطة مشروعة في ذاتها. وذلك رغبة من القضاء الفرنسي في حماية الأفراد المتضررين.

ولم يقف دور مجلس الدولة الفرنسي عند هذا الحد. بل امتد إلى إقرار مسؤولية الشرطة من دون أن يكون هنالك ممارسات لأنشطة خطرة. وذلك استناداً إلى عدم الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. ضمن هذا الاطار، يعدّ أمتناع الشرطة عن تنفيذ الأحكام القضائية هو التطبيق البارز لهذه الحالة.

أما فيما يتعلق بالأضرار التي قد تصيب الموظفين التابعين الى مرفق الشرطة، أو المتعاونين معه، أو المجبرين على معاونته، فالملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي سحب حمايته لتشمل كذلك هذه الطوائف، بحيث يتم تعويض هؤلاء الأشخاص بناء على قواعد المسؤولية من دون خطأ[٣٤٤].

أولاً- الأضرار المترتبة على النشاط الخطر للشرطة:

يقصد بالنشاط الخطر للشرطة، ذلك النشاط الإداري الذي قد يؤدي إلى إلحاق ضرر ومخاطر غير عادية ببعض الأفراد، سواء بسبب الوسائل المستخدمة أو بسبب الظروف التي يمارس فيها هذا النشاط[٣٤٥].

والأمثلة على الأنشطة الخطرة لمرفق الشرطة كثيرة ومتنوعة، منها تخزين الذخائر والمتفجرات في أماكن سكنية، وقد يحدث أن تتفجر إحداها فيؤدي ذلك إلى إلحاق أضرار غير عادية بالإفراد المقيمين في المكان. ضمن هذا السياق يندرج إحراق الشرطة منزل موبوء منعاً لانتشار الأمراض، فيؤدي هذا العمل إلى إلحاق أضرار جسيمة بمنازل الجيران.

---

[٣٤٤] د. عبد الرحيم مكي، المسؤولية الإدارية للشرطة عن أعمالها الإدارية والمادية، مرجع سبق ذكره، ص٣٠٨.

[٣٤٥] د. وهيب عباد سلامة، المنازعات الإدارية ومسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، مرجع سبق ذكره، ص ٦٨.

ثانياً- الأضرار الناجمة عن استخدام الشرطة لآلات خطرة:

يستعين مرفق الشرطة في أثناء قيامه بمهماته ببعض الأشياء والآلات التي تنطوي على خطورة في ذاتها، والتي قد تسبب أضراراً بالغة بالغير. وتعدّ سيارات الشرطة وكذلك الأسلحة النارية من ابرز أمثلة هذه الحالة.

المستقر أن المشرع قد وضع ضوابط محددة لاستخدام مثل هذه النوعية من الأشياء، خصوصاً ما يتعلق منها بالأسلحة النارية، غير أنه وبالرغم من مراعاة هذه الضوابط التشريعية قد تنتج أضرار عن استخدام هذه الأشياء تلحق بالأخرين.

وبناء على ما سبق، ورغبة من القضاء الفرنسي في حماية المضرورين من الاستخدام المشروع لهذه الآلات الخطرة، قرر مجلس الدولة الفرنسي تعويض المتضررين من جراء استخدام الشرطة لهذه الوسائل. فبالنسبة لاستعمال الأسلحة النارية[٣٤٦]، يعتبر رأي المجلس بتعويض المتضررين من الاستخدام المشروع للأسلحة النارية أحدث تطور للمجلس فيما يتعلق بالمسؤولية على أساس المخاطر. وقد كان من أوائل أحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الصادر بتاريخ ٢٤ يونيو سنة ١٩٤٩ في قضيتي " *Le comte et Daramy* " والتي تعود وقائعها إلى أنه في يوم ٢٧ يونيو سنة ١٩٤٣ قام أحد رجال الشرطة بإطلاق النار على أحد الهاربين، إلا أن الطلقة أصابت السيدة " *Daramy* " في أثناء خروجها من أحد الشوارع الجانبية. وكذلك في يوم ١٠ فبراير سنة ١٩٤٥ وفي أثناء محاولة أحد رجال الشرطة إيقاف سيارة مخالفة بإطلاق الرصاص أسفل السيارة لإجبارها على التوقف أصابت إحدى الطلقات السيد" *comte* " الذي كان واقفاً أمام منزله.

وعندما رفعت دعوى التعويض قرر مجلس الدولة بناء على مذكرة مفوض الحكومة " *Barbet* " **أن الشرطة غير مسؤولة عن هذه الأضرار إلا إذا كان هناك خطأً جسيما من جانب رجال البوليس، وهذه هي القاعدة في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ**". غير أن مجلس الدولة أستطرد قائلاً إن مسؤولية الإدارة في هذا الصدد يجب

---

346 RIVERO, Jean et WALINE, Jean*: Droit Administratif*, op.cit. p. 24.

التسليم بها حتى ولو لم يوجد خطأ إطلاقا. في حالة استخدام رجال البوليس لأسلحة أو أدوات خطرة تتضمن في ذاتها مخاطر استثنائية بالنسبة الى الأشخاص أو الأموال[٣٤٧].

ومن الجدير بالذكر أن الأسلحة التي استخدمت في المثالين السابقين كانت أسلحة أوتوماتيكية رشاشة. بمعنى أنه يستلزم استخدامها بدقة خاصة. غير أن مجلس الدولة الفرنسي قد طبق فيما بعد المبدأ ذاته على سائر الأسلحة النارية المستخدمة من بمعرفة رجال الشرطة[٣٤٨].

غير أن مجلس الدولة الفرنسي لم يعدّ القنابل المسيلة للدموع أو المطارق من الأسلحة التي ينطوي استخدامها على مخاطر استثنائية وبالتالي رفض تطبيق قاعدة المسؤولية من دون خطأ عليهما[٣٤٩].

والجدير بالذكر أيضاً أن قاعدة تعويض المتضررين من جراء الاستخدام المشروع للأسلحة النارية يقتصر على المصاب إذا كان من الغير، أما إذا لحق الضرر الأشخاص المستهدفين من عمليات الشرطة، فإن نظرية المسؤولية على أساس المخاطر لا تقوم وتستعيد نظرية المسؤولية على أساس الخطأ دورها[٣٥٠]، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي في هذه الحالة يكتفي بأي قدر من الخطأ، بمعنى أنه يجب على المتضرر أن يثبت وقوع خطأ، ولو يسيرا، في جانب مرفق الشرطة[٣٥١].

---

[347] CE, 24-6-1949, Le comte et Daramy, Rec, p, 307.

[٣٤٨] د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سبق ذكره، ص ٢٣٤.

[٣٤٩] د. وهيب عباد سلامة، المنازعات الادارية ومسؤولية الادارة عن اعمالها التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص ٦٧، ٦٨.

[٣٥٠] د. وهيب عباد سلامة، المنازعات الادارية ومسؤولية الادارة عن اعمالها التعاقدية، المرجع السابق، ص ٦٧، وراجع الانتقادات التي تعرضت لها هذه التفرقة بين الغير والمستهدف من أعمال الشرطة لدى رسالة د. محمد أحمد عبد النعيم، مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، مرجع سبق ذكره، ص ٣٣٢،٣٣٣.

[٣٥١] د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤٣.

من جانب آخر، بالنسبة الى استعمال سيارات الشرطة، أصدر المشرع الفرنسي في ٣١ ديسمبر سنة ١٩٥٧ القانون رقم ٣١ الذي نص بموجبه على توحيد الاختصاص في نظر دعاوى المسؤولية عن حوادث السيارات أيا كان نوعها، وجعله من اختصاص القضاء العادي. في الفترة السابقة على ٣١ ديسمبر سنة ١٩٥٧ كان مجلس الدولة الفرنسي، يقيم المسؤولية عن الأضرار التي تسببها السيارات الحكومية على أساس الخطأ في جانب سائق السيارة الحكومية. غير أن الإسراف الملحوظ في استخدام السيارات الحكومية وما ترتب عليه من كثرة الحوادث الناجمة عن الاستخدام، دفع مجلس الدولة الفرنسي إلى أن يعدل عن قضائه السابق، الذي تطلب إثبات الخطأ حتى يتمكن من الحصول على التعويض، والأخذ بفكرة الخطأ المفترض. وفي هذه الحالة لا تستطيع الإدارة أن تتنصل من مسؤوليتها إلا إذا أثبتت أن الحادث كان بسبب قوة قاهرة أو حادث مفاجئ أو خطأ المضرور[٣٥٢].

ثم تطور قضاء مجلس الدولة بعد ذلك بتحوله عن فكرة الأخذ بفكرة المسؤولية على أساس الخطأ إلى الأخذ بنظرية المخاطر، وذلك بمقتضى حكمه الصادر بتاريخ ٩ يوليو سنة ١٩٤٨ في قضية " *Copot et Denis* "، وفيه قرر المجلس أن الدولة لا تستطيع أن تدفع مسؤوليتها عن الأضرار التي تنجم عن استعمال السيارات الحكومية إلا بإثبات القوة القاهرة أو خطأ المصاب، أما الحادث الفجائي فلا يحول دون مساءلة الإدارة. وهذا يعني اعتناق المجلس لنظرية المسؤولية من دون خطأ[٣٥٣].

أياً كان الأمر فإن صدور قانون ٣١ ديسمبر سنة ١٩٥٧ وما ترتب عليه من إسناد الاختصاص في نظر دعاوى المسؤولية الإدارية عن حوادث السيارات الحكومية أيا كان نوعها أو صفتها إلى القضاء العادي، أدى بلا شك إلى حرمان المسؤولية الإدارية من ميدان

---

[٣٥٢] د. حسين ياسين مرسي، مدى مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من أعمال الشرطة، مرجع سبق ذكره، ص ١٨٩.

[٣٥٣] د. وهيب عباد سلامة، المنازعات الإدارية ومسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، مرجع سبق ذكره، ص ٦٤.

خصب من ميادينها، إضافة إلى حرمان المصابين بأضرار السيارات الحكومية من مزايا نظرية المخاطر اكتفاء بإعمال قرائن الخطأ المفترض المقررة في قواعد القانون المدني[٣٥٤].

جانب آخر لا يقل أهمية عما سبق ذكره من تطبيقات، يتمثل في امتناع الشرطة عن تنفيذ الأحكام القضائية. في الحقيقة، أتجه قضاء مجلس الدولة الفرنسي الى تقرير مسؤولية الدولة على أساس المساواة أمام الأعباء العامة، عند امتناع الشرطة عن تنفيذ الأحكام القضائية. فمن المعلوم أن الشخص الذي بيده حكم قضائي له الحق - حالة رفض المحكوم عليه تنفيذ الحكم اختياريا - أن يطلب إلى مرفق الشرطة معاونته لأجل تنفيذ الحكم جبراً، وهنا يجب على هيئة الشرطة أن تستجيب ويتم تنفيذ هذا الحكم.

إلا أنه في بعض الأحوال ومراعاة لمقتضيات الحفاظ على النظام العام، قد ترفض الشرطة تنفيذ هذا الحكم، وهنا فلا مجال لوجود الخطأ في جانب مرفق الشرطة، حيث إن المسوّغ الذي استندت إليه مشروع في ذاته، ويفوق في أهميته تنفيذ الحكم القضائي. غير أن مقتضيات العدالة من الناحية الأخرى تأبى ترك المتضرر الحاصل على حكم قضائي واجب التنفيذ من دون تعويض.

بناءً عليه فقد أستقر مجلس الدولة على تقرير مسؤولية مرفق الشرطة في حالة امتناعه عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ، وذلك من دون حاجة الى إثبات ركن الخطأ[٣٥٥]. ومن أشهر الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الصادر بتاريخ ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٣ في قضية " *Couiteas* ". والذي تتلخص وقائعه في أن السيد "كويتياس"، وهو من أصل يوناني، أشترى قطعة أرض تبلغ مساحتها ٦٥ الف فدان في تونس في أثناء فترة الاحتلال الفرنسي لتونس، وقد أقر القضاء بملكية السيد "كويتياس" لهذه الأرض، وعند قيامه بتنفيذ الحكم بوضع يده على الأرض فوجئ ببعض القبائل الموجودة بالقرب من هذه الأرض قد استولت عليها ما دفعه إلى

---

[٣٥٤] د. وهيب عباد سلامة، المنازعات الإدارية ومسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، مرجع سبق ذكره، ص ٦٦.

[٣٥٥] د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، أعمال الشرطة ومسؤوليتها إداريا وجنائيا، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٩، ص٦٦٥.

اللجوء الى الشرطة الفرنسية لتمكنه من حيازة الأرض، وذلك باستخدام القوة. بيد أن هذه الأخيرة امتنعت عن ذلك، حيث رأى مرفق الشرطة أن تنفيذ الحكم بالقوة سيكون من الخطورة بمكان، بحيث يؤدي إلى اشتعال الفتنة أو الهياج[٣٥٦].

وإزاء ذلك تقدم " كويتياس " بدعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي مطالباً الحكم له بالتعويض عن الأضرار الذي لحقته من جراء أمتناع سلطات البوليس عن تنفيذ الحكم القضائي الذي بحوزته. ولما درس مجلس الدولة أصدر حكمه مقرراً أن جهاز الشرطة بامتناعه عن تنفيذ الحكم لم يرتكب خطأ ما، لأنه وإن كان قد أخل بواجبه في تنفيذ الحكم بالقوة، فإنه – أي مرفق الشرطة – ما فعل ذلك إلا تنفيذاُ لواجب أهم وهو حفظ النظام، لأن الشرطة عليها قبل أن تلجأ إلى تنفيذ الأحكام بالقوة الجبرية أن تقدر ظروف هذا التنفيذ وأن تمتنع عن استخدام القوة إذا رأت في ذلك إخلالاً بالنظام والأمن.

وعلى الرغم من عدم وجود خطأ في جانب الشرطة، إلا أن مجلس الدولة أقر التعويض استناداً إلى قواعد العدالة المجردة التي تأبى أن يضحي فرد لصالح المجموع إذا كان في الإمكان توزيع الأعباء العامة على الجميع. فامتناع الشرطة عن تنفيذ الحكم كان أمراً استثنائياً وغير مألوف في علاقات المرافق بالأفراد، ولهذا يكون المحكوم له محقاً في طلب التعويض لأن حرمانه التام من الانتفاع بملكه خلال مدة لا يمكن تحديدها نتيجة لمواقف الإدارة إزاءه، قد سبب له ضرراً جسيماً يجب تعويضه تحقيقاً للصالح العام[٣٥٧].

على أن حكم المجلس السابق والصادر بتاريخ ١٩٢٣ ظل وحيدا دون تأييد لفترة طويلة، ما دفع جانباً من الفقه إلى القول أن حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية "كويتياس" جاء بمبدأ لا يعمل به إلا على الأقاليم الموضوعة تحت الحماية تطبيقاً لنظرية الظروف الاستثنائية[٣٥٨]. فعندما تقدم أحد الأفراد للمجلس مطالباً بالتعويض عما أصابه من

---

356 *CE , 30-11-1923 , COUITEAS , Rec. , p.789.*

357 WALLNE, Marcel, *Traité Élémentaire de Droit Administratif,* op.cit. p.604.

٣٥٨ د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سبق ذكره، ص ٢٤٥.

أضرار نتيجة أمتناع الشرطة عن تنفيذ حكم قضائي بطرد أحد المستأجرين. قوبل طلبه بالرفض من جانب المجلس استناداً إلى عدم الاختصاص لتعلق النزاع مباشرة بعمل قضائي[٣٥٩].

وبعد مرور حوالي خمسة عشر عاماً من حكم المجلس في قضية " كويتياس " الصادر في ١٩٢٣، دعم مجلس الدولة المبدأ الذي جاء به في هذا الحكم، وقضى بالتعويض لأصحاب بعض المصانع الذين لحقهم ضرر نتيجة أمتناع الشرطة عن تنفيذ بعض الأحكام القضائية الصادرة بإخلاء العمال المضربين، وذلك استناداً إلى ذات الاسباب التي جاء بها حكم" كويتياس"، وكان ذلك بمناسبة حكمه الصادر بتاريخ ٣ يونيه سنة ١٩٣٨[٣٦٠].

على أنه من الملاحظ أن قضاء مجلس الدولة السابق قد قيد تقرير مسؤولية الدولة بدون خطأ نتيجة أمتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام بقيدين:[٣٦١]. يتمثل القيد الأول في ضرورة كون المرجع أو المبرر لعدم تنفيذ الحكم، هو مراعاة مقتضيات الصالح العام، على أساس أن هذه المقتضيات تفوق في أهميتها الأضرار الناتجة عن عدم تنفيذ الأحكام. وهذا القيد يخضع الى تقدير القاضي الإداري. على أنه إذا كان أمتناع الشرطة عن تنفيذ الأحكام القضائية لا يستند إلى مسوّغ الصالح العام، كان مرفق الشرطة مسؤولاً عن عدم التنفيذ ولكن على أساس الخطأ وليس على أساس المخاطر.

أما القيد الثاني، فيتمثل في كون تأخير المرفق عن تنفيذ الحكم يتجاوز المألوف، بمعنى أن يكون تأخيراً غير عادي. فلا يعدّ كل تباطؤ أو تأخير في تنفيذ الأحكام سببا لقيام المسؤولية، فإذا كانت المدة التي تأخرت خلالها الشرطة معقولة وبتطلبها السير العادي للأمور، فإن مجلس الدولة الفرنسي يرفض التعويض.

---

[359] CE , 11-5-1934. Soyer , Rec. . p. 552.

[360] CE , 3 -6- 1938 , Canooneries saint , D , 1938, 3 , p. 65.

[٣٦١] د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، أعمال الشرطة ومسؤوليتها إدارياً وجنائياً، مرجع سبق ذكره، ص ٦٦٦.

وأخيراً يجب أن نشير إلى أن المشرع الفرنسي قد قنن اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي هذا الصدد، وذلك في قانون ٩ يوليو سنة ١٩٩١ الخاص بإصلاح الإجراءات المدنية في التنفيذ، حيث نصت المادة ١٦ على أن: " **الدولة ملزمة بتقديم المساعدة في تنفيذ الأحكام والسندات النافذة الأخرى ورفض الدولة تقديم مساعدتها يفسح المجال في التعويض** "[٣٦٢].

الفرع الرابع

الأضرار التي تلحق رجال الشرطة والمتعاونين معهم

غني عن البيان أن رجال الشرطة على وجه الخصوص يؤدون أعمالهم - غالبا – في ظروف قاسية وبالغة الخطورة، وذلك عند قيامهم – مثلاً – بملاحقة المجرمين والمطلوبين، وعند قيامهم بفض التظاهرات والاعتصامات، وكذلك عند التصدي لأعمال الشغب، أو عند إخماد الحرائق والنيران.

ومما لا شك فيه أن قيام رجال الشرطة بمواجهة الحالات السابقة وغيرها قد يعرضهم الى الكثير من الأضرار والمخاطر. على أن الأخطار والمخاطر قد لا يقف مداها عند رجال الشرطة فقط، بل قد تمتد لتصيب الأفراد المتعاونين مع رجال الشرطة، سواء كانوا من المجبرين على هذه المساعدة، أو كانوا ممن يتقدموا مختارين للمعاونة وبناءً على ما سبق فإن مجلس الدولة الفرنسي، بمساعدة من المشرع في بعض الحالات، قد سحب حمايته لتشمل رجال الشرطة والمتعاونين معهم.

في واقع الأمر، لم يقتصر الجهد في هذا المجال على العمل القضائي على مستوى مجلس الدولة الفرنسي، بل إن المشرع الفرنسي حاول على مدار عقود عدة مجاراة اجتهاد المجلس. حيث عمل على تقنين تلك الأفكار والتطبيقات القضائية لنظرية المسؤولية على

---

[٣٦٢] رسالة د. حسين ياسين مرسي، مدى مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من أعمال الشرطة، مرجع سبق ذكره، ص١٨٧.

أساس المخاطر، فشهدت الساحة القانونية الفرنسية العديد من القوانين التي كرست بشكل فعلي هذا النمط من المسؤولية الإدارية.

أولاً- الأضرار التي تلحق برجال الشرطة:

بالنسبة الى رجال الشرطة، أتجه مجلس الدولة الفرنسي منذ عهد بعيد، وبالتحديد عام ١٨٦٥، إلى حماية موظفي الإدارة من المخاطر التي يتعرضون لها حال أدائهم لوظائفهم، وكان ذلك بمناسبة حكمه الشهير في قضية " *Cames* "والصادر بتاريخ ٢١ يونيو ١٨٩٥.

منذ هذا التاريخ طبق مجلس الدولة الفرنسي قواعد المسؤولية على أساس المخاطر بالنسبة الى الأضرار التي تصيب موظفي الإدارة ومنهم رجال الشرطة، رغبة منه في حماية هؤلاء الموظفين الذين يتعرضوا الى أضرار جمة عند مزاولة أعمالهم[٣٦٣]. حيث لاحظ المجلس أن بعض حوادث العمل تقع من دون أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة أو من جانب العاملين فيها. فإذا ما طبقت قواعد المسؤولية على أساس الخطأ فسيؤدي ذلك إلى عدم تعويض هؤلاء العمال عما أصابهم من أضرار جسيمة. مما لا يتفق وقواعد العدالة. ومن ثم لجأ المجلس إلى قواعد المسؤولية على أساس المخاطر لتعويض الإصابات التي لحقت بالموظفين في أثناء أداء أعمالهم[٣٦٤].

وقد تدخل المشرع الفرنسي بعد ذلك ليساند قضاء مجلس الدولة. مقرراً نظاماً قانونيا للتعويض عن حوادث العمل، وكان ذلك بمقتضى قانون ١٩ أبريل سنة ١٨٩٨، ثم

---

[٣٦٣] .وهيب عياد سلامة، المنازعات الإدارية ومسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، مرجع سبق ذكره، ص ٧٢.

[٣٦٤] د. عبد الرحيم عبد الفتاح مدني مكي، المسؤولية الإدارية للشرطة عن أعمالها، مرجع سبق ذكره، ص٢٥٦.

قانون ١٠ أكتوبر سنة ١٩٤٦ الخاص بمنح التعويض عن الأضرار غير العادية التي تلحق بالموظف العام في أثناء أو بمناسبة أداء العمل من دون وجود خطأ إداري[٣٦٥].

ثانياً- الأضرار التي تلحق بالمتعاونين مع مرفق الشرطة:

قد تدفع بعض الظروف الإدارة إلى إجبار بعض الأفراد والمؤسسات على التعاون معها حفاظاً على النظام العام بمكوناته المختلفة، وقد يقوم هؤلاء بتقديم العون والدعم الى جهاز الشرطة بمجرد الطلب إليهم، ودونما أي صورة من صور الإجبار.

أ- الأضرار التي تلحق بالمجبرين على التعامل مع مرفق الشرطة

من جانب آخر، وبالنسبة الى المجبرين على التعاون مع مرفق الشرطة، فكثيراً ما يلجأ البوليس إلى إجبار بعض الأفراد على معاونته في أداء بعض المهمات خصوصاً في الظروف العاجلة أو الطارئة، الأمر الذي قد يعرض هؤلاء الأفراد الى أضرار في أثناء هذه المعاونة. غير أن هذه الأضرار غير المتضافرة مع وجود خطأ يذكر من جانب مرفق الشرطة، قد تقود إلى حالة من عدم العدالة مكرسة من خلال عدم إمكانية تعويض هؤلاء عما لحق بهم من ضرر نتيجة تعاونهم مع مرفق الشرطة.

بناءً عليه فقد نص المشرع الفرنسي في المادة (٤٧٥) من قانون العقوبات الفرنسي على أن للسلطات الإدارية في الدولة الحق في أن تلزم من تشاء من الأفراد لمعاونتها في درء الكوارث العامة، فإذا أصابتهم أضرار نتيجة هذه المعاونة، فإن مجلس الدولة الفرنسي يحكم بمسؤولية الإدارة بصرف النظر عن قيام ركن الخطأ من عدمه. فطالما أن الإدارة قد استفادت من هذا التعاون فيجب عليها أن تتحمل المخاطر التي ترتبت على هذا التعاون[٣٦٦].

---

[٣٦٥] رسالة د. حسين ياسين مرسي، مدى مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من أعمال الشرطة، مرجع سبق ذكره، ص ٦٦٩.

[366] VEDEL, Georges et DELVOLVE. Pierrem, *Droit Administraif*. op.cit . P. 603.

تطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر بتاريخ ٦ مارس سنة ١٩٤٣ بتعويض أحد الأفراد أجبره مرفق الشرطة على معاونته في إطفاء إحدى الحرائق على الرغم من عدم وجود خطأ في جانب مرفق الشرطة[٣٦٧].

ب- الأضرار التي تلحق بالمتعاونين بناءً على طلب من مرفق الشرطة

بالنسبة الى لمتعاونين مع الشرطة بناءً على طلب من إدارة المرفق، كما هو الحال في حالات الاستعجال والظروف الطارئة، أو في حالة عدم قدرة رجال الشرطة على القيام بمفردهم بإنجاز الأعمال الموكولة إليهم، ما قد يعرض هؤلاء الأفراد - الذين استجابوا الى طلب المعونة - لبعض الأضرار نتيجة اشتراكهم في أداء الشرطة لأعمالها. في بداية الأمر، ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى رفض الحكم بتعويض هذه الفئة عن الأضرار التي مستها إلا على أساس وجود خطأ في جانب الشرطة، وهذه الفترة يؤرخ لها بما قبل ٢٢نوفمبر سنة ١٩٤٦[٣٦٨].

غير أن المجلس كان قد عدل عن موقفه هذا، وذلك في حكمه الصادر بتاريخ ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٤٦ في قضية " *Saint – priest – la plain* " والتي تتلخص وقائعها في أن السيدين " *Nicaul* "، *Rance* قد استجابا إلى طلب عمدة أحد الضواحي بإطلاق النار في إحدى المناسبات، إلا أنهما تعرضا للإصابة من جراء إطلاق النار، وفشلا في إثبات أي خطأ ينسب إلى جهة الإدارة، فقاما بالادعاء أمام مجلس المديرية ليقضي لهما بالزام البلدية بتعويضهما عن الأضرار التي لحقت بهما، قام مجلس البلدية بمنحهما تعويضاً جزئياً عن هذه الأضرار، فاستأنفا الحكم أمام مجلس الدولة الذي قضى لهما بالتعويض الكامل، على الرغم من عدم ثبوت أي خطأ في جانب الإدارة[٣٦٩].

---

[367] CE , 5- 3 – 1943 , CHAVAI , S ,1943 , 3 , p. 40.

[٣٦٨] د. وهيب عياد سلامة، المنازعات الإدارية ومسؤولية الإدارة عن أعمالها، مرجع سبق ذكره، ص ٧٥.

[369] CE , 22- 11- 1946 . Commun de Saint Priest la Plain , S, 1946 , 3 . p. 105.

ثم توالت بعد ذلك الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي والمقررة تعويض الأضرار التي تلحق المتعاونين مع الشرطة بناءً على طلبها. ومن ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٤ يونيه سنة ١٩٦٦، الذي قضى بتعويض صاحب السيارة عن الأضرار التي لحقته من جراء قيامه بنقل بعض أفراد الجمارك إلى مقر عملهم بناءً على طلبهم[٣٧٠].

كذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٤ يناير سنة ١٩٦١، والذي قرر تعويض صاحب السيارة قام بنقل مصاب بمرض عقلي في سيارته إلى المشفى بناء على طلب رجل الشرطة، وفي أثناء السير قام المريض بمسك عجلة القيادة فاختلت ما أدى إلى وقوع حادث ترتب عليه أضرار لحقت بالسيارة[٣٧١]. وتجدر الإشارة إلى أن طلب الشرطة للمعاونة قد لا يكون صريحاً كما في الحالات السابقة، بل من الممكن أن يكون ضمنياً. كما هو الحال عند قيام أجراس الكنيسة بالدق داعية الجميع إلى تقديم المعونة[٣٧٢].

والمتأمل في الأحكام السابقة لمجلس الدولة الفرنسي يجد أن المجلس قد وضع عدة شروطاً عدة للحكم بالتعويض عن هذه الحالة[٣٧٣]. بداية اشترط المجلس كون تدخل الأفراد المتعاونين متعلقاً بنشاط المرفق العام. يأخذ المجلس هنا بفكرة المرفق العام بمعناها الواسع، حيث طبق المجلس أحكام هذه المسؤولية لمجرد كون المرفق العام قد أقر على الورق، أي أنه لم يخرج بعد إلى حيز التنفيذ. بل وأكثر من ذلك، أضفى مجلس الدولة الفرنسي صفة المرفق العام على النشاط لمجرد أنه يدخل بطبيعته في اختصاصات جهة معينة، كمساعدة الأشخاص الذين يهددهم الخطر، الذي لا يعتبر في حد ذاته مرفقا عاما. ومع ذلك أعتبره مجلس الدولة الفرنسي كذلك لمجرد كون هذا النشاط يدخل

---

370 CE ,24 – 6 – 1966 . la maire . Rec. . p. 416.

371 CE , 24 – 1 – 1961 . Chevalier , Rec. , p. 431 .

372 CE , 30 – 11 – 1945 . Faure. S . 1946 . 3 . p.37.

٣٧٣ راجع الشروط لدى د. محمد أنس قاسم جعفر، التعويض في المسؤولية الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ٩٩.

بطبيعته في اختصاصات مرفق البوليس المحلي التابع ال العمدة. ومن ثم إذا كانت الأضرار التي لحقت بالمتعاون مع الإدارة لا تمت للمرفق العام بصلة فلا مسوّغ للتعويض هنا، وهذا الأمر يخضع الى تقدير القاضي.

بعد ذلك اشترط المجلس كون تدخل المعاون لمرفق الشرطة له ما يسوغه، بمعنى أن تكون هناك ضرورة ملحة تستدعي تدخل الشخص المتضرر، وهذا الشرط يتحقق إذا ما كان التدخل بناء على طلب جهة الإدارة. أما في غير هذه الحالة وبالنسبة الى الأشخاص الذين يقومون بالعمل بناء على مبادراتهم الشخصية، أي من دون أن يطلب منهم، فإن مجلس الدولة الفرنسي في هذه الحالة يتطلب أن يكون هناك ضرورة ملحة تسوّغ التدخل.

بالإضافة إلى ما سبق يشترط المجلس تحقق صفة المعاون في طالب التعويض بشكل فعلي. فلا مجال للتعويض لمن تصادف وجوده في الطريق العام في أثناء قيام رجال الشرطة بمطاردة أحد الأشخاص، حتى لو توافرت لديه النية على المساعدة – حال الحاجة إليها – طالما أقتصر على مجرد المشاهدة. ويعبر عن هذا الشرط أيضاً بكون المساعدة فعلية وحقيقية.

ثالثاً: موقف المشرع الفرنسي

وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد وضع اللبنة الأولى لنظرية المسؤولية الإدارية بدون خطأ وذلك منذ حكمه الشهير الصادر بتاريخ ٢١ حزيران سنة ١٨٩٥ في قضية "*Cames*"، إلا أن المشرع الفرنسي ما لبث أن شارك مجلس الدولة في تدعيم هذه النظرية، وذلك من خلال النص على بعض حالات المسؤولية من دون خطأ.

بناءً عليه فإن حالات المسؤولية الإدارية من دون خطأ ليست حالات قضائية فقط، بل إن هناك حالات يرجع أساسها إلى تقنين المشرع الفرنسي[٣٧٤]. من ذلك التشريعات التي

---

٣٧٤ د. قدري عبد الفتاح الشهاوي: أعمال الشرطة ومسؤوليتها إدارياً وجنائياً، مرجع سبق ذكره، ص٦٦٠، أيضاً مؤلف: جرائم السلطة الشرطية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص٢١٨.

أصدرها المشرع الفرنسي، وحملت حالات المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر[٣٧٥]، كما هو الحال بالنسبة الى قانون ١٦ نيسان سنة ١٨٩٨ الذي حل محله قانون ٤ تشرين الأول سنة ١٩٤٦ الخاص بأحكام مسؤولية الدولة بالتعويض على أساس الخطر في حالات إصابة عمال المصانع الحكومية في أثناء العمل، وقانون ٣٠ أيلول سنة ١٩٤٨، الخاص بمسؤولية الدولة بتعويض موظفيها الذين يصابون في أثناء العمل. كذلك الأمر بالنسبة الى قانون ١٧ نيسان سنة ١٩١٩، الخاص بتعويض أضرار الحرب العالمية الأولى، وقانون ٢٨ تشرين الأول سنة ١٩٤٦ الخاص بتعويض أضرار الحرب العالمية الثانية، وقانون ٨ أب سنة ١٩٥٠ الخاص بمنح تعويضات عن الكوارث التي أصابت الزراعة، وقانون ٦ أب سنة ١٩٥٥ الخاص بمنح تعويضات عن الأضرار الناجمة عن تنفيذ المشروعات العامة وقانوني ١٢ تشرين الثاني سنة ١٩٥٩ الخاصين بمنح تعويضات عن مخاطر النشاط الذري.

ويفسر الدكتور "سليمان الطماوي" التدخل المتوالي والمستمر من جانب المشرع الفرنسي لتنظيم حالات المسؤولية على أساس المخاطر، بأن المشرع الفرنسي قد وعى أن المسؤولية على أساس المخاطر هي عملية تشريعية تقتضي التدخل التشريعي لتنظيم هذا النوع من المسؤولية عن طريق تحديد نطاقها وأوضاعها، في ضوء ظروف المجتمع الاقتصادية وقدراته المالية.

على أن تدخل المشرع كثيراً ما يأتي متأخراً، أو قد يتقاعس المشرع لسبب أو لآخر عن التدخل لمواجهة حالات معينة، بما قد يعني نية المشرع رفض التعويض من هذه الحالات بما يتنافى مع روح هذه المسؤولية. لذا أخذ مجلس الدولة على عاتقه مواجهة هذه الحالات وسمح لنفسه أن يسد النقص التشريعي، فمنح التعويض على أساس المخاطر في حالات غير التي وردت في النصوص التشريعية[٣٧٦].

---

٣٧٥ د. سليمان الطماوي، قضاة التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سبق ذكره، هامش ص٢٥٧، أيضاً د. قدري عبد الفتاح الشهاوي: جرائم السلطة الشرطية، مرجع سبق ذكره، ص١١٨، أيضاً د. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص٤٦٠.

٣٧٦ سليمان الطماوي: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سبق ذكره، ص٢٥٨.

ويمكن القول بأن المسؤولية من دون خطأ قد وجدت صدى في بعض الدساتير الفرنسية، ومن ذلك مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ في فرنسا (دستور الجمهورية الرابعة)، والتي تعني ضرورة العمل على مساواة وتضامن الفرنسين جميعاً أمام الأعباء الناجمة عن الكوارث الكونية[٣٧٧].

أما فيما يتعلق بأعمال الشرطة، وهو ما يهمنا في نطاق دراستنا، فقد تدخل المشرع الفرنسي بإصدار قانون ٧ كانون الثاني سنة ١٩٨٣، الخاص بالتعويض عن أعمال الغوغاء أو أعمال العنف، وأيضاً أصدر المشرع الفرنسي القانون الصادر في ٩ أيلول سنة ١٩٨١ الخاص بالتعويض عن الأضرار التي ترتبها الأعمال الإرهابية.

أ- قانون ٧ كانون الثاني سنة ١٩٨٣ بالتعويض عن أعمال الغوغاء والتجمعات (أعمال العنف)

أصدر المشرع الفرنسي في ٧ كانون الثاني سنة ١٩٨٣ قانوناً اعترف فيه بمسؤولية الدولة عن الجرائم والمخالفات التي تحدثها جماعات الغوغاء أو التجمعات المسلحة أو غير المسلحة الماسة بالأشخاص والأموال. وقد نصت المدة ٩٧ من هذا القانون على أن "**الدولة مسؤولة مدنياً عن الأضرار الناجمة عن الجرائم المرتكبة بالقوة أو بالعنف من قبل التجمعات المسلحة أو غير المسلحة ضد الأفراد أو الأموال**".

ولتقرير مسؤولية الدولة عن هذه الحالة ينبغي توافر ثلاثة شروط[٣٧٨]: يتمثل الشرط الأول في ضرورة كون مصدر الضرر جناية أو جريمة مرتكبة بالقوة أو بالعنف، أو التجمهر، أو التجمعات المسلحة أو غير المسلحة، سواء أكان التجمهر سببه التمرد أم التعبير عن السعادة. أما الشرط الثاني، فيستلزم أن تكون الجنايات أو الجرائم المنوه عنها

---

٣٧٧ د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص٢٩٧.

378 VEDEL, Georges et DEILTRE, Fierre, *Droit Administratif*, op.cit., p. 677-ets
أيضاً رسالة د. حسين ياسين مرسي، مدى مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من أعمال الشرطة، مرجع سبق ذكره، ص٦٨٧.

قد ارتكبت بقوة غير مراقبة، من بدون أن تكون الشرطة قد تدخلت لمنعها أو نجحت في هذا المنع. وأخيراً، يتطلب الشرط الثالث، كون الأضرار الواقعة نتيجة مباشرة للجنايات والجرائم المرتكبة.

أما بالنسبة الى الأشخاص الذين لهم حق الاستفادة من هذا النظام، فلا توجد صعوبة بالنسبة الى الأشخاص من غير المشاركين في التجمهر أو التجمعات. أما إذا كانوا من المشاركين في التجمهر، فإن مجلس الدولة الفرنسي قد رأى في بداية الأمر عدم دخولهم تحت مظلة هذا النظام، ومن ثم ليس لهم الحق في طلب التعويض.

غير أن محكمة التنازع قضت بتطبيق نظام التعويض عن أفعال التجمعات الذي نص عليه القانون على المتظاهرين و غير المتظاهرين على حد سواء، وقد وجد هذا الاتجاه ترحيباً من قبل القضاء الإداري الفرنسي[٣٧٩].

ب- قانون ٩ أيلول سنة ١٩٨٦ بالتعويض عن أضرار الأعمال الإرهابية

تزايدت الأعمال الإرهابية في كثير من دول العالم ومن بينها فرنسا خلال فترة السبعينيات والثمانينيات، في الوقت الذي صمت فيه المشرع الفرنسي عن النص عن تعويض المتضررين من جراء هذه العمليات الإرهابية.

وقد رفض المجلس، في بعض الحالات، التعويض عن الأضرار الناتجة عن الأعمال الإرهابية، لعدم وجود نص تشريعي يسوّغ هذا التعويض. من ذلك على سبيل المثال، الجريمة الإرهابية التي قامت في فرنسا في تشرين الأول عام ١٩٧٥ وراح ضحيتها سفير تركيا في فرنسا عن طريق أعضاء من "جيش أرمينيا السري"، حيث رفض مجلس الدولة الفرنسي تقرير مسؤولية الدولة سواء على أساس الخطأ، لما استنتجه المجلس من عدم قيام ركن الخطأ في جانب مرفق البوليس، أو على أساس المسؤولية من دون خطأ لعدم وجود نص تشريعي يسوّغ التعويض عن الجرائم الإرهابية[٣٨٠].

---

٣٧٩ د. حسين ياسين مرسي، المرجع السابق، ص٦٨٨.

[٣٨٠] د. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٣٠٤.

وإزاء هذه المواقف أصدر المشرع الفرنسي في ٩ أيلول سنة ١٩٨٦ قانون مكافحة الإرهاب المكمل بالقانون الصادر في ٣٠ كانون الأول سنة ١٩٨٦، والذي نص فيه على مبدأ تعويض الأفراد عما لحق بهم من أضرار غير عادية من جراء الأعمال والأنشطة الإرهابية نظراً الى الخطورة التي تنطوي عليها هذه الأعمال. وقد نصت المادة التاسعة من القانون سالف الذكر على أن: " **يتم تعويض المتضررين من الأعمال الإرهابية التي تتم على الأراضي الفرنسية وفقاً للشروط الواردة في هذه المادة، متى كان المتضرر أجنبياً عن هذه الأعمال، ويقتصر تطبيق هذا النص على الأفراد الحاملين للجنسية الفرنسية والمقيمين بصفة دائمة في فرنسا، أو خارجها حتى يتم تسجيلهم لدى السلطات القنصلية** ". ولهذه الفئة من الضحايا الحق في التعويض الكامل عن الأضرار الجسمانية عن الأعمال المشار إليها في الفقرة السابقة.

ويعدّ تزايد العمليات الإرهابية في فرنسا في ذلك الوقت السبب وراء قيام المشرع بإصدار هذا القانون، إضافة إلى قصور قواعد المسؤولية على أساس الخطأ عن مواجهة الأضرار الأكيدة الناجمة عن مثل هذه العمليات، خصوصاً في حالة عدم وجود خطأ في جانب الإدارة، كما رأينا في العملية الإرهابية التي تمت في تشرين الأول سنة ١٩٧٥.

على أن المشرع الفرنسي – كما هو واضح من خلال المادة سالفة الذكر – قد وضع شروط عدّة حتى يتسنى للمتضرر المطالبة بالتعويض. حيث استلزم، بدايةً، كون الأضرار ناتجة عن أعمال إرهابية، أي عن جرائم هدفها الإخلال بشكل خطير بالنظام العام عن طريق التخويف أو الرعب أو الإرهاب، وأن يترتب على هذه الأعمال إلحاق ضرراً بأحد الأفراد الذين حددتهم المادة التاسعة سالفة الذكر. بالإضافة إلى ذلك تطلب المشرع أن يكون المتضرر أجنبياً عن هذه الأعمال، وأن يكون متمتعاً بالجنسية الفرنسية أو مقيماً بصفة دائمة في فرنسا أو خارجها على أن يكون مسجلاً لدى السلطات القنصلية الفرنسية، وذلك إذا ارتكبت هذه الجرائم على الأراضي الفرنسية، أما إذا حدثت هذه الجرائم في الخارج فلا يستفيد منها سوى الأشخاص التابعين الى الجنسية الفرنسية.

من خلال هذا القانون، وبالاستفادة من التجربة الفرنسية فإننا نوصي المشرع السوري بالتدخل لتقرير تعويض المواطنين السوريين المتضررين من جراء الأعمال

الإرهابية، خصوصاً أن سورية من البلدان لتي عانت وعلى مدى تسع سنوات (من عام ٢٠١١ وحتى عام٢٠٢٠) من إرهاب المجموعات المسلحة وأعمالهم التخريبية.

كما ندعو المشرع السوري إلى إصدار قانون خاص بتعويض متضرري أعمال الإرهاب، بحيث ينظم هذا القانون عملية تقدير الأضرار ويعطي المتضرر التعويض الكامل ويشمل الأضرار الجسدية والمادية، خاصة وأن القرار رقم /١٣٣٨٧/ لعام ٢٠١٢ المتعلق بضمان الدولة لتعويض الأشخاص الذين تعرضت ممتلكاتهم الى الضرر نتيجة الأعمال الإرهابية والمجموعات المسلحة، لا يرقى إلى مستوى القانون.

وبعيداً عن الأساس الذي قامت عليه هذه المسؤولية، فالأهم من ذلك هو تقرير مجلس الدولة الفرنسي لمسؤولية الإدارة من دون خطأ، الأمر الذي قد يكون نظرائه في كل من سورية ومصر قد تبنيا بعضاً أحكامه في هذا المجال.

المطلب الثاني

المسؤولية الإدارية من دون خطأ في مصر

لما كانت قواعد المسؤولية بشكل عام ترجع في جذورها إلى القانون الخاص، فإن القانون المدني المصري لم يعرف أساساً فكرة المسؤولية من دون خطأ، بل إنه أخذ إلى حد بعيد بفكرة الخطأ المفترض. ولقد بُذلت محاولات في ظل القانون المدني القديم من جانب بعض الأفراد لدفع القضاء إلى إقرار هذا النوع من المسؤولية، من ذلك الدعوى المقامة من ورثة المتوفى على الإدارة للحصول على التعويض، جراء وفاة مورثهم الذي كان يعمل في مصلحة السكك الحديدية، وبينما كان يقوم بفصل العربات عن القطار، انكسرت الآلة التي كان يستعملها ما أدى إلى سقوطه تحت العربات ووفاته. وبعد رفع الدعوى على الإدارة، قررت محكمة أول درجة ومحكمة الاستئناف ترتيب مسؤوليتها على أساس نظرية مخاطر الملك، بالرغم من عدم وجود أي خطأ ينسب إلى الإدارة. بيد أن محكمة النقض لم تقبل هذا الحكم وقامت بإلغائه، لأن الأخذ به سوف يؤدي إلى إنشاء نوع من المسؤولية لم يقرها المشرع، بحيث تكون مخالفة القانون فيه صريحة وواضحة،

وقد استمر القضاء العادي على هذا المنوال حتى بعد صدور القانون المدني الحالي لعام ١٩٤٨[٣٨١].

أما على صعيد القضاء الإداري، يمكننا رصد مرحلتين للتعامل مع فكرة المسؤولية على أساس المخاطر. حيث تبنى قضاء مجلس الدولة المصري إمكانية مساءلة الإدارة من دون خطأ في المرحلة الأولى (الفرع الأول)، ثم عاد ليعدل عن هذا الاتجاه في المرحلة الثانية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مرحلة الأخذ بالمسؤولية من دون خطأ

صدرت عن مجلس الدولة المصري بعض الأحكام التي تأخذ بمسؤولية الإدارة من دون خطأ في نوعين من الحالات. ففي عام ١٩٤٦ ارتفعت نسبة فيضان نهر النيل بشكل خطير، الأمر الذي أدى بالإدارة إلى أن تتخذ بعض الإجراءات التي رأت ضرورتها لتقوية مقاومة بعض الجسور وتحملها لضغط الفيضان، غير أن بعض الأراضي المزروعة قد أغرقت وتلف ما بها من مزروعات. قام أصحاب تلك الأراضي برفع دعوى أمام مجلس الدولة مطالبين الإدارة ببعض التعويضات. بدوره مجلس الدولة المصري أعلن سلامة قرار الإدارة من كل عيب، ولم يرفض حينها أن يبحث في شروط الضرر مستبعداً بذلك الخطأ. وقرر المجلس حينها أن التعويض عن هذه الأضرار يستلزم وفق أحكام مجلس الدولة المصري أن يكون الضرر مادياً وخاصاً واستثنائياً، وهذا الأمر الأخير غير متوافر

---

٣٨١ د. سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص٢٩٧ -٢٩٨، هذا على الرغم من أن د. طلال عامر المهتار يذهب إلى أن القانون المدني قد أقر المسؤولية من دون خطأ في مسؤولية عديم التميز وفي المسؤولية في حالة الضرورة، انظر د. طلال عامر المهتار، مرجع سبق ذكره، ص٢٦٥ - ٢٦٦.

في الضرر الواقع، ذلك لأن الضرر الواقع هو من قبيل الأضرار الوقتية والعادية التي يتوقعها أصحاب الأراضي من سنة إلى أخرى، ثم إن الماء لا يلبث فيها طويلاً ثم ينكشف[٣٨٢].

وبذلك يكون مجلس الدولة في مصر قد رفض التعويض عن هذه الأضرار، غير أن رفضه هذا لم يكن على سبيل إنكاره للمسؤولية من دون خطأ، بل لعدم تحقق أحد شروط هذه المسؤولية في الضرر.

في الحالة الثانية، وتحديداً في عام ١٩٥٠ صدر حكم مجلس الدولة المصري بتاريخ ١٥ حزيران مقرراً أن القرار الصادر بفصل موظف عن غير الطريق التأديبي، ولو كان مشروعاً من جميع نواحيه ومقصوداً به تحقيق المصلحة العامة، فإن الدولة تسأل عنه على أساس المخاطر والعدالة، إذا ما صدر في وقت غير لائق أو بطريقة تعسفية أو بغير مسوّغ شرعي[٣٨٣].

الفرع الثاني

مرحلة العدول عن الأخذ بالمسؤولية من دون خطأ

في هذه المرحلة بدأ مجلس الدولة المصري يعدل عن اتجاهه السابق، ويقرر رفضه لهذا النوع من المسؤولية، وقد امتد هذا الاتجاه منذ عام ١٩٥٦، حتى هذا الوقت. وكان قد صدر خلال هذه الفترة العديد من الأحكام القضائية التي تشير إلى عدم الأخذ بالمسؤولية من دون خطأ، ومن هذه الأحكام، كان حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٥ نيسان ١٩٩٥، والذي قضت فيه أن المسؤولية الإدارية لا تقوم كأصل عام على أساس تبعة المخاطر، والتي بمقتضاها تقوم المسؤولية على ركني الضرر وعلاقة

---

٣٨٢ حكم مجلس الدولة المصري الصادر في ١١ أيار عام ١٩٥٠، والمشار إليه لدى د. سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، مرجع سابق، ص٢١٦ -٢١٧.

٣٨٣ د. سليمان محمد الطماوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص٢٤٨.

السببية، ذلك لأن نصوص قانون مجلس الدولة قاطعة في الدلالة على أنها عالجت المسؤولية على أساس قيام الخطأ، فحددت أوجه الخطأ في القرار الإداري[٣٨٤].

وهكذا وبالاستناد إلى أن الأحكام التي أقرت عدم الأخذ بالمسؤولية من دون خطأ هي لاحقة للأحكام التي قررت الأخذ بهذا النوع من المسؤولية، فإن موقف القضاء الإداري في مصر، يكون هو عدم الأخذ بهذا النوع من المسؤولية.

أما عن موقف المشرع في مصر، فيمكن القول أن المشرع المصري قد أخذ بمسؤولية الإدارة من دون خطأ من خلال إصداره الى مجموعة من القوانين، والتي قضى فيها بتعويض الأضرار التي تصيب الأفراد ولو لم يكن هناك خطأ صادر عن الإدارة، وتتمثل هذه القوانين في قوانين التوظف الصادرة منذ القانون رقم (٤٧) لعام ١٩٣٨ وحتى القانون (٢١٠) لعام ١٩٥١ بشأن التعويض عن قرارات الفصل الوظيفي بسبب إلغاء الوظيفة، وقرارات الفصل الصادرة عن غير الطريق التأديبي، وكذلك قانون التأمينات الاجتماعية رقم (٧٩) لعام ١٩٧٥ بشأن التعويض عن إصابات العمل، وأيضاً القانون رقم (٣٠) لعام ١٩٧٧ بشأن التعويض عن الكوارث العامة[٣٨٥].

وبهذا يكون موقف القضاء في مصر بقسميه العادي والإداري، يتمثل في عدم الأخذ بالمسؤولية من دون خطأ، فيما خلا الحالات المنصوص عليها من قبل المشرع بنصوص خاصة في هذا الشأن.

المطلب الثالث

المسؤولية الإدارية من دون خطأ في سورية

لما كان القانون المدني السوري مستمداً أحكامه وقواعده من القانون المدني المصري، فإنه وكما هو الحال في مصر، لا يقرر المسؤولية من دون خطأ، وإنما يقيمها

---

٣٨٤ مشار إليه لدى د. عمار خليل التركاوي، مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي، مرجع سبق ذكره، ص٤٢٥ -٤٢٦.

٣٨٥ د. عمار خليل التركاوي، المرجع السابق، ص٤٢٥ -٤٢٦.

أساساً على الخطأ، وهذا يبدو واضحاً في نص المادة (١٦٤) منه والتي جاءت فيها "**كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض**".

وقد ذهب جانب من الفقه إلى أن المشرع السوري، حينما نص على حالة الضرورة في نصوص القانون المدني، فهو بذلك يكون قد اعترف بالمسؤولية من دون خطأ[٣٨٦].

إلا أنني لا أوافق هذا الرأي، ذلك لأن حالة الضرورة قد ورد النص عليها في المادة ١٦٩ من القانون المدني، ضمن نطاق الفصل الذي يتحدث عن العمل غير المشروع، وهذا يعني –وفق ما أعتقد – أن المشرع كان يقصد من نص المادة أنه من سبب (بعمله غير المشروع) ضرراً ليتفادى ضرراً أكبر محدقاً به أو بغيره، لا يكون ملزماً إلا بالتعويض الذي يراه القاضي مناسباً ولو لم يذكر المشرع عبارة العمل غير المشروع، إنما اعتقد أن هذا ما كان يريده لطالما وردت هذه المادة ضمن نطاق المواد التي تتحدث عن العمل غير المشروع، وما دام العمل غير مشروع فلا مسؤولية من دون خطأ، لأنها أي المسؤولية من دون خطأ تتطلب أن يكون العمل مشروعاً ولا ينطوي على خطأ ما.

وبعيداً عن حالة الضرورة، فإن ما يهمنا هو معرفة موقف القضاء العادي من مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية بحكم اختصاصه في هذه المنازعات، وما دام القضاء العادي محكوم بنصوص القانون المدني، فإنه سوف يطبق قواعد هذا القانون على المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية الصادرة عن الإدارة، ولا يجوز له أن يخرج عن تلك القواعد القانونية، وبالتالي فهو لن يقرر مسؤولية الإدارة إلا إذا كان هناك خطأ منسوب إليها، لأن القضاء العادي يختلف عن القضاء الإداري، فالقضاء العادي هو أسير النصوص التشريعية، ولا يستطيع أن يخالفها أو يخرج عنها، وهذ على خلاف القضاء الإداري والذي يكون بحكم طبيعة القانون الإداري، غير محكوم بالنصوص القانونية، وإنما له أن يبتدع نظريات ويصيغ مبادئ يستقر عليها.

وبهذا يمكن القول أنه لا مسؤولية من دون خطأ عن الأضرار التي قد تنتج عن الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة، ومنها أعمال مرفق الشرطة المادية.

---

٣٨٦ د. طلال عامر المهتار، مرجع سبق ذكره، ص٢٦٦.

أما عن القضاء الإداري لدى مجلس الدولة في سورية، وبحكم اختصاصه بالنظر في طلبات إلغاء القرار الإداري المعيب بإحدى عيوب المشروعية، ومن خلال استقراء معظم أحكامه بهذا الشأن، فيمكن القول إن مجلس الدولة في سورية، لم يسر بركب التطور الحاصل لدى مجلس الدولة الفرنسي، ذلك لأن أحكام القضاء الإداري في سورية تشترط لقيام مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية، وجود عيب من عيوب المشروعية قد اعتورت القرار الإداري، لقيام إمكانية طلب إلغائه، أي أن يكون قرار الإدارة غير مشروع. وهذا بالتأكيد يطبق على القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة عن مرفق الشرطة.

وهذا صراحةً ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في سورية حين قضت بحكمها رقم (٣٤) لعام ١٩٦٣، أن أساس مسؤولية الإدارة عن القرارات الإدارية الصادرة عنها هو وجود الخطأ من جانبها – أي أن يكون القرار غير مشروع – وأن يترتب عليه ضرر وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر[٣٨٧].

وما نلاحظه على الحكم السابق، هو تمسك مجلس الدولة بالمسؤولية القائمة على الخطأ، وهذا ما بدى واضحاً من خلال حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ١٠ لعام ١٩٦٢، حين قضت وقتها أن سلامة القرار الإداري من أحد العيوب المنصوص عليها في المادة ٨ من قانون مجلس الدولة، يحتم عدم مسؤولية الإدارة عن تعويض الضرر الناشئ عن هذا القرار[٣٨٨]، وهذا يعني أن المطالبة بالتعويض عن قرار إداري منطبق على القانون مرفوضة[٣٨٩].

كما وتأكد اتجاه مجلس الدولة السوري السابق، حينما قررت دائرة فحص الطعون أنه لا يمكن الحكم بالتعويض عن القرار الإداري، ما لم ينسب إليه عيب من

---

٣٨٧ مصباح نوري المهايني، مبادئ القضاء الإداري الجزء الثالث، مرجع سبق ذكره، ص٥٦٣، المبدأ ٨٢١٧.

٣٨٨ مصباح نوري المهايني، المرجع السابق نفسه، ص٥٦٣، المبدأ ٨٢١٤.

٣٨٩ حكم المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم (٣٧) لعام ١٩٦٤، مصباح نوري المهاينين المرجع السابق نفسه ص٥٦٣، المبدأ ٨٢١٢.

عيوب اللامشروعية سواء رفعت دعوى المطالبة بالتعويض مقرونة بطلب إلغاء القرار الإداري المعيب، أم رفعت بصورة مجردة[٣٩٠].

بناءً على ما سبق فإننا نرى أن مجلس الدولة في سورية لم يقر المسؤولية الإدارية من دون خطأ وكان يؤكد في جميع أحكامه على الخطأ كأساس لتقوم معه مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية. وينطبق ذلك على قرارات مرفق الشرطة.

بيد أن جانب من الفقه يذهب إلى أن مجلس الدولة في سورية قد أقر مسؤولية الإدارة من دون خطأ بشكل ضمني، وذلك عندا قضت المحكمة الإدارية العليا في عام ١٩٨٨ بتعويض المتضرر من قرار الإدارة المشروع والمتضمن إزالة جميع المنشآت القائمة ضمن حرم بحيرة نبع بردى تنفيذاً للمخطط التنظيمي، حيث إن المتضرر كان يستثمر مقهى على ضفة البحيرة وحكمت المحكمة له بالتعويض عن إزالة هذا المقهى وقتها، على الرغم من قرار الإدارة كان مشروعاً ويستهدف تحقيق المصلحة العامة من خلال تأمين سلامة النبع، لكن سوّغت المحكمة حينها حكمها بالتعويض بقولها أنه لا بد من أن ينال المدعي تعويضاً عادلاً يخفف عن كاهله وطأة فقدانه لمقر استثماره ومصدر رزقه[٣٩١].

ويبدو أننا نميل الى الذهاب مع هذا الرأي وإن لم تكن المحكمة قد اعترفت بشكل صريح بالمسؤولية من دون خطأ، غير أن الواضح من خلال الحكم السابق أنها أقامت مسؤولية الإدارة بدون أي خطأ منسوب إليها، كما أنني أذهب في تأييدي لحكم المحكمة المشار إليه، ذلك لأن قواعد العدالة وإحقاق الحق، إنما تتطلب من مجلس الدولة الاعتراف بهذه المسؤولية.

ولم يشكل الحكم السابق تحولاً في فقه مجلس الدولة باتجاه الأخذ بالمسؤولية من دون خطأ، ذلك لأنه استمر في أحكامه اللاحقة للتأكيد على الخطأ كأساس لقيام

---

٣٩٠ قرار دائرة فحص الطعون رقم (١٦٧) في القضية (٣٠١) لعام ١٩٧٢، مصباح نوري المهايني، المرجع السابق نفسه، ص٥٦٤، المبدأ ٨٢٢٠.

٣٩١ انظر في هذا الحكم لدى د. سجيع أحمد ميا، مرجع سابق، ص٢١٦، وما بعدها وللاطلاع على تفصيلات الحكم المشار إليه، انظر مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا لعام ١٩٨٨.

مسؤولية الإدارة، وليت مجلس الدولة يعترف بهذه المسؤولية أو على الأقل أن تستمر المحكمة المذكورة في تبني أحكام جريئة، وأن تقتبس من مجلس الدولة الفرنسي نظريته التي صاغها، لا في نطاق المسؤولية الإدارية من دون خطأ فحسب، بل في نطاق المسؤولية الإدارية بكل أحكامها، ذلك لأن التطور الحاصل في المجالات الاقتصادية إنما يستدعي الأخذ بهذا النوع من المسؤولية.

هذا كان عرض لموقف القضاء في سورية بقسميه العادي والإداري، أما عن المشرع في سورية فيمكن القول إن المشرع في سورية قد حذا حذو المشرع المصري فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة عن إصابات العمل، حيث صدر القانون رقم (٩٢) لعام ١٩٥٩ والمتضمن قانون التأمينات الاجتماعية والمعدل وفق آخر تعديلاته لعام ٢٠١٤ والذي تضمن بين دفتيه نصوصاً تفيد بتعويض العاملين عن الإصابة بأحد الأمراض المهنية أو الإصابة نتيجة الحوادث التي تقع في أثناء تأدية العمل أو بسبب ما يتعلق به[٣٩٢].

وعلى هدى ما تقدم من بيان يمكن القول أنه لا مسؤولية إدارية عن أعمال الشرطة من دون خطأ في سورية، لا أمام القضاء العادي ولا حتى أمام القضاء الإداري، ذلك لأن حكم مجلس الدولة المشار إليه لا يمكن أخذه على أنه اتجاه سار به مجلس الدولة، فهو في حكمه ذاك، قد اعترف بأسس المسؤولية من دون خطأ من دون أن يصرح بذلك ودون أن يتواتر قضائه على مثل هكذا أحكام.

وبهذا فإن التشريع في سورية يكون هو الوحيد الذي أقر المسؤولية من دون خطأ في حالة إصابات العمل، أي بنصوص قانونية خاصة واستثنائية.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك حالات يكون فيها تنازع في تحمل المسؤولية – إن صح التعبير – بين شخص معنوي عام وآخر، والحقيقة أن هذا التنازع كثيراً ما يثور في

---

٣٩٢ انظر المادة (١) من قانون التأمينات الاجتماعية رقم (٩٢) لعام ١٩٥٩ وفق آخر تعديلاته بموجب القانون (٢٨) لعام ٢٠١٤ والجدير بالذكر أن هذا القانون قد أدخل في شموله، تعويض العاملين عن إصابات العمل سواء كانوا خاضعين الى قانون العملين الأساسي أو لقوانين خاصة، ولم يستثن من شموله سوى العاملين الجانب وأفراد أسرة صاحب العمل العاملين لديه، انظر المادة (٢) من قانون التأمينات الاجتماعية رقم (٢٨) لعام ١٩٥٩.

حالة الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة، ومثال ذلك أن تتعاقد وزارة المواصلات مع شركة من الشركات العامة، لتقوم الأخيرة بتنفيذ عمل من أعمال الأشغال العامة. في مثل هذه الحالة استقر الاجتهاد القضائي السوري على أن وزارة المواصلات هي المسؤولة عن شق الطرقات وصيانتها، وبالتالي فإن الأضرار التي قد تنجم عن تلك الأشغال، تُسأل عنها وزارة المواصلات وحدها من دون الشركة المنفذة، إلا إذا ثبت تجاوز الشركة المنفذة للمخططات والدراسات المعطاة لها من قبل الوزارة[٣٩٣].

إلا أن الأمر يختلف في الحالة السابقة، فيما لو كانت تلك الطرقات واقعة ضمن النطاق المحلي التابع الى أحد الأشخاص المعنوية العامة المحلية، ففي مثل هذه الحالة تنتقل المسؤولية من وزارة المواصلات إلى الشخص المعنوي العام المحلي الذي تقع في دائرته تلك الطرقات، ولذلك فقد قضت محكمة النقض في سورية أن وزارة المواصلات لا علاقة بها بالطرق المحلية والفرعية والطرق الواقعة ضمن حدود البلديات، بحيث تسأل حينها البلدية التي تقع ضمن نطاقها المحلي هذه الطرقات، فيما يتعلق بالأضرار التي قد تنجم عن تنفيذ وشق الطرقات[٣٩٤].

---

٣٩٣ نقض سوري، الغرفة المدنية الثالثة، قرار (١٢٢١)، أساس (٤٧٤)، تاريخ ٢٠٠٠/٤/٢٧، د. محمد أديب الحسيني، موسوعة القضاء المدني، الجزء الثالث، مرجع سبق ذكر، ص٢٥٨١، المبدأ ٥٢٠٤.

٣٩٤ نقض سوري، الغرفة المدنية الثالثة، قرار(١٩٧٠)، أساس (٢٤٤٦)، تاريخ ٢٠٠٠/٧/٢٣، د. محمد أديب الحسيني، المرجع السابق، ٢٥٨٠ -٢٥٨١، المبدأ ٥٢٠٣.

المبحث الثاني

التعويض كجزاء في المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة من دون خطأ

من حيث المبدأ، تسأل الشرطة بالتعويض عن جميع الأضرار الناتجة عن أعمالها، سواء الإدارية "القانونية" ، أو المادية. وقد تبين أن للشرطة مسؤولية إدارية تقوم إما على أساس الخطأ، وفي هذه الحالة يلتزم لتقرير المسؤولية توافر الخطأ، الضرر، وعلاقة السببية. وقد تقوم مسؤولية الشرطة من دون وجود خطأ من جانبها، أي بناء على قواعد المسؤولية الإدارية من دون خطأ، (سواء على أساس المخاطر أو على أساس المساواة أمام التكاليف العامة)، هذه المسؤولية ترتكز على ركنين فقط: الضرر، وعلاقة السببية.

فإذا ما قامت المسؤولية الإدارية للشرطة على أساس الخطأ أو من دونه، وحيث ألحقت بفرد أو مجموعة أفراد أضرار معينة، وجب على الإدارة التعويض كونه الجزاء المترتب على ثبوت مسؤولية مرفق الشرطة. فالتعويض يعني جبر الضرر الذي مس المتضرر، سواء كان هذا الضرر مادياً أو معنوياً.

يثير جانب من الفقه كجزاء للمسؤولية التعويض بعض التساؤلات عن طبيعته، بمعنى هل التعويض يكون عينياً أم نقدياً (المطلب الأول). تمتد هذه التساؤلات لتشمل قواعد تقدير التعويض وتاريخ تقديره وأدائه، بمعنى هل يعتد بتاريخ حدوث الضرر، أو بتاريخ صدور الحكم (المطلب الثاني). غير بعيد عن ذلك يثور التساؤل عن تقادم دعوى التعويض عن أعمال الشرطة، سواء الإدارية أو المادية، وهل يسري عليها التقادم الطويل، أو التقادم القصير، أم أن دعاوى التعويض عن أعمال الشرطة تخضع الى قواعد خاصة خصوصاً فيما يتعلق بالاعتداء على الحريات العامة (المطلب الثالث).

المطلب الأول

طبيعة التعويض

تنص المادة (١٧٢) من القانون المدني السوري على أن " **ويقدر التعويض بالنقد، على أنه يجوز للقاضي، تبعا للظروف وبناء على طلب المضرور، أن يأمر بإعادة الحالة إلى**

ما كانت عليه، أو أن يحكم بأداء أمر معين متصل بالعمل غير المشروع وذلك على سبيل التعويض".

يوضح النص السابق أن التعويض قد يكون مالاً يقدم في صورة نقدية (الفرع الأول) ، وهذه الحالة هي القاعدة العامة في المسؤولية التقصيرية. في المقابل، لم ينكر المشرع إمكانية كون التعويض عينياً، في حالات تبدو أقل من سابقتها، لعلة عدم تمتع القضاء بصلاحية توجيه أوامر الى الإدارة (الفرع الثالث). وتبقى الإمكانية قائمة دائماً لصورة أخيرة من صور التعويض، ألا وهي التعويض الأدبي (الفرع الثالث).

الفرع الأول

التعويض النقدي

على الرغم من جواز تقدير التعويض في صورة عينية، وهو ما يعبر عنه بالتنفيذ العيني أي الوفاء بالالتزام عيناً. تبقى إمكانية هذا النوع من التنفيذ العيني محدودة في حالات قليلة في المسؤولية التقصيرية، وذلك عندما يتمثل الفعل الضار في عمل، يمكن إزالته ومحو أثره. كالحكم بهدم حائط بناه شخص في ملكه، تعسفاً في استعمال حقه، ليسد على جاره الضوء والهواء. إلا أن الغالب، في المسؤولية التقصيرية تعذر التنفيذ العيني، بحيث يكون التنفيذ بمقابل، أي عن طريق التعويض بمعناه الضيق. والغالب في هذا التعويض، أن يكون نقدياً، على أنه يجوز، أن يكون في صورة غير نقدية، كالأمر في جرائم السب والقذف، بنشر الحكم الصادر بالإدانة، على سبيل التعويض للمتضرر.

بيد أنه، وإذا كان ممكناً في علاقات القانون الخاص، الحكم بالتنفيذ العيني، أو الحكم بالتنفيذ بمقابل غير نقدي، فإن القاعدة المستقرة في القانون الإداري، هي التعويض النقدي.

تطبق هذه القاعدة في جميع الدول ذات النظام القضائي المزدوج، حيث لا يملك القاضي هنا، أن يوجه أمراً الى جهة الإدارة للقيام بعمل معين، أو بالإمتناع عنه. وإن ما

يملكه تجاهها، هو إلزامها بدفع مبالغ مالية تعويضاً عن الأضرار، التي تسببت فيها[٣٩٥]. أما نظم وحدة القضاء، التي لا تعرف القواعد الإدارية الخاصة بمعناها الضيق، ومن ثم تخضع الإدارة كالأفراد، الى القاضي العادي ولنظام قانوني موحد، هنا يملك القاضي أن يجبر الإدارة على إتمام التعويض أو التنفيذ العيني، كما هو الحال في الدول الأنجلوساكسونية.

مما تقدم نرى، أن التعويض النقدي، هو الأصل في القانون الإداري، وقد يكون هذا التعويض كاملاً، أي الحكم للمتضرر بجميع ما يقع له من تعويض عن الأضرار، التي لحقته من جراء عمل الإدارة. كما يمكن، أن يكون التعويض النقدي جزافياً، تقدره المحاكم، وذلك عندما لا يقدم المدعي العناصر الكافية، التي يستند عليها في طلب المبالغ، التي حددها.

كما ويمكن أيضاً، أن يكون التعويض النقدي مؤقتاً، عندما تحكم المحكمة بجزء من التعويض، حتى ينتهي طالبه من تقديم ما لديه من بينات، للمطالبة بالتعويض كاملاً.

وأخيراً، ، يمكن أن يكون التعويض النقدي رمزياً. وقد سار مجلس الدولة الفرنسي –منطلقاً من التقتير - بالحكم على الإدارة بفرنك واحد كتعويض عن الأضرار المعنوية اللاحقة بالمتضرر، وخاصة في حالة الإعتداء على الملكية الأدبية أو الفنية، أو في حالة الإعتداء على الشهرة[٣٩٦]، أو اكتفى بالحكم عليها بنفقات المحاكمة فقط[٣٩٧]، وهو

---

[٣٩٥] مجموعة المبادئ القانونية، التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ١٩٩٣ "القرار (١٩٩) في الطعن (١٤٩٠) لعام ١٩٩٣ –المجموعة ص١٤٢". وقد قضت المحكمة بأحقية المدعي لمعاش إصابة عمل، تركت عجزاً في وظائف الجسم بمقدار ٤٠٪ اعتباراً من تاريخ ١٩٩٠/٥/١٥م تاريخ تجديد الدعوى، بناءً على طلب المدعي، والذي عدّته المحكمة تاريخ استحقاق المعاش المحكوم به (المبدأ ٢٠).

[396] CE, 12.6.1953, Lebon, p.285.

[397] CE, 20.12.1946, Lebon, p.317.

يتجه حالياً، إلى القضاء بتعويض بسيط، محدداً إياه بشكل جزافي ومقطوع[٣٩٨]. مع الاحتفاظ أحياناً بتقدير التعويض الرمزي البالغ فرنكاً واحداً[٣٩٩]. فقد قضى مثلاً، بتعويض ألف فرنك جديد عن الضرر الناتج عن منع الإدارة عرض أحد الأفلام بصورة غير قانونية[٤٠٠]. وهكذا، فإن عجز المدعي عن تقديم الأدلة اللازمة، لإثبات أهمية الضرر وقيمته، يحمل القاضي على تقدير التعويض عنه بمبلغ جزافي مقطوع، من دون، أن يحفظ للمدعي حق الرجوع إليه من جديد، وأن يرد بالتالي دعواه بحالتها[٤٠١].

وأرى، أن يتم التعويض في الحالات المتقدمة حسب تقدير القاضي استناداً إلى مبدأ العدالة، وظروف القضية المعروضة عليه وملابساتها، مع الأخذ، في الحسبان، الرأفة، والرحمة في جانب المتضرر من جهة، والحفاظ على أموال الخزينة العامة من جهة أخرى.

الفرع الثاني

التعويض العيني

التعويض العيني يكون بالوفاء بالالتزام عيناً، أو بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إحداث الضرر[٤٠٢]. وإذا كان للقاضي المدني في حالة انعقاد المسؤولية العقدية أو التقصيرية، أن يحكم بالتعويض العيني أذا استلزمت الظروف ذلك أو إذا طلب المتضرر،

---

[٣٩٨] كالتعويض عن الضرر المعنوي، الذي كان قد حدده ما بين (٢٠٠٠٠)، (١٠٠٠٠) فرنك فرنسي قديم، انظر:

CE, 21.7.1958, Lebon, p.124.

[399] CE, 28.3.1969, Lebon, p.190.

[400] CE, 25.3.1966, ODAN, p.1207.

[401] CE, 17.5.1961, Lebon, p.333.

[٤٠٢] د. سليمان الطماوي: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سبق ذكره، ص ٤٨٥.

فإنه فإن الأمر مختلف في نطاق المسؤولية الإدارية، حيث يستبعد التعويض العيني حتى ولو كان ممكنا عمليا[٤٠٣].

تكمن العلة في الاختلاف بين المسؤوليتين المدنية والإدارية، في نطاق العلاقات المدنية، حيث يمكن للقاضي أن يتدخل في تقرير التعويض العيني مثل إصداره أمرا بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه. حيث أن ذلك يعد تعويضاً وجبراً للضرر. في حين يمتنع عليه ذلك في نطاق المسؤولية الإدارية، فهو ممنوع من إصدار أمر الى الإدارة يتضمن توقيع جزاء عيني عليها، ومن ثم لا يكون أمام القاضي سوى طريق التعويض النقدي[٤٠٤].

تطبيقا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٧ مايو سنة ١٩٥٠ أنه " **إذا كان القانون قد خول المحكمة سلطة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، وجعل منها أداة لرقابة تلك القرارات قضائياً في الحدود التي رسمها دون أن يجعل منها هيئة من هيئات الإدارة، وبهذه المثابة ليس للمحكمة أن تحل محلها في إصدار أي قرار أو أن تأمرها بأي أمر معين أو بالامتناع عنه، إذ يجب أن تظل للإدارة حريتها الكاملة في اتخاذ ما تراه من القرارات خاضعة لرقابة المحكمة قضائياً إذا وقعت مخالفة للقانون** "[٤٠٥].

وإذا كان التعويض العيني مستبعداً من مجال المسؤولية الإدارية كقاعدة أساسية، إلا أن الواقع العملي يشير إلى إمكانية اللجوء إلى التعويض العيني في ثلاث حالات: بدايةً، إذا رأت الإدارة من تلقاء نفسها أن تلجأ إلى التعويض العيني، وذلك كلما رأت في هذا الأسلوب وضعاً أفضل لها من التعويض النقدي. ويكون هذا الوضع متحققاً

---

[٤٠٣] حكم محكمة مصر الابتدائية الصادر في ١٦ - ٣ – ١٩٢٧ . مشار إليه لدى د. سليمان الطماوي : المرجع السابق، ص ٤٣٨.

[٤٠٤] د. محمد إبراهيم دسوقي: القانون المدني "الالتزامات"، من دون جهة نشر، ص٤٣٩، ٤٤٠.

[٤٠٥] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر الصادر بتاريخ ١٧ - ٥ - ١٩٥٠. مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، السنة الرابعة، ص ٨٠١.

كلما كان سبب الضرر حالةً غير قانونية يستمر فيها الضرر باستمرارها[٤٠٦]. وعن هذه الحالة تقول محكمة النقض المصرية في حكم لها بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٨٤ أنه " **إذا اغتصبت الإدارة أرضاً مملوكة للمدعي ولم تضمها إلى ملكها بإجراء شرعي، فطالب المدعي بالتعويض، فسارعت برد الأرض إليه، اعتبر ذلك تعويضا عينياً يغني عن التعويض النقدي**"[٤٠٧].

من ثم قد يقوم القضاء بتخيير الإدارة بين دفع قيمة المبلغ به، أو قيام بأمر معين، وقد درج مجلس الدولة الفرنسي على اللجوء الى مثل هذا الأسلوب. ولا يعدّ ذلك من قبيل الغرامات التهديدية، وإنما المراد منه مجرد تخيير الإدارة وتذكيرها، ولها أن تقدره وترجح أحد الخيارين وفقاً لظروفها ومتطلبات المصلحة العامة[٤٠٨].

أخيراً، يمكن تقدير التعويض عيناً إذا كان خطأ الإدارة جسيماً، يصل إلى حد الاعتداء المادي، عندها يجوز للمحاكم القضائية أن تحكم على الإدارة – فضلاً عن الحكم بالتعويض – بعمل معين كالرد أو الطرد أو الهدم أو عدم التعرض[٤٠٩].

الفرع الثالث

التعويض الأدبي

كتعويض غير نقدي، يعدّ التعويض الأدبي ترضية للمتضرر تسمح بإحساسه بأنه قد انصف[٤١٠]. ويمكن عدّ التعويض الأدبي إجراءً تقوم به جهة الإدارة لترضية من أصابه الضرر نفسياً وإحساسه بالعدالة[٤١١].

---

[٤٠٦] د. سليمان الطماوي: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سبق ذكره، ص ٤٨٩.

[٤٠٧] حكم محكمة النقض في مصر الصادر بتاريخ ١٦ – ١٢ – ١٩٤٨، المجموعة الرسمية العدادان (١، ٢)، ص ٢٤.

[٤٠٨] د. سليمان الطماوي: قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سبق ذكره، ص ٤٨٩.

[٤٠٩] د. سليمان الطماوي: المرجع السابق، ص ٤٨٠.

[٤١٠] د. سعاد الشرقاوي: المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، دار المعارف، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٢٦٣.

ومن أمثلة التعويض الأدبي نشر الحكم الصادر بإدانة المدعي عليه في الصحف، أو الحكم بتعويض رمزي، بل إن مجرد صدور الحكم في صالح المتضرر ذاته بإلغاء القرار وإلزام الإدارة بمصاريف الدعوى يعدّ رداً كافياً لاعتباره[٤١٢].

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في مصر في حكم لها بتاريخ ٢٥ يوليو سنة ١٩٥٦ قائلة "... **وحيث إن المحكمة تقدر للمدعي تعويضا عن ذلك بمبلغ ٥٠٠٠ جنيها مراعية في ذلك التقدير العناصر والاعتبارات المتقدمة الذكر، مضافاً إليها من ناحية أخرى الصالح العام الذي يتمثل في صالح خزانة الدولة ومبررات إدارة المرفق، وأن حكم الإلغاء قد رد إلى المدعي بعض اعتباره**"[٤١٣].

المطلب الثاني

تقدير التعويض

من حيث الأصل والمبادئ المتفق عليها ضرورة أن يكون التعويض المقضي به معادلاً لكامل الضرر، أو على الأقل، للجزء من الضرر الذي تسأل عنه الإدارة. ولا يجوز، في مطلق الأحوال، أن يتجاوز التعويض قيمة هذا الضرر، أو هذا الجزء منه. فإذا كان الضرر مادياً، فالتعويض، يشمل أجرة تصليح الشيء المتضرر، لإعادته إلى حالته السابقة، شريطة ألا يتجاوز هذا التعويض القيمة البيعية لهذا الشيء. وإذا كان الضرر جسدياً،

---

[٤١١] د. حسين ياسين مرسي : مدى مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من أعمال الشرطة، مرجع سبق ذكره، ص ٧٥٩.

[٤١٢] د. سعاد الشرقاوي : المسؤولية الإدارية، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦٣.

[٤١٣] حكم محكمة القضاء الإداري في مصر بتاريخ ٢٥ - ٥ - ١٩٥٦، مشار إليه لدى د. حسين ياسين مرسي: مدى مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من أعمال الشرطة، مرجع سبق ذكره، ص ٧٦٠.

فيجب ان يعادل التعويض النقص في قدرة المتضرر على العمل، أي قدرته على كسب معيشته[٤١٤].

يطبق هذا المبدأ، حتى في الحالة التي يجب أن تتجاوز فيها قيمة الضرر حداً معيناً. فإذا تجاوز الضرر هذا الحد، وجب أن يغطي مقدار الضرر الذي كان يجب على ذوي الشأن تحمله من دون تعويض، وإن لم يتجاوز الضرر، الحد المذكور. يطبق هذا المبدأ بدون استثناء، إذا كانت مسؤولية الإدارة مبنية على الخطأ، أما إذا كانت مبنية من دون خطأ، فيحق للقاضي ألا يعوض المتضرر عن كامل قيمة الضرر اللاحق به [٤١٥].

من حيث المبدأ، يقدر التعويض على أساس جسامة الضرر، الذي تسببت فيه الإدارة. والأصل في التعويض أن يغطي ما لحق المتضرر من خسارة، وما فاته من كسب.

ولعل من أهم ما يستحق تسليط الضوء عليه في هذا المقام ماهية أطراف علاقة التعويض عن الضرر، بمعنى المدين بأداء التعويض عن الضرر والدائن أو المستفيد منه (الفرع الأول). بدروه تاريخ أداء التعويض يشكل أحد أهم الإشكاليات في هذا المجال (الفرع الثاني)، ناهيك عن أفضل الطرق وأنسب الآليات المتبعة في تقدير قيمة التعويض (الفرع الثالث).

الفرع الأول

أطراف علاقة التعويض عن الضرر

يعود الحق بالتعويض لكل شخص، يمس أحد حقوقه ضرر ناتج عن نشاط مرفق عام، تسأل عنه السلطة الإدارية، عندما تتوفر في هذا الضرر الشروط اللازمة لذلك. إذ

---

[414] CE, 29.5.1959, Lebon, p.326.

[415] CE, 4.6.1943, Lebon, p.144

وتراعى هذه القاعدة حتماً، في حال استناد مسؤولية الإدارة إلى الخطأ، أما في حال المسؤولية من دون خطأ، فيمكن للقاضي، أن يترك جزءاً من الضرر على عاتق المتضرر، وذلك: إما بحسم جزء من قيمة الضرر مباشرة وإما بجعل هذا الضرر، يسري ابتداء من تاريخ لاحق للتاريخ، الذي بدأ به.

يجب على المطالب بالتعويض، أن يتذرع بحق وقع عليه اعتداء أو ضرر[٤١٦]، فإذا اقتصر على التذرع بواقع مادي، لا بوضع قانوني معتدى عليه فلا يكون له مبدئياً حق بالتعويض.

أولاً: الدائن بحق التعويض

في السابق، كان القضاء يرى، عند وفاة أحد الأشخاص، أن الحق في التعويض مقصور على من كان المتوفى ملتزماً نحوهم بنفقة الغذاء، والذين تضرروا من وفاته وهم زوجة وأصوله وفروعه[٤١٧]. غير أن مثل هذا الحل لم يلبث أن بدا متشدداً وضيقاً جداً، إذ أنه يخلط بين مفهوم الحق بالتعويض، ومفهوم الحق بالنفقة، وهو ما لم يرد نص قانوني يوجب اعتماده. لذا ذهب القضاء، إلى إعطاء مفهوم الحق للمتضرر أو المعتدى عليه نطاقاً أوسع، إذ جعل التمسك به جائزاً لكل شخص سببت له وفاة الضحية بحادث اضطراباً في ظروف وشروط حياته[٤١٨]، شريطة ألا يستطيع التذرع في الوقت ذاته بوضع مشروع، أو قانوني[٤١٩].

إن الاضطراب في شروط أو ظروف الحياة، تشكل بحد ذاتها ضرراً، غير أن هذا الضرر لا ينشئ الحق بالتعويض، إلا إذا كان الوضع الذي مسه يحميه القانون. لذا فإن الضرر الذي يتسبب مثلاً الى إحدى الشركات من جراء اتخاذ تدابير إدارية تمنع عليها تهريب الكحول إلى بلاد أجنبية، لا يترتب عليه الحق بالتعويض، لأنه لا ينطوي على المساس بوضع مشروع[٤٢٠].

غير أن مجلس الدولة الفرنسي، قد يعتد أحياناً بمقتضيات أدبية محضة لمنح التعويض فيقرر هذا التعويض، مثلاً، من أجل اضطراب في ظروف الحياة أصاب ولداً في

---

[٤١٦] أما محكمة النقض، فتشترط وقوع الإعتداء على مصلحة مشروعة، يحميها القانون (تمييز فرنسي *Dalloz*, ١٩٧٣/٧/٧ ٥ -١ -١٩٨٣).

[417] CE, 12.11.1949, Lebon, p.481.

[418] CE, 8.11.1950, Lebon, p.537.

[419] CE, 25.1.1952, Lebon, p.60, C.E. 20.3.1953, Lebon, p.40.

[420] CE, 14.1.1938, Lebon, p.25

العاشرة والنصف من عمره ويتيم الوالدين، جراء وفاة امرأة، قد احتضنته طوال سبع سنوات، بينما لم يكن هذا الولد في مركز يحميه، وإنما كان في مركز مشروع[٤٢١].

بيد أنه يلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي، رغم اعتماده مفهوم الحق المعتدى عليه بدلاً من الحق في النفقة، لا يقرر منح التعويض إلا إذا أثبت أن وفاة –أو عجز - الضحية قد أحدث له اضطراباً خطيراً في ظروف حياته الخاصة[٤٢٢]. فقد قرر المجلس، مثلاً، رد طلب التعويض المقدم من شخص مريض كان يعيش في منزل شقيقة له، والتي كانت توفر له العناية اللازمة، وقد لاقت حتفها في حادث، تسأل عنه الإدارة، ما حرم المدعي العيش في هذا المنزل. علل المجلس رد الدعوى من جهة، بكون المدعي ليس عاجزاً كلياً عن تأمين حاجاته، ومن جهة ثانية، لكونه، قد انتقل على الإثر إلى منزل شقيقة أخرى، توفر له العناية المطلوبة، مما يستنتج معه، أن وفاة شقيقته الأولى، لم تحدث له اضطراباً في ظروف حياته، يخوله حق المطالبة بالتعويض[٤٢٣]. وينطبق الحكم ذاته أيضاً على الأضرار المادية، فإن وقع الإعتداء أو الضرر على مركز واقعي محض، أو على منافع منحت مجاناً أو اكتسبت بصورة غير قانونية، فلا ينشأ عنه الحق بالتعويض[٤٢٤]. ذلك أن

---

421 CE, 13.7.1956, Lebon, p.252.

وقد اعتمد المجلس الحل ذاته، بالنسبة الى ولد طبيعي غير معترف به، وقد قام والده بتربيته:

C.E. 18.11.1960, Lebon, p.640.

422 ODAN, Op.cit, p.1210.

423CE, 25.1.1952, Lebon, p.60.

424 CE, 17.10.1962, Lebon, p. 543.

ويلاحظ أن عدم صحة أو عدم سلامة المركز القانوني، لا يؤثر على الحق بالتعويض، إذا كان العيب المذكور، لا يشكل السبب المباشر أو غير المباشر للضرر *C.E، 17.6.1959، Lebon p.366.* وبالعكس، إذا كان العيب الذي يشوب مركز المدعي، هو مصدر الضرر، فلا ينشأ للمتضرر حق بالتعويض، حتى لو ارتكب الشخص الثالث محدث الضرر خطأ ما. وينطبق مثلاً على الموظف، الذي يتقاضى بسوء نية راتباً أو تعويضاً لا حق له فيه:

C.E، 17.2.1964, Lebon, p.86.

الحق بالتعويض لا يقرر، إلا لمن يقع ضرر أو اعتداء على حقوقه[٤٢٥]. فقضي مثلاً، أن إزالة الرؤيا أو طريق الوصول إلى أحد الأنهر أو إلى البحر، لا ينشأ عنها حق بالتعويض الى سببين، من جهة، لكونها تشكل مجرد مضايقة عادية، ومن جهة ثانية لكونها تنطوي على مساس بمركز واقعي لا قانوني[٤٢٦].

وفي حالة الحرمان من المياه، لا يترتب للمدعي حق بالتعويض، إلا إذا كان استعماله للمياه له طابع قانوني[٤٢٧]، أو إذا كان مرخصاً قانوناً[٤٢٨]، وذلك بالقدر الذي يؤدي النقص في المياه المستعملة الناتج عن الأشغال إلى خفض القوة المحركة المستخدمة على وجه قانوني[٤٢٩]. وعملاً بالأسباب ذاتها، فإن تنفيذ الأشغال، الذي يؤدي إلى حرمان المالك المجاور من منافع، كان ينالها في الحالة التي كان عليها المرفق العام، والتي لم يكن من أغراض هذا المرفق تأمينها له، لا يفسح مجالاً لهذا المالك المطالبة بالتعويض[٤٣٠].

ومن ناحية أخرى، تعفى الإدارة من المسؤولية، إذا ما تحققت حالة من حالات الإعفاء، كالقوة القاهرة، أو خطأ المتضرر، أو فعل الغير ...، وبشكل خاص، في حالة قبول المتضرر أو الضحية مسبقاً بتحمل جميع مخاطر العملية، وعدوله بالتالي عن التمسك بمسؤولية المرفق العام، إذ يعفى المرفق عندئذ من كل مسؤولية سواء أقامت على الخطأ، أم بدونه.

ثانياً- المدين بحق التعويض:

يشير الواقع العملي إلى أهمية التحديد الدقيق للإدارة المدينة بأداء التعويض، إذ أن غياب هذا التحديد الدقيق قد يفضي إلى رفع الدعوى إلى إدارة أخرى قد لا تكون

---

425 CE, 29.11.1967, Lebon, p.453.

426 CE, 2.3.1966, Lebon, p.155.

427 CE, 16.5.1944, Lebon, p.142.

428 CE, 22.12.1950, Lebon, p.636.

429 CE, 20.2.1963, Lebon, p.1007.

430 CE, 11.12.1964, Lebon, p.642.

مسؤولة تعويض الأفراد في مثل هذه الحالات، الأمر الذي يقود إلى رد الدعوى من قبل السلطة القضائية[٤٣١].

في العموم، يقوم القاضي الإداري برد الدعوى لمثل هذا السبب من تلقاء نفسه، ودونما طلب من الخصوم[٤٣٢]. ويبدو أن هنالك من الحالات التي قد يحدث فيها لبس في مصدر الضرر، وبالتالي المسؤول عن أداء التعويض. قد يظهر أن الأمر بسيط في المنازعات أو الحالات التي يزمن فيها مصدر الضرر وحيداً، غير أن الأمر ليس كذلك في الحالات التي تتعدد فيها مصادر الضرر.

أ- الحالة التي يكون فيها مصدر الضرر وحيداً:

يسمح وقوع الضرر بفعل شخص أو مرفق تابع الى سلطة إدارية واحدة بإمكانية عدّ تلك السلطة مسؤولة بمفردها عن هذا الضرر[٤٣٣]. ولا يشترط، أن يكون الضرر واقعاً بفعل أشخاص ينتمون إلى الملاك الدائم أو النظامي للإدارة العامة، بل يمكن أن تترتب مسؤولية هذه الإدارة عن فعل أي شخص يسهم، ولو بصورة طارئة أو عارضة، في تنفيذ مرفق عام خاضع الى تلك الإدارة.

وعلى ذلك، في فرنسا، قرر مجلس الدولة عدّ السلطة البلدية مسؤولة عن الضرر الحاصل جراء الحوادث التي سببتها سيارات استخدمتها لجنة التحرير في النطاق البلدي، وذلك على فرض أنها هذه اللجنة لا تملك كياناً قانونياً مستقلاً[٤٣٤].

من جانب آخر، إذا كان مصدر الضرر واحداً فلا يعني ذلك حتمية كون المسؤول عن الضرر واحداً أيضاً. ففي حالة المسؤولية من دون خطأ، يتعدد المسؤولون

---

431 CE, 26.10.1938, Lebon, p.797.

432 CE, 10.4.1970, Lebon, p.245.

٤٣٣ قد يقع الضرر، بفعل أشخاص من القانون الخاص، يتولون القيام بتنفيذ مرافق عامة، كأصحاب امتياز بعض المرافق العامة مثلاً، مبدئياً مسؤولية الضرر عليهم في هذه الحال من دون الإدارة العامة. انظر:

CE, 9.1.1952، Lebon, p.23.

434 CE, 25.2.1949, Lebon, p.97.

غالباً، ويكون للدائن بالتعويض حق رفع الدعوى في مواجهة أي من المدينين به. فإذا نتج الضرر مثلاً، عن أشغال يجري تنفيذها لحساب أحد أصحاب الامتياز، أو عن مرفق عام يستثمره صاحب امتياز، فإن السلطة مانحة الامتياز، لا تكون مسؤولة عنه منذ تسليم الأشغال لهذا الأخير[٤٣٥]، ويحق للمتضرر عندئذ رفع الدعوى على المتعهد، أو على صاحب الامتياز، أو الاثنين معاً[٤٣٦]. غير أن السلطة مانحة الامتياز، تظل مسؤولة بصورة احتياطية، وذلك في حال عدم ملاءة صاحب الامتياز[٤٣٧]. أما إذا كان الضرر ناتجاً عن أشغال يجري تنفيذها لحساب الإدارة صاحبة المرفق العام، فيحق للمتضرر الإدعاء، إما على المتعهد[٤٣٨]، أو على الإدارة المذكورة، أو على الاثنين معاً وبالتضامن فيما بينهما[٤٣٩].

ولا يجوز للمتعهد، ولا للإدارة صاحبة الامتياز التنصل من المسؤولية تجاه المتضرر، باحتجاج كل منهما بخطأ الآخر[٤٤٠]. وإذا نتج الضرر عن مرفق عام، فللمتضرر أيضاً، الخيار بين أن يرفع دعوى التعويض على الإدارة صاحبة هذا المرفق العام المسبب للضرر[٤٤١]، أو على الإدارة المكلفة بصيانة هذا المرفق[٤٤٢]، أو على الإثنين معاً، وبالتضامن

---

435 CE, 9.6.1967, Lebon, p.241.

436 CE, 19.5.1961, Lebon, p.351.

437 CE, 10.2.1961, Lebon, p.113.

438 CE, 25.1.1967, Lebon, p.952, C.E.29.1.1971, ODAN, p.1218.

439 CE, 22.1.1964, Lebon, p.32.

وإذا حصل المتضرر على التعويض من احد المحكوم عليهما بالتضامن، فإن توزيع المسؤولية النهائي بين هذين الأخيرين، يتم وفقاً لشروط العقد، إذا وجدت (*C.E*، *20.4.1966*، *Lebon*، *p.266*) وإلا فعلى أساس الأخطاء، التي ارتكبها كل من المتعهد والإدارة صاحبة المرفق (*C.E*، *12.6.1970*، *Lebon*، *p.395*)، ويلاحظ، أن بعض الأحكام، قد ذهبت إلى إجراء التوزيع على أساس المسؤولية من دون خطأ:

(CE, 19.11.1958, Lebon, p.581)

440 CE, 26.6.1959, Lebon, p.407.

441 CE, 20.11.1957, Lebon, p.630.

442 CE, 23.2.1968, Lebon, p.140.

بينهما[٤٤٣]. ولا تنحصر المسؤولية بالإدارة صاحبة المرفق العام، إلا إذا اقتصر الضرر على انخفاض في القيمة ناتج عن مجرد وجود المرفق[٤٤٤].

أما في حال المسؤولية المستندة إلى الخطأ، فلا يتعدد المسؤولون عن الضرر مبدئياً، ما لم تكن هناك أخطاء عدة قد أسهمت في تحقيق هذا الضرر. غير أن القضاء قد وسع اجتهاده بتخويله المتضرر من نشاط صاحب امتياز على مرفق عام، مداعاة الإدارة مانحة هذا الامتياز بوصفها مسؤولة بشكل احتياطي، عند عدم ملاءة صاحب الامتياز[٤٤٥].

بمعنى آخر، أجاز القضاء للمتضرر من خطأ شخص يقوم بتنفيذ مرفق عام، وتنعدم ملاءته المالية، أجاز له مداعاة الإدارة التي يُنفذ المرفق لحسابها كمسؤول احتياطي محل المُنفذ غير المليء[٤٤٦].

عموماً، لا تثور أي صعوبة في تحديد المدين بالتعويض (الإدارة المسؤولة) عندما تتحمل جهة إدارية واحدة المسؤولية الناشئة عن الضرر. غير أن وجود موظفين عامين يعملون لحساب سلطات إدارية مختلفة يستلزم، عندئذ، التحري والبحث في الصفة التي كان يحملها الموظف لحظة حدوث الضرر. عند ذلك يمكن مساءلة الإدارة التي تدير المرفق العام الذي حصل لحسابه النشاط المسبب للضرر، بمعنى الإدارة التي يقع المرفق المذكور في نطاق اختصاصها القانوني.

إن المرفق العام، الذي يحصل النشاط لحسابه قد لا يكون حتماً المرفق الذي المستفيد من هذا النشاط. فعلى سبيل المثال، الأضرار الناتجة عن مصادرة غير صحيحة قانوناً لا ترتب سوى مسؤولية الدولة التي يعود لها وحدها حق المصادرة، حيث إن هذه المصادرة إنما تهدف إلى تغطية حاجات إدارة عامة أخرى[٤٤٧].

---

443 CE, 3.7.1970, ODAN, P.1219.

444 CE, 22.1.1964, Lebon, p. 32.

445 CE, 1.6.1925, Lebon, p.531.

446 CE, 13.11.1970, ODAN, p. 1220.

447 CE, 15.2.1957, Lebon p. 73.

من حيث الأصل، يعدّ مديناً بالتعويض الشخص الذي يحدث الضرر، لا الشخص المستفيد من النشاط المسبب للضرر[٤٤٨]. فإذا نتج الضرر عن تعطيل جسر كائن في النطاق البلدي والذي يؤمن المرور عبر النهر لأهالي البلدة، تكون البلدية في الأصل هي المسؤولة عنه، في حين لو نتج تعطيل الجسر بحادث ناجم عن أعمال حربية تكون الدولة مسؤولة عنه وعن الضرر الذي تسبب به[٤٤٩].

إن المقياس الذي يعتمد لتحديد الإدارة العامة التي تسأل عن الضرر المطلوب التعويض عنه، لا يستمد من كون الموظف الذي نتج الضرر عن نشاطه تابع الى هذه الإدارة أو يتقاضى راتباً منها، بل يستمد من طبيعة الصلاحيات التي كان يمارسها الموظف عند حدوث الضرر[٤٥٠]. ذلك أن الموظف (أو العامل) الواحد الذي ينتمي إلى إدارة معينة، يمكن أن يعمل في بعض الظروف لحساب إدارة عامة أخرى، وتكون هذه الإدارة الأخيرة هي المسؤولة عندئذ عن الضرر الناتج عن نشاطه الحاصل لحسابها، كالمحافظ الذي يعمل تارة لحساب الدولة وتارةً لحساب البلدية التي يمارس سلطة الوصاية عليها، وينتج ضرر عن تدخله[٤٥١]. على سبيل المثال، قضي أن الحادث الذي أصاب رئيس البلدية في أثناء ذهابه إلى اجتماع لجنة شؤون الكهرباء التابعة لنقابة للبلديات، والتي كان يمثل البلدية فيها، تسأل عنه هذه النقابة وليس البلدية[٤٥٢]. ويفسر هذا القضاء، أن الإدارة، التي تستفيد من نشاط معين، يجب أن تتحمل في المقابل – ولو كان هذا النشاط مفروضاً عليها -مسؤولية الأضرار الناتجة عنه[٤٥٣].

---

448 CE, 9.2.1966, Lebon, p.89

449 CE, 8.3.1957, Lebon, p. 161.

450 V. ODAN, p. 1222.

451 CE, 8.5.1961, Lebon, p.300

452 CE, 28.3.1968, Lebon, p. 200.

453 CE, 29.1.1971, ODAN, P. 1224.

هذا فيما عدا الحالة التي ينتج فيها عن نشاط موظفي إدارة أخرى عرقلة لأعمال الإدارة المسؤولة كما قدمنا، انظر *C.E*، *28.10.1960*، *Lebon*، *p.576.*

وقد طبق القضاء الإداري المبدأ ذاته في الحالات، التي تتعاون فيها مرافق عامة تابعة لسلطات إدارية مختلفة على تنفيذ عملية معينة، كما هو الشأن مثلاً بالنسبة الى مرفق التعليم الابتدائي، عندما تتولى البلديات صيانة الأبنية المدرسية، ويكون أعضاء هيئة التعليم من موظفي الدولة، إذ تسأل البلدية عن الضرر الناشئ عن سوء حالة الأبنية[٤٥٤]، وتسأل الدولة عن الضرر الذي يحدث بخطأ من هيئة التعليم[٤٥٥]. أما إذا نتج الضرر عن عدم صيانة البناء وعن تقصير في الرقابة التي يمارسها المعلمون في آن واحد، فتقع مسؤوليته على البلدية على الدولة معاً[٤٥٦].

وقد اعتمد القضاء الإداري هذا المبدأ أيضاً، في حقل الوصاية الإدارية، حيث يخول القانون عادة سلطة الوصاية الحلول محل السلطة الخاضعة الى رقابتها للقيام بعمل أو اتخاذ قرار بدلاً عنها. وتعدّ سلطة الوصاية التي تقوم بهذا الحلول، وتدير مرفقاً عاماً محلياً أو لامركزياً، أنها تعمل لحساب هذا المرفق الذي يكون مسؤولاً عن الأضرار التي تنشأ عن ذلك[٤٥٧]. لذا فإن القرار الذي يصدر من المحافظ محل القرار الذي اتخذه أو رفض اتخاذه رئيس البلدية أو المجلس البلدي، تسأل عنه البلدية رغم معارضة رئيس وأعضاء مجلسها[٤٥٨]. أما إذا مارست سلطة الوصاية صلاحيات، لا تملكها الإدارة اللامركزية، فإن الأضرار التي تنشأ عن مثل هذا العمل تسأل عنها الدولة فقط[٤٥٩].

---

454 CE, 28.4.1954, Lebon, p.237.

ما لم تكن الدولة ملتزمة أيضاً، بالسهر على حسن حالة البناء، إذ تكون المسؤولية عندئذ مشتركة بينها وبين البلدية، انظر (*C.E، 21.2.1962، Lebon، p.117*).

455 CE, 19.3.1948, Lebon, p.141.

456 CE, 29.11.1946, Lebon, p. 460.

457 CE, 6.6.1952, Lebon. P. 296.

458 V. ODAN, P.1227.

درجت العادة بعدهم الممثلين الشرعيين الوحيدين للبلدية.

459 C.E.14.11.1958.

بوصفه موظفاً لدى الدولة، قد يصدر المحافظ، مثلاً، أمراً لرئيس البلدية الذي قام بتنفيذ الأمر، عندها تسأل الدولة وحدها عن الأضرار الناشئة عن هذا الأمر[٤٦٠]. ونظراً للصعوبة التي تثور أحياناً حول مسألة تعيين الإدارة العامة المسؤولية عن الضرر واحتمال رد الدعاوى المقامة من المتضررين، لعدم صفة الإدارة المدعى بوجهها، وضياع الحق بالتعويض، فإن مجلس الدولة الفرنسي، إدراكاً منه لهذه النتائج غير العادلة التي تترتب على المسألة المذكورة، خصوصاً عندما يصبح متعذراً عليه إيجاد قواعد بسيطة للحالات التي تبدو فيها المراكز والعلاقات الإدارية على جانب كبير من التعقيد، فإنه يذهب إلى اعتماد حل يتحاشى به هذه المساوئ، حيث يقرر في هذه الحالة، التي ينشأ فيها الضرر عن نشاط مرفق عام تعاون على تنفيذه عدد من أشخاص القانون العام، حق المتضرر في مطالبة أي من هؤلاء الأشخاص بالحصول على تعويض كامل عن الضرر الناتج عن النشاط المذكور[٤٦١].

حرص مجلس الدولة على تطبيق هذا المبدأ بصدد الأضرار الناتجة عن التطعيم الإجباري[٤٦٢]، ولكنه رفض اعتماده بشأن الأضرار الناتجة عن نشاط الشرطة[٤٦٣]، حيث يصعب أحياناً تحديد السلطة الإدارية المسؤولة.

مما تقدم، يمكن القول، أن محدث الضرر، يرتب مسؤولية الإدارة (مرفق الشرطة)، التي كان يعمل بناءً على أوامرها، أو تحت سلطتها، أو لحسابها، وقت حدوث هذا الضرر.

---

460 CE,.6.1949, Lebon, p. 273.

461 V.ODAN, P.1230-1231.

462 CE, 13.7.1962, Lebon, p.507.

463 CE, 12.12.1962, Lebon, p. 680.

ب- الحالة التي تتعدد فيها مصادر الضرر:

قد يصدر الضرر من أشخاص عدّة، وفي هذه الحالة الثانية تتعقد إلى حد ما مسألة التعويض، من جهة، لأنه يصعب تحديد نسبة المسؤولية، التي تترتب على كل من المشتركين في إحداث الضرر، ومن جهة ثانية، لأن النظر في هذه المسؤوليات المختلفة، يدخل عادة في اختصاص جهات قضائية مختلفة. حيث يختص القضاء الإداري في نظر مسؤولية الإدارة عن إحداث الضرر طبقاً لقواعد القانون الإداري، ويختص القضاء العادي بدوره في نظر مسؤولية الشركاء مع الإدارة في إحداث الضرر، وذلك عندما يكونون من أشخاص القانون الخاص، مطبقاً في ذلك قواعد المسؤولية المدنية.

وتثور عندئذ مصاعب عملية جمة أمام كل من القضائين الإداري والعادي، إذ لا يمكن لهذا الأخير، النظر إلا بجزء من القضية، التي تشكل في الأصل وحدة لا تتجزأ، وهو يسعى إلى بذل أقصى الجهد للوصول إلى حل لا يتعارض مع ما توصل إليه القضاء الإداري من حلول، مبتغياً في كل ذلك مراعاة المبادئ القانونية ومبادئ العدالة.

في الواقع، يحول مبدأ فصل السلطات دون نجاح أي محاولة بقصد توحيد الاختصاص في هذا الموضوع، بحيث إن كلاً من جهتي القضاء، تظل محتفظة بحقها مبدئياً بالفصل في شق من النزاع الذي تختص به طبقاً لقواعد وحلول مستقلة عن القواعد والحلول المعتمدة من الجهة القضائية الأخرى[٤٦٤].

وإذا كان الضرر ناتجاً في جزء منه عن نشاط الإدارة، وفي الجزء الآخر عن خطأ المتضرر، فيكون من شأن هذا الخطأ تخفيف مسؤولية الإدارة أو الإعفاء منها، وذلك لإسهام هذا الخطر في إحداث الضرر، سواء كانت المسؤولية مبنية على الخطأ، أم

---

[464] CE, 16.3.1962, Lebon, p. 182.

وقد قضي، بأن القضاء الإداري، لا يتقيد بالطريقة، التي قدر بها القضاء العادي نسبة المسؤولية عن الضرر، التي تقع على كل من أشخاص القانون الخاص، وأشخاص القانون العام، لأن تحديد نسبة المسؤولية المترتبة على أحد المرافق العامة، لا يتوقف على التقدير، الذي يقوم به القضاء العادي لأخطاء كل من المرفق العام وأشخاص القانون الخاص.

بدونه[٤٦٥]. حينها يكون القضاء الإداري مختصاً في تقدير النسبة التي يؤدي بها خطأ المتضرر إلى تخفيف المسؤولية الإدارية[٤٦٦]، وذلك تبعاً لاختصاصه في تحديد النسبة الحقيقية من المسؤولية التي تتحملها الإدارة، ومن ثم تقدير قيمة الجزء من الضرر المدعى به والناتج مباشرة عن الفعل الضار، والذي تقع تبعته على الإدارة باللجوء إلى تحديده، إما مباشرة[٤٦٧]، وإما عن طريق حسم النسبة المترتبة على خطأ المتضرر من مجموع قيمة الضرر[٤٦٨].

ومن الأمثلة على ذلك، خطأ الشخص الذي يصعد فجأة في سيارة عسكرية توقفت بسبب الازدحام رغم معارضة قائدها التي تساعد في تخفيف مسؤولية الدولة في حال وقوع حادث لاحق[٤٦٩].

وقد قضى المجلس أيضاً، أنه في حال حدوث الضرر لأحد الأبنية بسبب تنفيذ الأشغال العامة من جهة، وبسبب قدم عهد البناء من جهة ثانية، فإنه يعتمد بنسبة أثر كل من السببين في حدوث الضرر وتوزيع المسؤولية على هذا الأساس [٤٧٠].

وأعتقد، أن ما جاء به مجلس الدولة الفرنسي هو عين الصواب لاشتراك خطأ المتضرر مع خطأ الإدارة في مثل هذه الحالات.

وقد تترتب مسؤولية حدوث الضرر بكاملها على المتضرر في بعض الحالات، بحيث تعفى الإدارة من هذه المسؤولية، كما لو نتج الضرر مباشرة عن فعل جرمي ارتكبه المتضرر[٤٧١]، أو نتج عن وضع قانوني أسهم المتضرر في نشوئه[٤٧٢].

---

465 ODAN, p.1233.

466 CE, 19-10.1964, Lebon, p. 477

٤٦٧ قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٣/١٠/١٩٧١، مجموعة شدياق ١٩٧٢، ص٣٦.

٤٦٨ قرار مجلس شورى الدولة اللبناني ١٠/٢/١٩٦٧، مجموعة شدياق ١٩٦٧، ص١١٨.

469 CE, 4.3.1949, Lebon, p. 111.

470 CE, 28.2.1962, Lebon, p.140.

471 CE, 14.4.1961, Lebon, p.237.

472 CE, 22.3.1957, Lebon, p.196.

وقد قضي على هذا الأساس ، أن الموظف، الذي حصل على إلغاء القرار الصادر بعزله، بمقتضى النصوص الخاصة بالتطهير الإداري، لا يكون له أي تعويض من هذا القبيل فيما إذا تبين أن عزله كان يجب أن يقرر أيضاً بسبب تركه مركزه بنتيجة محاكمة تأديبية عادية[٤٧٣]، ولا تعفى الإدارة كلياً أو جزئياً، إلا إذا ثبت وقوع خطأ من المتضرر يستغرق خطأ الإدارة المدعى عليها كلياً أو جزئياً.

هذا ما قضى به مجلس الدولة المصري حين رأي أن ما شاب قرار قبول طالب بالكلية الحربية من أخطاء، تتمثل بعدّه مستوفياً شروط اللياقة الطبية مع أنه فاقدها، إنما مرده سعي الطالب نفسه لإخفاء حالته رغم علمه أن إصابته تعدّ سبباً لعدم لياقته الطبية، ومن ثم فإن خطأ الإدارة هنا جاء نتيجة لخطأ الطالب المذكور. وبذلك، لا يتحقق في جانب الجهة الإدارية الخطأ الموجب للمسؤولية، كما يكون القرار الصادر بشطب اسم الطالب المذكور من عداد طلبة الكلية، بعد أن ظهرت إصابته، متفقاً والقانون، ومن ثم لا يستحق تعويضاً عن هذين القرارين أو عن أيٍ منهما[٤٧٤].

وقد يسهم فعل الغير في حدوث الضرر الذي تكون الإدارة مسؤولة عنه أيضاً، وتختلف عندئذ القواعد والحلول بشأن التعويض حسب ما تكون مسؤولية الإدارة مبنية على الخطأ، أم من دونه. بناءً على ذلك، إذا حدث ضرر من أشخاص عدة، وكانت المسؤولية مبنية على الخطأ، فلا يجوز للمتضرر أن يطالب كل هؤلاء، إلا بالتعويض عن جزء من الضرر المقابل لنسبة مسؤوليته الشخصية في إحداثه، ما ينفي بالتالي فكرة التضامن بينهم[٤٧٥].

---

473 CE, 9.1.1959, Lebon, p.31.

[٤٧٤] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٨٦٠)، للسنة (٢٣) ق في ١٩٧٨/٥/٢٠ المجموعة، للعام ٢٣ رقم (١٤٤).

475 CE, 3.2.1959, Lebon, p.121.

وينتج عن ذلك بالأخص، أن محدثي الضرر، لا يمثلون بعضهم بعضاً أمام القضاء وأن الحكم، الذي يصدر لصالح أحدهم أو ضده، لا يمكن أن يفيد الآخرين، أو يضر بهم.

وخطأ الغير، يؤثر على مسؤولية المدعي عليه، فينفيها أو يخففها. وهو ينفيها إذا كان خطأ الغير مستغرقاً لخطأ المدعي عليه[٤٧٦]، كأن يكون خطأ الغير هو من أدى إلى وقوع الخطأ الأخير. وإذا لم يستغرق أحد الخطأين الخطأ الآخر، عدّ كل منهما سبباً في إحداث الضرر، وهو ما يعبر عنه بحالة تعدد المسؤولين. حيث يخفف خطأ الغير من مسؤولية المدعى عليه، إذ أن كلاً منهما يتحمل نصيبه من المسؤولية. وقد يشترك في إحداث الضرر، خطأ المدعى عليه، مع خطأ الغير وخطأ المتضرر، فيتحمل المتضرر نصيبه من الضرر، ويتحمل المدعى عليه والغير نصيبهما كل بحسب اسهامه.

أما في حال المسؤولية من دون خطأ، فلا يكون لفعل الغير تأثير على مسؤولية الإدارة. ومن ثم يكون للمتضرر من حادث يتعدد فيه الفاعلون وينشأ فيه حق بالتعويض عن المسؤولية من دون خطأ أن يطالب بكامل هذا التعويض، أيّاً من الفاعلين المذكورين[٤٧٧]. ويعدّ من أسهم في الضرر مسؤولاً – بالتالي عن كامل هذا التعويض، ولا يجوز له التمسك ضد المتضرر بخطأ صادر من الغير ولا بشروط تعاقدية تضع مسؤولية الأضرار التي تحدث على عاتق شخص آخر[٤٧٨]. غير أنه يملك أن يدعو لأجل الضمان الأشخاص الآخرين المشتركين في إحداث الضرر، وإما السير بالدعوى حتى صدور الحكم فيها بوجهه، ومن ثم الرجوع على كل من الأشخاص المذكورين، بنسبة ما يجب عليه تحمله من التعويض المقابل لنسبة مسؤوليته عن الضرر[٤٧٩].

وأعتقد، أن ما جاء به مجلس الدولة الفرنسي في حال المسؤولية من دون خطأ، هو العدل والإنصاف، وذلك عندما سمح للمتضرر، بإقامة الدعوى على أي من أسهم في إحداث الضرر، للحصول على التعويض المناسب.

---

[٤٧٦] إذا استغرق خطأ المدعى عليه خطأ الغير، فإن المدعى عليه، هو المسؤول مسؤولية كاملة.

[477] CE, 29.11.1968 Lebon, p.612.

[478] CE, 2.1.1969, Lebon, p.38.

[479] CE, 26.6.1963, Lebon, p.400.

ويجرى التوزيع النهائي للمسؤولية، بين الذين اسهموا في إحداث الضرر، الواجب عنه على أساس المسؤولية من دون خطأ، بالاستناد إلى الأخطاء، التي تثبت بجانب كل منهم.

بقي أن نشير إلى بعض الحالات التي يكون فيها خطأ مشترك من جانب المرفق والموظف معاً، ومن يمكن عدّه مسؤولاً عن تعويض الضرر اللاحق بالأفراد. في الحقيقة، شهد القضاء الإداري الفرنسي تطوراً كبيراً في هذا المجال، فبعد أن كان يفصل في بداية الأمر بين الخطأين، بمعنى أن الموظف يسأل عن الخطأ الشخصي الصادر عنه، والإدارة تسأل عن الخطأ المرفقي فقط، ولا شأن لها بخطأ الموظف الشخصي، أضحى يجيز الجمع بين الخطأين، بمعنى أن الإدارة أصبحت تعّوض عن الضرر بأكمله، ويكون لها حق الرجوع على الموظف لمطالبته بالمبلغ، الذي دفعته الى المتضرر بسبب خطئه الشخصي[٤٨٠].

وفي هذه الحالة، يتم الجمع بين مسؤولية الموظف من جهة، ومسؤولية الإدارة من جهة أخرى[٤٨١]. حيث يكون الموظف مسؤولاً عن خطئه الشخصي الصادر في أثناء الوظيفة، أو بسببها، والذي يمكن فصله عنها نظراً لجسامته، أو لسوء نية الموظف.

ويعدّ الخطأ شخصياً أيضاً، إذا لم يكن له أي علاقة بالوظيفة الإدارية، فيما إذا وقع بعيداً عن الوظيفة في حياة الموظف الخاصة، أو وقع أثناء مباشرة الوظيفة، مع أنه يبدو، وكأنه منفصل عنها لكونه ارتكب بسوء نية، أي خطأ عمدياً، أو لأنه على درجة معينة من الجسامة.

أما الخطأ المرفقي، فهو الخطأ الناجم عن الإخلال بواجبات الوظيفة، والذي ينسب إلى المرفق، ولو قام به مادياً أحد موظفي الإدارة، متى كان هذا الإخلال بحسن نية، وغير بالغ الجسامة[٤٨٢].

---

[٤٨٠] أ. د عبدالله طلبه، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سبق ذكره، ص٣٦٨.

[٤٨١] مجموعة المبادئ القانونية، التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السورية لعام ١٩٩٣ المبدأ (١٠٨) – القرار(٢٢٨) في الطعن (٣٢٨) لعام ١٩٩٣، ص٤٧٧ وما بعدها: وقد قضت المحكمة أنه: "لا مجال لإعفاء الإدارة من المشاركة بتحمل مسؤولية مخاطر العمل الناجمة عن آلياته، وأن ما يحكم به التضامن بين الإدارة وتابعها، ينفذ مناصفة بينهما، وذلك استهداءً بمبدأ التضامن المقرر في المادة /٢/٢٨٣/ من القانون المدني.

وقد سجلت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذه التفرقة[٤٨٣] بقولها: "**إن القاعدة التقليدية في مجال قيام مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ، قد حرصت على التمييز بين الخطأ المرفقي، الذي ينسب فيه الإهمال أو التقصير، إلى المرفق العام ذاته، وبين الخطأ الشخصي، الذي ينسب إلى الموظف.**

ففي الحالة الأولى، تقع المسؤولية على عاتق الإدارة وحدها، ولا يسأل الموظف عن أخطائه المرفقية، والإدارة هي التي تدفع التعويض، ويكون الاختصاص للفصل بالمنازعة قاصراً على القضاء الإداري، وفي الحالة الثانية، تقع المسؤولية على عاتق الموظف شخصياً، ويسأل عن خطئه الشخصي، وينفذ الحكم من أمواله الخاصة".

مما تقدم نجد إن الإدارة تسأل مع الموظف أيضاً عن خطئه الشخصي تجاه الغير المتضرر، وذلك بسبب وجود المرفق الذي حقق الاتصال بين الموظف محدث الضرر، والضرر، ووضع بين يدي الموظف وسائل الخطأ وأسبابه، بحيث يعدّ المرفق قد ساعد على ارتكاب الخطأ الشخصي وعلى إحداث آثاره الضارة.

فمن جهة، يحق للشخص المتضرر من خطأ الموظف الشخصي، أن يرفع دعوى المسؤولية عليه أمام المحاكم العادية لمطالبته بالتعويض الكامل عن الضرر اللاحق به. ومن جهة ثانية، قد لا يكون الموظف مليئاً في غالب الأحيان، وهنا أعطى المشرع الحق الى المتضرر في رفع دعوى التعويض على الإدارة أمام القضاء الإداري، سواء أكان الخطأ مرفقياً أم شخصياً، هذا ما لم يوجد نص خاص يجعل الاختصاص في ذلك للقضاء العادي. ويلاحظ أنه في حال رفع الدعوى بكامل التعويض على الموظف أمام القضاء العادي، وعلى الدولة أمام القضاء الإداري، وصدور الحكم بالتعويض في كل منها، فإنه لا يحق

---

[٤٨٢] راجع فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في مصر رقم (١٠٧٧) في ١٩٨٤/١١/١، جلسة ١٩٨٤/١٠/١٧ ملف رقم (٦٥٥/٣/٦٨) للسنة (٣٩)، المبدأ (١٣).

[٤٨٣] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن (٢٤/١٤٣/قانونية) جلسة ١٩٨١/٦/١٣، سنة (٢٦)، العدد الثاني ص١٠٩١ وأيضاً فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم (٢١٨) في ١٩٨٦/٢/٢٢ جلسة ١٩٨٦/٢/٥ ملف ٦١٨٦، للسنة (٤٠)، المبدأ (٦٥).

للمحكوم له تقاضي التعويضين معاً، بل يقتصر حقه على تعويض واحد فقط، يتقاضاه مرة واحدة، سواءً من الموظف، أو من الدولة أو من الإثنين معاً[٤٨٤].

وفي حال دفع التعويض من الدولة يكون لها الحق بالرجوع على الموظف، إذا تسبب بخطئه الشخصي في إحداث الضرر وترتيب المسؤولية عليها. ويجب هنا، أن يكون الخطأ جسيماً، أما إذا انتفت صفة الجسامة عنه عدّ خطأ عادياً، ومن ثم خطأ مرفقياً لاتصاله بالمرفق الذي ينتمي إليه الموظف، وتكون الإدارة وحدها مسؤولة عنه في هذا الحال من دون الأخير.

وعند ثبوت حق الإدارة بالرجوع على الموظف – أي ثبوت وقوع خطأ جسيم من جانبه – فإنها تقاضيه بالمبلغ الذي دفعته[٤٨٥]. ومجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع الفرنسية مستقران على أن الدعوى ترفع من الإدارة على الموظف أمام القضاء الإداري[٤٨٦].

وإذا كانت الدولة لا تسأل إلا عن جزء من التعويض والموظف عن الجزء الآخر لوجود خطأ شخصي الى جانب الخطأ المرفقي. وإذا حكم عليها بكامل المبلغ ودفعته للمتضرر، فيعود لها حق الرجوع على الموظف بالجزء الذي دفعته بسبب خطئه الشخصي الجسيم[٤٨٧]. وكذلك يعود الموظف في حال دفعه التعويض أن يرجع على الإدارة بما دفعه، أو بجزء منه، إذا وجد أنه لم يرتكب أي خطأ شخصي[٤٨٨]، أو أن هناك خطأ من الإدارة أو خطأ مرفقي الى جانب خطئه الشخصي. ويرفع الدعوى عندئذ أمام القضاء الإداري، الذي يملك سلطة التحقيق ووصف الوقائع واستخلاص النتائج المترتبة على الإدارة، ومن ثم تحديد ماهية الخطأ الصادر من الموظف في حال ثبوته، ومدى المسؤولية التي يستتبعها.

---

[٤٨٤] قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٧٦/١/٢٢ مجموعة شدياق ١٩٦٧، ص١٩٩.

[٤٨٥] قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٦٤/٧/١٦ مجموعة شدياق ١٩٦٤، ص٢٣٩.

[486] CE, 9.6.1959, Lebon, p.377, T.S. 22.11.1965, Lebon, p.820.

[٤٨٧] قرار مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٧٠/١/٢٣ مجموعة شدياق ١٩٧٠، ص١٩٤.

[٤٨٨] قرار مجلس شورى الدولة اللبناني ١٩٧٢/٤/٢١ مجموعة شدياق ١٩٧٢، ص١٥٣.

وقد يصل المجلس بالنتيجة، إلى قرار وجود خطأ شخصي نشأ عنه الضرر، أو خطأ شخصي يلازمه خطأ مرفقي، أو مجرد خطأ مرفقي، ثم يقضي بالدعوى المرفوعة أمامه على هذا الأساس .

وخلاصة القول، إن الإدارة مسؤولة إذا كان الخطأ قد وقع منها مباشرة، أو من أحد موظفيها في أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها، ومسؤولية الإدارة مسؤولية متبوع ولكن لا تقوم إلا إذا قامت مسؤولية التابع ابتداء.

ولا يسأل الموظف إطلاقاً إذا لم يقع خطأ من جانبه أو إذا وقع منه خطأ مرفقي، بينما يكون مسؤولاً كلياً أو جزئياً عن التعويض، إذا ثبت أن الضرر عن خطئه الشخصي وحده أو عن خطئه الشخصي بالاشتراك مع خطأ الإدارة.

إن للتفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي فائدة كبيرة في حماية الموظف وحثه على أداء واجبات وظيفته، وإبعاده عن الجمود والتردد، أو الإحجام عن مباشرة النشاط الواجب، وذلك بتضمينه عدم مسؤوليته عن أي ضرر ينتج عن نشاطه المرتبط بالوظيفة، وفي هذا تحقيق أيضاً للمصلحة العامة لضمان سير المرافق العامة، وأداء خدماتها بكفاءة وانتظام.

وأعتقد أنه من اللازم أن يتم رفع الدعوى أمام القضاء الإداري لوجود الإدارة كطرف في هذه الدعوى من جهة، ولحرية القاضي الإداري في تقدير التعويض من جهة أخرى – سواء في حال رجوع الموظف على الإدارة أو رجوع الإدارة على الموظف، بجزء من التعويض أو كله – وذلك باستنباط أحكام وقواعد جديدة، تتفق مع أحكام وقواعد المسؤولية الإدارية. على أن يكون بعيداً عن كل المؤثرات، وأن يحكم بالعدل والإنصاف، وبتمحيص دقيق في القضية المعروضة أمامه، لإعادة الحق إلى نصابه، ومن دون ظلم لأحد، مراعياً بذلك مبدأ العدالة، ومساواة الجميع أمام الأعباء العامة.

الفرع الثاني

تاريخ تقدير التعويض

بشكل رئيس، تكمن مشكلة تاريخ تحديد قيمة مبلغ التعويض وتقديره في تحديد الوقت الأنسب للتقدير. بمعنى هل يتم اعتماد يوم وقوع الضرر كتاريخ أم يتم اللجوء إلى يوم رفع الدعوى أمام القضاء.

في حقيقة الأمر يتمتع هذا التاريخ بأهمية كبيرة، خاصة إذا ما علمنا أن فترة إجراءات التقاضي أمام القضاء قد تطول، فقد يصاب شخص بضرر ولا تفصل الدعوى إلا بعد مرور سنوات عدة.

وتأخذ المسألة أهميتها، متى علمنا أن قيمة النقود، هي دائماً في حالة تغيّر، ارتفاعاً وانخفاضاً. ومن الثابت أن الحكم بالتعويض ليس منشئاً للحق فيه، وإنما كاشفاً له، فهو يعترف بحق موجود سلفاً، ولا ينشئ هذا الحق.

يتطلب التعويض الكامل من القاضي أن يُقدر الضرر وقت إصلاحه، لا وقت وقوعه[٤٨٩]، فمن الممكن تصور وقوع بعض الأضرار خلال الفترة ما بين وقوع النشاط الضار وما بين الحكم بالتعويض. فإذا أخذنا في الحسبان وقت الضرر، نكون قد أضعنا على المتضرر أجزاء أخرى من الضرر، لن يُعوض عنها، أو بالأحرى لن تدخل في تحديد قيمة الضرر. وعلى هذا استقر القضاء العادي في فرنسا على تقدير التعويض وقت الحكم به، لا وقت وقوع الضرر[٤٩٠].

أما القضاء الإداري الفرنسي، فقد تبنى في بادئ الأمر، قاعدة تقدير الضرر وقت وقوعه. إلا أن مجلس الدولة ما كان ليستمر على هذا الحال، خاصة وأن الأسعار في ازدياد مستمر، لذا أخذ في الحسبان بعض العوامل التي يترتب عليها احترام مبدأ التعويض الكامل، وللتخفيف من قسوة موقفه فرّق المجلس بين الضرر الواقع على الأشخاص، وذلك الواقع على الأموال.

---

[٤٨٩] انظر د. محمد رأفت فودة، دروس في قضاء المسؤولية الادارية، مرجع سبق ذكره، ص٢٣٥.

[490] CASS, CIV, 15JUILL, 1943, J.81.

إذا ما كان الضرر قد أصاب أموال الشخص العقارية أو المنقولة، وكان هناك سبب معين حال بين المتضرر و إعادة الحال إلى ما كان عليه فوراً وقت وقوع الحادث، يرجئ القاضي تاريخ تقدير الضرر إلى اليوم الذي أصبح فيه إعادة البناء ممكناً، وليس بالضروري هو وقت الحكم[٤٩١].

فيما يتعلق بتقدير التعويض عن الأضرار التي تصيب الأموال، يبدو أن الأصل لدى مجلس الدولة الفرنسي، التقييم يوم وقوع الضرر، وإذا كان وقوع الضرر قد استغرق فترة زمنية معينة، فالعبرة بتاريخ انتهاء تحقق سبب الضرر ومعرفة نطاقه ومداه. وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي معياراً – لا يخلو من النقد – في هذه الحالة، يقوم هذا المعيار على وقت إمكانية تدخل المتضرر لإصلاح ما أصابه من ضرر وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، الذي قد لا يكون بالضرورة وقت الحكم بالتعويض.

بهدف إعادة التوازن وتحقيق العدالة، أدخل القضاء الإداري بعض المرونة على معياره هذا، فيقول " **إذا كان تدخل المتضرر، لإصلاح الضرر، قد تعذر بسبب لا دخل له فيه، فالعبرة هي بوقت انتهاء هذا السبب الأجنبي**". وبذلك يكون قد تبنى مفهوماً واسعاً لفكرة السبب الأجنبي، إذ إنه يدخل في إطاره العوامل الفنية والقانونية التي جعلت هذا الإصلاح غير ممكن وكانت سبباً في تأخيره.

بدءاً من سنة ١٩٤٧، أضاف مجلس الدولة الفرنسي عاملاً آخراً للتقدير. تمثل هذا العامل في عدم القدرة المالية للمتضرر التي جعلت تنفيذ أعمال الإصلاح غير ممكنة[٤٩٢]. ويدخل في نطاق عدم القدرة المالية عدم استطاعة المتضرر اقتراض الأموال اللازمة للإصلاح. فإذا كان في استطاعته ذلك فالتعويض يحدد على أساس التاريخ الذي

---

[٤٩١] انظر أ. د أنور رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص٢٠٣، حيث يقول "إن مجلس الدولة الفرنسي، بما يتعلق بالأموال، قد راجع نفسه، وأخذ بتاريخ الحكم وهذا غير ثابت، إلا إذا كان تاريخ الحكم، هو ذات التاريخ، الذي أصبح فيه ممكناً إصلاح الضرر".

[492] CE, 4.10.1984, Dame CARRIQUIRIBORDE, Dalloz 1984, no 486.

كان ممكناً له فيه الاقتراض ولم يفعل، فإن اقترض بفائدة تدخل هذه الفائدة بمبلغ التعويض المحكوم به[٤٩٣].

ومع كل هذه المحاولات لمجلس الدولة الفرنسي لإقامة نوع من العدالة في تقدير مبلغ التعويض، إلا أنها لم تخلو من النقد، إذ أنها تقوم على تناقض خطير حيث يلزم مجلس الدولة المتضرر بالقيام بالإصلاح، وهو ليس إلا ضحية نشاط إداري ضار. فمن غير الطبيعي أن يكون الضرر مصدر إلزام لمن وقع عليه لا لمن وقع منه، ومن غير المنطقي أن يلتزم المتضرر بالإصلاح مسبقاً قبل إدانة من تسبب بنشاطه في هذا الضرر.

وأخيراً، حدد مجلس الدولة الفرنسي قيمة التعويض بقيمة المال وقت وقوع الضرر، ولم يحكم بأكثر من ذلك. فالعبرة بقيمة العقار أو المنقول التي كان سيباع بها يوم أن أصيب، لو لم تقع هذه الإصابة، وإلا كان ما يقتضيه المتضرر متجاوزاً هذه القيمة إثراء، والأصل في التعويض ألا يسبب إثراء أو افتقاراً للمتضرر[٤٩٤].

أما في حالة ما إذا كان الضرر قد وقع على الأشخاص، فالعبرة في تقدير مبلغ التعويض الإداري أو القضائي تكون في يوم صدور القرار أو الحكم. وهذا يقتضي بعض التحليل لموقف مجلس الدولة الفرنسي. فإذا طعن أمامه – كجهة استئنافية – بحكم درجة أولى، وتبين أن الحكم المطعون فيه قد خلا من تقدير مبلغ التعويض، فالعبرة بيوم صدور الحكم الأول، لا حكم الاستئناف. والعكس بالعكس، إذا ألغى مجلس الدولة الفرنسي حكم أول درجة، وقام بتقدير التعويض، فالعبرة بتاريخ صدور حكم الاستئناف لا حكم أول درجة[٤٩٥].

أما إذا تأخر المتضرر – بلا سبب معقول – في طلب التعويض، فالعبرة في تقدير التعويض لليوم الذي كان سيصدر فيه حكم التعويض، إذا لم يكن هناك تأخير. فليس

---

493 CE, 21, Juillet, 1970, Port autonome de Bordeaux, Rec., Lebon, p. 530, et, p1205, deux arrêts.

494 CE, 1 er mars 1985, ville des lilas, R.D.P, 1985, p.1410.

495 CE, Sect, 19mars, 1948, Vve HERICHER, p. 142.

من العدل أن نحمل المسؤول عبء إهمال المتضرر. أما إذا كان تأخيره يرجع لسبب مقبول فالعبرة بتاريخ صدور الحكم. ويرجع الى القاضي من سلطة تقدير سبب التأخير[٤٩٦].

في حين إذا كان التعويض على شكل دخل دوري للمتضرر، فيقبل مجلس الدولة الفرنسي، شأنه في ذلك شأن القضاء العادي، إعادة تقييم القسط الدوري متى كان سبب الضرر حادثة وقعت على الشخص المتضرر، ليتناسب وارتفاع الأسعار أو انخفاض قيمة العملة.

يعد هذا خروجاً على المبدأ العام المتعارف عليه في الفقه والقضاء، حيث يعدّ التعويض المحكوم به نهائياً ولا يجوز للمتضرر أن يعود بعد فترة للمطالبة بتعديل قيمته، وذلك سواء كان التعويض بشكل مبلغ أو إيراد مرتب أو معاش لمدى الحياة[٤٩٧].

ويعد هذا، تحولاً ثورياً من قبل مجلس الدولة الفرنسي، وأكثر عدالة بالنسبة للمتضرر الذي كان يعاني من انخفاض قيمة العملة أو ارتفاع الأسعار من دون مسوّغ قانوني أو منطقي.

وقد بدأ هذا التحول في حكم أصدرته محكمة باريس الإدارية في ١٧ حزيران ١٩٧٤، في قضية دوفيلبير *Duvillier*[٤٩٨] . ولكنه ظل حكماً إلى أن أتى مجلس الدولة الفرنسي بحكم شهير، وهو من أحكام المبادئ الصادر في ١٢ حزيران ١٩٨١، في قضية المركز الطبي لمدينة "ليزيو" *Lezieu* وقرر مبدأ عاماً في هذه الحالة، وذلك حين قضى بضرورة إعادة تقييم التعويض على شكل مرتب ومعاش مدى الحياة من حين الى آخر، بما يتناسب مع قيمة الأسعار وقيمة العملة[٤٩٩].

إن ما فعله مجلس الدولة الفرنسي هو عين الصواب، لأنه يحقق مصلحة المتضرر دون ضياع لأي حق من حقوقه.

---

496 CE, 10.vev.1950, Vve LABOURADE, p.104.

[٤٩٧] أنظر د. أنور رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، مرجع سبق ذكره، ص٣٠١، ص٣٠٢.

498 C.E، 17.6.1974, Rec. Lebon, p. 726, Dalloz, p, 545, note, J.F, LACHAUME.

499 C.E, 5 mai 1982, EP. HAMBAURGER, Rec. Lebon, p. 170, C.E, 6 Juin 1984, Dame NEBOUT, Dalloz, 1986, IR, p.31.

ويأخذ القضاء المصري، سواء المدني أو الإداري، بقاعدة تقدير التعويض بيوم صدور الحكم. ويخضع تقدير التعويض الى إطلاقات قاضي الموضوع، بلا تعقيب من محكمة النقض[٥٠٠].

ولا يقبل من الطاعن معارضة محكمة أول درجة في هذا التقدير، وتسري هذه القاعدة أيضاً على شكل التعويض، فهي من إطلاقات محكمة الموضوع وفقاً للظروف. وهذا ما تضمنته المادة (١٧١) من القانون المدني السوري، حيث نصت على أن : "**يعين القاضي طريقة التعويض وفقاً للظروف، ويصح أن يكون التعويض مقسطاً، كما يصح أن يكون إيراداً مرتباً، وذلك، إذا كان الضرر ثابتاً" وإذا كان متغيراً، فإن للقاضي كما يقول النص: "أن يحتفظ للمتضرر بالحق، في أن يطالب خلال مدة معينة، بإعادة النظر في التقدير**".

وأعتقد، أن التعويض عن الضرر، سواء أصاب الأشخاص أو الأموال، يجب أن يقدر بالتاريخ الذي يتناسب مع قيمة الأسعار وقيمة العملة، على أن يترك للقاضي إعطاء الحكم الأفضل لمصلحة المتضرر، والسبب الذي يدعو إلى تبني هذا المنحى يكمن في أن المتضرر ضحية لتصرف ما من قبل الإدارة.

الفرع الثالث

آلية تقدير التعويض

تتضمن آلية تقدير التعويض مجموعة من المعايير والضوابط التي تكرست مع تطور العمل القضائي في هذا المجال، سواءً على مستوى القضاء العادي أم الإداري، هذا بالإضافة إلى جهود تشريعية لا يستهان بها، وبمراعاة تلك الضوابط والمعايير يمكن الوصول إلى تقدير عادل الى مقدار التعويض الذي سيتضمن، من حيث المبدأ، أصل التعويض، وما يمكن أن يترتب على هذا الأصل من فوائد يمكن تصور استحقاقها في

---

[٥٠٠] انظر حكم محكمة النقض الجنائي المصرية، الصادر في ٢٩ حزيران ١٩٦٤، س١٥، ص٥٢٨.

حالات استثنائية. ليصار في نهاية المطاف إلى أداء التعويض لمستحقيه من المتضررين وفق آليات محددة بشكل مسبق.

أولاً: ضوابط تقدير التعويض

يمكن إرجاع التعويض في المسؤولية التقصيرية إلى مصدرين رئيسيين: نص القانون، والقضاء. بالنسبة الى المصدر الأول، غالباً ما يعتمد نص القانون عند تبني المسؤولية من دون خطأ. فإذا ما حدد المشرع مبلغاً معيناً كتعويض عن نوع محدد من الضرر، يتقيد القاضي بتقدير المشرع للتعويض، حتى وإن لم يغطِ كامل الضرر.

وهذا ما أعلنه مجلس الدولة الفرنسي، حين قرر أن القواعد العامة في المسؤولية تقيدها النصوص الواردة في القوانين الخاصة، وليس للمتضرر إلا المبلغ الوارد في النص[٥٠١]. وهذا المعنى هو المستفاد من نص المادة (٢٢٢) من القانون المدني في فقرتها الأولى التي تقول: "**إذا لم يكن التعويض مقدراً في العقد، أو بنص في القانون، فالقاضي، هو الذي يقدره...** ".

غير أن هذا لا يمنع الإدارة، في بعض الحالات، من أن تزيد للمتضرر في قيمة التعويض من تلقاء نفسها، سواء أكان ذلك في صورة مكافأة أم معاش استثنائي. في مثل هذه الحالات، يمكن للمحكمة أن تقدر التعويض الحقيقي مع مقارنته بالمبالغ المدفوعة، لتكمل ما فيها من نقص إن وجد[٥٠٢].

من جانب آخر، يتم التعويض وفق المصدر الثاني (القضاء) وفقاً للتوجيهات العامة الواردة في النص، بمعنى ما لحق المتضرر من خسارة وما فاته من كسب، مع مراعاة الظروف المحيطة بالضرر والملابسة لشخص المتضرر غير المخطئ، كحالته الصحية

---

[501] CE, 28.4.1945, Demoiselle – BOCQS, Lebon, p. 87.

[٥٠٢] انظر حكم محكمة النقض المصرية الصادر في ٢٥/آذار/١٩٦٥، للسنة (١٦) ص ٣٩٦.

والعصبية، ما يكون قد أفاده بسبب التعويض أو حالته العائلية والمالية. فتقدير التعويض يقوم على أساس ذاتي، بحيث إنه يحدد وفق ما أصاب المتضرر شخصياً من ضرر[٥٠٣].

وكما أسلفنا سابقاً، لا تتحمل الإدارة التعويض كاملاً، إلا في الحالات التي ينسب إليها الخطأ بشكل حصري. أما إذا شاركها في الخطأ أطراف أخرى، فتتحمل الإدارة من الضرر ما يناسب الخطأ المنسوب إليها[٥٠٤].

وإذا لم يكن التعويض مقدراً في العقد أو نص في القانون، يقدره القاضي الإداري دون أن يكون مقيداً بأي تقدير قامت به سلطة أخرى، ولو كانت قضائية. وعلى وجه الخصوص، التقدير الذي تجريه المحاكم العادية، ما لم يكن للحكم الصادر منها قوة القضية المقضية.

فإذا كان المتضرر قد أقام الدعوى أمام محكمة مدنية أو جزائية، على الموظف الذي تسبب بالضرر بخطئه الشخصي، وحكم بالتعويض على هذا الأخير، ثم أعاد المتضرر رفع الدعوى أمام مجلس الدولة ضد الإدارة بوصفها مسؤولة أيضاً تجاهه عن الأخطاء الشخصية للموظف، فليس للحكم الصادر عن المحكمة المدنية أو الجزائية، بحق الموظف وبمناسبة خطأه الشخصي، قوة القضية المقضية التي تقيد مجلس الدولة. بمعنى أن المجلس يملك تقدير التعويض الذي سيفرضه على الإدارة باستقلالية تامة[٥٠٥]. على سبيل الاستثناء، يشذ عن هذه القاعدة ويتقيد القاضي الإداري في تقدير قيمة التعويض، إذا كان الضرر ناتجاً عن التزام مقرر بنص اتفاقي[٥٠٦] أو قانوني[٥٠٧].

---

[٥٠٣] أنظر الوسيط في شرح القانون المدني الجديد للسنهوري، مرجع سبق ذكره، ص ٩٧١.

[٥٠٤] انظر حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في ٩ آذار ١٩٥٤، س٨، ٨٩٣.

[٥٠٥] انظر حكم مجلس الشورى اللبناني في ١٩٦٠/١١/٢٨، مجموعة شدياق ١٩٦١، ص٦. وقد جاء فيه، أن للحكم الجزائي مفعولاً على الكافة، فيما يتعلق بالوقائع، التي أثبتها وبنسبة هذه الوقائع إلى المدعي عليه، أما فيما يتعلق بتقدير التعويض، فيكون للقضاء الإداري من غير ما يناقض ما حكمت به المحكمة الجزائية على السائق شخصياً، أن يقدر بالتعويض، الذي يحسن تحميله للإدارة من جراء عمل موظفها. انظر أيضاً حكم مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٧١/١٢/٢٨، مجموعة شدياق ١٩٧٢، ص٨٥.

[506] CE, 7.11.1952, Lebon, p.500.

من الملاحظ أنه إذا لم يتمكن القاضي من تقدير قيمة الضرر، كان له الاقتصار على تحديد مقداره من دون تقييمه بالنقود[٥٠٨]. ولتحديد التعويض عن الضرر الحاصل فعلياً يعتد القاضي بجميع العناصر التي من شأنها أن تؤثر في قيمته، و خصوصاً الحقوق التي تنشأ للمتضرر عن الحادث نفسه. فأرملة الموظف المتوفى أثر حادث خارج الوظيفة لا تعطى تعويضاً إلا بالقدر الذي يغطي فيه معاش التقاعد الممنوح لها عن وفاة زوجها[٥٠٩]. بالإضافة إلى ذلك يعتد بالنفقات التي دفعتها للمتضرر جمعية تعاونية مثلاً[٥١٠]. وقد أخذ القضاء في الحسبان كذلك، زيادة الدخل الذي حصل عليه وارثي الضحية من جراء الحادث، كحصولهم على مركز بسببه أمن لهم دخلاً ملموساً، ولو منحوا هذا المركز من قبل شخص ثالث[٥١١].

عندما يصيب الضرر مالاً منقولاً أو غير منقول، يكون التعويض معادلاً للتكاليف اللازمة لإعادة الشيء إلى حالته السابقة، على ألا تزيد القيمة البيعية التي كانت له قبل حدوث الضرر[٥١٢]، ما لم تكن هذه الإعادة متعذرة[٥١٣]. وإذا كان الضرر لا يزول بإجراء الأشغال المذكورة، فيجب أن يكون التعويض معادلاً للنقص الحاصل في قيمة الشيء البيعية[٥١٤].

---

507 CE, 15.2.1961, Lebon, p. 128.

508 CE, 13.7.1962, Lebon, p. 490.

509 CE, 9.7.1969, Lebon, p.371.

510 CE, 2.10.1970, ODAN, p.1252.

511 CE, 4.11.1966, Lebon, p.587.

512 CE, 6.3.1964, Lebon, p. 1015.

513 CE, 20.3.1953, Lebon, p. 783.

514 CE, 4.5.1906, Lebon, p. 1283.

ولا يشترط أن يكون التعويض نهائياً، فقد يكون مؤقتاً إذا ما كان للضرر طابع مؤقت. ويعدّ في منزلة ضرر غير نهائي ذلك الذي يمكن إزالته كلياً أو جزئياً بتنفيذ الأشغال المناسبة في المستقبل[٥١٥].

عند تقدير التعويض، لا يعتد بأخطاء صادرة من الغير إذا كانت لا تؤثر في المسؤولية المترتبة على الإدارة. غير إنه يمكن الاعتداد بالخطأ الصادر من المتضرر نفسه، إذا كان من شانه إعفاء الإدارة من المسؤولية جزئياً أو كلياً[٥١٦].

والأصل أن يحدد القاضي قيمة التعويض بصورة نهائية، سواء أكانت بشكل رأس مال أو راتب لمدة معينة. ولا يحول اكتساب الحكم قوة القضية المقضية دون إعطاء المتضرر تعويضاً جديداً، ولذلك إذا ما ظهر بعد تحديد التعويض عنصر ضرر لم تكن الضحية عالمة به عند المطالبة بالتعويض ابتداءً. يجوز للقاضي أن يقرر إمكانية تعديل قيمة التعويض في المستقبل إذا بدا له أن الضرر قابل للتطور، كما في حالة العجز غير الدائم عن العمل الذي لا يظهر أنه مستقر بوجه نهائي[٥١٧].

في الحالات التي لا يحتوي فيها ملف الدعوى على عناصر كافية لتقدير حجم الضرر ومن ثم التعويض، يملك القاضي الإداري الحكم بالتعويض لثبوت الضرر مبدئياً، مع إحالة المتضرر الى الإدارة لتقدير التعويض على الأساس الذي يوضحه في الحكم، بدلاً من اللجوء إلى تحقيق إضافي. إن مثل هذا التوجه محمود لجهة أنه يسرع البت في القضية المعروضة أمام القضاء، غير أنه قد يقود إلى إجبار المتضرر للعودة إلى مجلس الدولة ثانية لتحديد التعويض، إذا ما اختلف مع الإدارة في التقدير لأمر من الأمور.

والظاهر لنا عدم وجود ما يمنع الأخذ بهذا المسلك في إطار القضاء الإداري السوري، نزولاً عند مقتضيات العدالة وضماناً لحق المتضرر وتحقيقاً للمساواة بين الجميع أمام الأعباء العامة.

---

[515] CE, 2.8.1928, Lebon, p. 1031.

[٥١٦] انظر حكم مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٣/١٠/١٩٧١، مجموعة شدياق ١٩٧٢، ص٣٦.

[517] CE, 0.7.1957, Lebon, p.457.

غير أني نميل إلى تولي هذا القضاء الحكم بالتعويض بنفسه، ومن دون عودة إلى الإدارة، حتى وإن كان في ملف الدعوى نقص يمكن استكماله بإجراء بعض التحقيقات الإضافية. إذ إن في ذلك مراعاةً للقاعدة القانونية التي تحظر أن تكون الإدارة أو أحد الأطراف في الدعوى حكماً وخصماً في وقت واحد، ما قد يقود الى إمكانية محاباة الإدارة نفسها مقدرةً التعويض بالحدود الدنيا. ومن ثم إهدار وقت المتضرر وإجباره على العودة من جديد إلى مجلس الدولة ليحكم له بالتعويض.

عند تحقق بعض الشروط، للمتضرر تبديل طلباته بشأن قيمة التعويض في أثناء المحاكمة، كما هو الحال عند تفاقم الضرر بعد رفع الدعوى. يتم ذلك من دون مراعاة للمهمل القانونية لوجود تلازم بين الطلب الأصلي والطلب الإضافي[٥١٨]. على أنه إذا كان الطلب الإضافي يرمي إلى زيادة قيمة التعويض بسبب تقديره المنخفض عند رفع الدعوى، ومن دون أن يستند إلى تفاقم طارئ في الضرر بعد رفع الدعوى، فيكون هناك طلب جديد لا يجوز قبوله بعد انقضاء المهلة القانونية.

هذا ويذهب القضاء إلى تخويل المتضرر حق المطالبة بتعويض إضافي عن التفاقم في الضرر الحاصل بعد تحديد التعويض، ويشترط في ذلك أن يكون التفاقم ناتجاً عن ذات الفعل الضار الذي قام عليه التعويض المقرر سابقاً[٥١٩]. ويقدر التعويض الإضافي عندئذ في ضوء الظروف الاقتصادية الراهنة[٥٢٠].

ويقع عبء إثبات الضرر وقيمته على من ادعى به، وقد يكون الإثبات سهلاً في بعض الأحيان كما هو الحال عند إثبات الضرر الناتج عن إتلاف المزروعات للمدعي بسبب الأشغال التي تقوم بها الإدارة. غير إنه قد يصعب الإثبات أحيان أخرى، كإثبات الضرر اللاحق بالموظف الذي صرف من الخدمة بصورة غير مشروعة، وأعيد بعد حين إليها. إذ يجب تصحيح وضعه الوظيفي مبدئياً، كما لو أنه استمر فيها من دون انقطاع، مع

---

518 V.ODAN, p.1256.

519 CE, 29.3.1957, Lebon, p.230.

520 CE, 16.10.1959, Lebon, p.513.

الاعتداد بما كان يمكن أن يناله من منافع في تلك الفترة، وما كان سيعود له من فرص جدية في ترقيات نالها زملاؤه.

تملك الإدارة إجراء مصالحة مع المتضرر إن لم تشأ متابعة السير بالدعوى، حينها يقتصر دور القاضي في إصدار قراره بتثبيت صك المصالحة[٥٢١]. بيد أن هذا النوع من المصالحات يخضع، بطبيعة الحال، الى رقابة أجهزة مالية مختلفة، وذلك عند تجاوز القيمة المصالحة حداً معينا، كما هو الحال بالنسبة الى رقابة محكمة المحاسبة في فرنساً. مثل هذا النوع من الرقابة عادة ما يدفع الفرقاء لتفادي تلك الرقابة مستصدرين حكماً قضائياً يتضمن ما كانوا قد توصلوا إليه من الاتفاق. أما المصالحة، حال حصولها وتدوينها من جانب القضاء، فإنها تفصل في مسألة التعويض وتقضي به نهائياً، بحيث لا يمكن بعد ذلك رفع الدعوى بشأنه[٥٢٢]. غير إن القضاء الإداري يشترط في اتفاق الفرقاء أو المصالحة، من جهة، أن يكون هناك اتفاق حقيقي بين أشخاص يملكون الصفة لإجرائه[٥٢٣]، ومن جهة ثانية، أن يكون هذا الاتفاق قانونياً، بمعنى أنه غير مخالف الى أي قاعدة من القواعد المتعلقة بالنظام العام، وعلى وجه الخصوص المبدأ الأساس ي في ميدان المسؤولية الإدارية، والذي بمقتضاه، لا يجوز الحكم على شخص من أشخاص القانون العام بدفع مبلغ غير متوجب عليه[٥٢٤].

خلاصة القول في التعويض الكامل أن هنالك مجموعة من العوامل تجب مراعاتها في هذا المجال. بداية، ومراعاة للمبدأ القائل بعدم جواز حكم القاضي بما يجاوز طلبات أطراف النزاع، لا يمكن قبول تعويض المتضرر بما يجاوز حدود ما طالب به.

---

521 CE, 3.3.1944, Lebon, p. 102

522 CE, 3.4.1958, Lebon, p.993.

523 CE, 5.1.1966, Lebon, p.6.

524 CE, 19.3.1971, ODAN, p. 1260.

هذا مع الإشارة إلى أن المصالحة المخالفة للقانون، لا يمكن أن يترتب عليها أي أثر، أو أي حق لأي من أطرافها (C.E، 30.10.1953، lebon، p.463).

بعد ذلك، لا بد لمشروعية التعويض من أن يكون في مقابل ضرر تسببت فيه الإدارة، فإذا كان الضرر قد وقع نتيجة خطأ مشترك بين الإدارة والمتضرر، لم يكن بمقدور القاضي الحكم سوى بتعويض جزئي مقابل الضرر الناتج عن خطأ الإدارة. ويطبق هذا المبدأ حتى في حالة المسؤولية من دون خطأ، متى ثبت للمحكمة أن المتضرر قد أسهم في إحداث الضرر الواقع عليه[٥٢٥].

بالإضافة إلى ما سبق، يشترط في التعويض أن يكون في مقابل ضرر فعلي، فإذا أصاب النشاط الضار شخصاً بضرر وجلب له، في الوقت ذاته، فائدة جاز للقاضي انقاص الجزء المقابل للفائدة من مقدار التعويض. من تطبيقات ذلك ما قد حصله الموظف المفصول من مقابل عمله في الخارج، في أثناء مدة فصله من الخدمة، حيث يتم تنزيل الموظف ما كسبه من مال خلال فترة إبعاده عن الخدمة من مبلغ التعويض[٥٢٦].

لا يتوقف الأمر عند هذا الحد، حيث يمكن للقضاء الحكم بمبلغ جزافي أو رمزي، وذلك في الحالات التي تشتمل على ضرر أدبي يصعب تقديره وتقييمه نقداً. وإن كانت التوجهات في قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد بدأت تعيد النظر في تعويض الضرر الأدبي، وتزيد من مقدار المبالغ المالية المحكوم بها كتعويض للمتضررين[٥٢٧].

لا بد من التنويه، أيضاً، إلى أن وجود نظام قانوني خاص بتقدير التعويض يقود، وبشكل حتمي، لاستبعاد تطبيق القواعد العامة في المسؤولية. حيث يتم العمل بالنظام الخاص تطبيقاً للمبدأ العام القاضي بتقييد الخاص للعام، وليس للمتضرر الحق في طلب استبعاد النظام الخاص، حتى وإن لم يتناسب ما يقرره المشرع من تعويض مع الضرر الواقع فعلاً.

عرفت فرنسا العديد من القوانين التي تحدد التعويض جزافاً في حالات معينة، منها قديماً قانون ١٧ نيسان ٩١٩، المتعلق بمنح المتضررين من الأعمال الحربية تعويضاً

---

525 CE, 21, Novembre, 1947, Soc, Boulenger, S. 1948, 3.p.21, Conep. odent note Mathiot.

526 CE, ect. 28 fév, 1986، entreprise Blondet, A. J. D 1986, p. 399, obs, M. Richer.

527 CE, 9.7.1969, LEBON, p. 373.

مناسباً "أضرار الحرب"، ومن ذلك أيضاً قانون ٣ كانون الثاني ١٩٧٧ الخاص بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن جريمة جنائية، وقد حدد المرسوم الصادر في ٥ آذار ١٩٨٦ الحد الأقصى للتعويض بحيث لا يتجاوز (٤٠٠) ألف فرنك فرنسي[٥٢٨].

أخيراً، عند تقدير التعويض، يجب مراعاة بعض الظروف والملابسات التي صاحبت الفعل الضار، كما هو الحال عند إلغاء قرار الإدارة لعيب بسيط في الإجراءات أو لمجرد عيب في الشكل[٥٢٩].

ثانياً- مضمون التعويض:

عادة ما يحكم القاضي الإداري في هذا النوع من الدعاوى بالتعويض يتضمن، من حيث المبدأ، أصل مبلغ التعويض، وتشتمل في بعض الأحيان على فوائد هذا التعويض.

أ- أصل التعويض

من حيث المبدأ، يتم التعويض عن الأضرار التي تصيب الأموال المنقولة وغير المنقولة من خلال منح المتضرر مبلغاً من المال. في حالات استثنائية، قد يتجدد أو يتفاقم مع مرور الوقت، عندئذ يعمد قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى تقدير للتعويض متجدد يوماً بيوم.

فيما يتعلق بالأضرار التي تصيب الأشخاص، لا يُلزم القاضي باعتماد طريقة من دون الأخرى، لأن طريقة تحديد التعويض متروكة الى تقديره المطلق[٥٣٠]. فهو يتمتع في هذا المجال بسلطة تقديرية مطلقة في تحديد الطريقة، التي تبدو له أكثر عدالة وملاءمة من سواها[٥٣١]. بمعنى أنه لا يتقيد بمطالب أطراف الخصومة المعروضة أمامه، فبعد تقدير

---

[528] CE, 18.2.1949, Veuve Cusson, R.D. P. 1949, P.382, note Waline.

[529] CE, 9 Juin 1961. Pioro, R.D.P. 1962, P.129, CONDL, Dutheill et di lamothe.

[530] CE, 20.9.1944, Batiss, Lebon, p253.

[531] CE, 13.1.1960, Lebon, p.1132.

حجم الضرر وقيمته، والجزء الذي يكمن مساءلة الإدارة عنه من ذلك الضرر، يقدر القاضي التعويض في صورة مبلغ مقطوع من المال أو في صورة راتب مدى الحياة. هذا ما لم يرد نص خاص بوجوب منح التعويض بطريقة معينة.

عادة ما يقرر مجلس الدولة الفرنسي منح مبلغ مقطوع من المال في حال تقلب الظروف الاقتصادية وأسعار النقد، خصوصاً إذا كان المتضرر راشداً يستطيع استعمال المبلغ وفقاً لظروف حاجاته. أما إذا كان المتضرر قاصراً، فيميل المجلس إلى منحه راتباً من لحظة وقوع الضرر[٥٣٢] إلى حين بلوغه سن الرشد[٥٣٣].

لا يتوقف القضاء الإداري عند هذه الطرق لتحديد مقدار التعويض، بل إن القاضي الإداري يملك الأخذ بطرق أخرى تضمن تحقيق العدالة على وجه أفضل، خصوصاً بالنسبة إلى المصابين بأضرار جسدية أو بالنسبة الى ورثة ضحايا الحوادث القاتلة.

وقد اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى اعتماد التعويض الذي يؤمن ويضمن للمتضرر الدخل اللازم لمعيشته. فقضى مثلاً، أن إقدام الإدارة على استبقاء الموظف في مركزه، دون تخفيض راتبه بعد تعرضه الى حادث أدى إلى إصابته بعجز دائم عن العمل بنسبة ٩٠٪، لا يُبقى له الحق بطلب التعويض عن هذا العجز، بل يحفظ له حق المطالبة بتعويض تكميلي في الحالة التي لا يسمح بها عجزه أن يحتفظ بعمله[٥٣٤]. كما قضى أن إقدام الإدارة على تعيين أرملة موظف صرعه موزع الطاقة الكهربائية في إحدى الوظائف العامة، بقصد معاونتها على مواجهة النتائج الضارة الناشئة عن وفاة زوجها، من شأنه أن يخفف الضرر المشتكى منه، ومن ثم يؤخذ في الحسبان عند تقدير التعويض الواجب على هذا الضرر[٥٣٥].

---

[532] V.ODAN, p. 1261.

[533] CE, 5.1.1966, Lebon p. 9.

[534] CE, 7.3.1951, Lebon, p. 141.

[535] CE, 27.4.1951, Lebon, p. 223.

بيد أنه من الملاحظ أن طريقة التعويض الأخيرة، مرهونة بإقدام جهة الإدارة على تقديمها أمام القضاء، إذ لا يجوز لمجلس الدولة إعطاء تعليمات أو أوامر إلى الإدارة، خصوصاً وأنه يجهل عادة مدى حاجة تلك الإدارة إلى موظفين جدد. من جهة ثانية، يتوقف تفعيل هذه الطريقة في التعويض على قبول المتضرر بها، إذ إن من حقه طلب تقدير التعويض الأمثل بالنسبة له كالنقود على سبيل المثال[٥٣٦].

عند حكم القضاء الإداري بتعويض نقدي للمتضرر، فإنه يحدد قيمته بالعملة الوطنية، وذلك بعد تحويل العملة الأجنبية إلى العملة الوطنية عند الاقتضاء، على أساس سعر الصرف المعمول به في تاريخ دفع التعويض فعلياً إلى المتضرر[٥٣٧]، أو بالتاريخ الذي كان يجب به دفع التعويض إليه[٥٣٨].

ب- فوائد التعويض

قد يحكم القاضي الإداري بفائدة تعوض المتضرر عن تأخير الإدارة في دفعها أصل التعويض المستحق. ويثبت تأخير الإدارة لدفع التعويض بمطالبة خطية يوجهها الدائن إلى الإدارة، سواء بوساطة كتاب مضمون، أو برقية، أو إخطار أو بإقامة دعوى أماما القضاء، حتى وإن كانت المحكمة الناظرة في طلب الفائدة غير صاحبة اختصاص.

لا تسري الفائدة على دين التعويض مالم يكن هذا الدين مؤكداً ومحدداً مقداره على وجه الدقة[٥٣٩]. عادة ما تحدد قيمة التعويض بحكم قضائي أو بسند مثبت له

ويلاحظ في هذه القضية أن الإدارة العامة التي أمنت العمل لأرملة الموظف، وهي إدارة البرق والبريد والهاتف، غير المسؤولة عن الضرر – أي مصلحة الكهرباء – وبالرغم من ذلك، فقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي في الحسبان، المساعدة المقدمة الى أرملة المتضرر، بتعيينها في تلك الوظيفة.

536 CE,.12.1966, Lebon, p. 650.

537 CE, 12.11.1949, Lebon, p. 480.

538 CE, 17.5.1968, Lebon p. 319.

٥٣٩ انظر حكم مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٦٩/١/٢٧، مجموعة شدياق ١٩٦٩، ص٥٢.

يتضمن إقرار الإدارة به[٥٤٠]. ومتى توفرت هذه الشروط في دين التعويض، وجرت المطالبة به، فإن فائدة التأخير تسري بشأنه من تاريخ هذه المطالبة[٥٤١]. وفي حال عدم قيام مطالبة سابقة، في عريضة أو في كتاب مضمون أو إخطار، يعدّ تاريخ تقديم دعوى المطالبة بالفائدة في منزلة تاريخ لسريان تلك الفائدة[٥٤٢]. وقد يحصل أن يطالب المتضرر بالفائدة ضمن دعوى التعويض نفسها، في هذه الحالة يبدأ سريان الفائدة بدءاً من تاريخ صدور الحكم الفاصل في الدعوى الأصلية، والمحدد للتعويض[٥٤٣]. وبالتالي لا يكفي لسريان فائدة التأخير، أن يطالب صاحب الشأن بالتعويض، بل يجب أن يكون هذا التعويض ثابتاً ومحدداً في مقداره.

هذا وقد عدّت من قبيل المطالبة بفائدة التأخير، مطالبة المدعي بالعطل والضرر من جراء تأخر الإدارة عن دفع قيمة التعويضات الواجبة له[٥٤٤]، والمطالبة بفوائد التأخير أمام محكمة أعلنت عدم اختصاصها[٥٤٥] أو حتى مطالبة المضرور بالاستفادة من المعونة القضائية[٥٤٦].

عند امتناع الإدارة غير المشروع، أو تأخرها عن سوء نية مدة غير عادية عن دفع التعويض الواجب عليها، يملك القاضي منح الدائن بالتعويض فائدة أخرى على سبيل التعويض الإضافي، بالإضافة إلى فائدة التأخير. تعوض هذه الفائدة عن الضرر المباشر المستقل عن ضرر التأخير، والناتج عن سوء نية المدين أو، على حد تعبير مجلس الدولة الفرنسي "عن سوء إرادة الإدارة الظاهرة"[٥٤٧]

---

[٥٤٠] انظر حكم مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٦٤/٦/٨، مجموعة شدياق ١٩٦٤، ص٢٣٧.

[٥٤١] انظر حكم مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٦٩/١/٢٧، مجموعة شدياق ١٩٦٩، ص٥٢.

[٥٤٢] انظر حكم مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٧٥/١٢/٣، مجموعة شدياق ١٩٥٨، ص١٧.

[٥٤٣] انظر حكم مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٦٥/١١/٢٩، مجموعة شدياق ١٩٦٦، ص١٠.

[٥٤٤] انظر حكم مجلس شورى الدولة اللبناني في ١٩٦٢/١٠/٢٣، مجموعة شدياق ١٩٦٢، ص١٧٣.

[545] CE, 8.4.1967, Lebon, p. 182.

[546] CE, 6.7.1966, Lebon, p. 451.

[547] CE, 19.5.1950, Lebon, p. 304.

غير إنه يندر الحكم بهذه الفائدة في مواجهة الإدارة، إذ يصعب إثبات سوء قصدها الظاهر في التأخير أو الامتناع عن الدفع. وعلى الرغم من ذلك لا يتوانى المجلس عن الحكم على الإدارة بتعويض يفوق أحياناً قيمة الضرر إذا كان "سوء إرادتها" قد بلغ حداً قياسياً. ففي الثاني من أيار ١٩٦٢، حكم مجلس الدولة الفرنسي على الإدارة بتعويض إضافي قدره (٣٥٠) ألف فرنك، في حين كانت قيمة تعويض الضرر قد حددت بمبلغ ٦٠ ألف فرنك فقط[٥٤٨].

في الحالات التي يعود فيها الى الإدارة صلاحية تقدير التعويض المناسب، يمكن للإدارة التخلص من فوائد التأخير بأن تعرض على صاحب الحق بالتعويض المبلغ الذي رأت فيه التعويض العادل[٥٤٩]، وفي حال رفض الأخير لعرض الإدارة، تعمد الإدارة إلى إيداع المبلغ باسم المتضرر في حساب بنكي إبراءً لذمتها من فوائد دين التعويض.

ثالثا- دفع التعويض:

عند الاقتضاء، يدفع التعويض أصلاً وفائدة من قبل الإدارة المدينة به نقداً. و يجوز لهذه الأخيرة وفاء دين التعويض عن طريق التقاص مع دين لها في ذمة الدائن بالتعويض، على أن يكون هذا الدين محرراً، ومستحق الأداء[٥٥٠]. أما إذا كان دين الإدارة منازعاً فيه جدياً، فلا يعدّ محرراً ولا مستحق الأداء، ومن ثم لا يصلح لإجراء المقاصة مع دين التعويض[٥٥١]. وبذلك يعدّ المقاصة من طريق التنفيذ الممكنة في هذا المجال، على فرض أن صاحب الحق بالتعويض يستطيع اقتضاء حقه بموجبها.

---

548 CE, 2.5.1962, Lebon, p. 291, note wallin

حيث تأخرت الإدارة مدة (١٧) سنة في تصفية التعويض، الذي كان مجلس الدولة، قد قرر مبدأ توجبه، وقد بلغ مقدار التعويض الإضافي، الذي حكم به (٣٥٠) ألف فرنك جديد.

549 CE, 26.10.1966, Lebon، p. 1023.

550 CE, 13.3.1964, Lebon. P. 183

علماً أن المقاصة، لا تكون جائزة مع دين التعويض في حال وقوع صاحبه في الإفلاس*(C.E.14.10.1966* ، *Lebon، (p.543)* .

551 CE, 30.1.1931, Lebon, p. 123.

غير أن الأفراد لا يملكون التمسك بالتقاص كطريق لتنفيذ الالتزامات مع الإدارة، في حين أن ذلك متاح لهذه الأخيرة في مواجهة الأفراد. هذا وقد قضي أنه لا يجوز لمديني الدولة وغيرهم من أشخاص القانون العام التذرع بحقوق مترتبة لهم في ذمة الطرف الأول للتخلص من دفع ديون واجبة في ذمتهم لهذا الطرف عن طريق المقاصة[٥٥٢].

على سبيل الاستثناء، يمكن قبول طلب التقاص مع دين الإدارة عندما يتعلق الأمر بديون ناشئة عن تصفية إحدى الصفقات أو أحد العقود المبرمة منها[٥٥٣]، وذلك على فرض أن الحساب المتعلق بهذه الصفقة أو العقد، يشكل وحدة يتألف رصيدها من نتيجة جمع العناصر الدائنة والمدينة التي تدخل فيه[٥٥٤]. ويشترط في هذه الحالة لإجراء المقاصة، أن يكون دين المتعاقد مع الإدارة محرراً، ومستحق الأداء[٥٥٥] وغير متنازع فيه[٥٥٦].

المطلب الثالث

تقادم دعوى التعويض عن أعمال الشرطة

بحسب نص المادة (٣٨٣) من القانون المدني السوري، يُرتب التقادم انقضاء الالتزامات، ومع بقاء الالتزام الطبيعي في ذمة المدين. ومن ثم يعمل التقادم على إسقاط الحقوق ومعها الفوائد وغيرها من الملحقات، حتى وإن لم تكتمل مدة التقادم الخاصة بتلك الملحقات.

هذا وقد حددت نصوص القانون المدني أنواع ثلاثة للتقادم، بداية الطويل الذي يمتد الى خمس عشرة سنة، ومن ثم الخمسي الخاص بتقادم الحقوق الدورية المتجددة، وبحقوق الأطباء والصيادلة والمحامين والمهندسين. فالثلاثي المتعلق بتقادم دعوى التعويض الناشئة عن الإثراء بلا سبب ، ودعوى استرداد ما دفع بغير حق ودعوى التعويض الناشئة عن الفضالة. وأخيراً، التقادم الحولي الممتد على مدار سنة واحدة.

---

552 CE, 9.5.1963, Lebon, p. 965.

553 CE, 23.1.11935, Lebon, p.94.

554 CE, 8.12.1921, Lebon, p. 701.

555 CE, 4.7.1930, Lebon, p. 693.

556 CE, 6.7.1996, Lebon, p. 441.

في إطار القانون العام، والإداري على وجه الخصوص، يتطلب الأمر معرفة إمكانية خضوع دعاوى المسؤولية عن أعمال الشرطة الى قواعد التقادم المنصوص عليها في القانون المدني أم لقواعد قانونية مستقلة.

في الحقيقة، القضاء المصري بشقيه العادي والإداري أجاب على هذه التساؤلات. وذلك حين قضت محكمة النقض المصرية في حكمها الصادر بتاريخ الثالث من يونيو سنة ١٩٦٥ قائلة " **هذه المحكمة سبق وان قررت أن الأصل هو أن ديون الدولة قبل الغير وديون الغير قبل الدولة تخضع لقواعد التقادم الواردة في القانون المدني ما لم يوجد تشريع خاص يقضي بغير ذلك**"[٥٥٧].

بدروها اعتنقت المحكمة الإدارية العليا المصرية المبدأ السابق في حكمها الصادر بتاريخ ١٨ مارس سنة ١٩٧٣. والذي جاء فيه: " **إن قضاء هذه المحكمة جرى بأنه وإن كانت قواعد القانون المدني قد وضعت أصلا لتحكم روابط القانون الخاص ولا تسري وجوبا على روابط القانون العام، إلا أن القضاء الإداري له أن يطبق من تلك القواعد ما يتلاءم مع هذه الروابط وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم، ولذلك لا يطرح كلية تطبيق النصوص المدنية الخاصة بالتقادم وإنما يطبقها في مجال روابط القانون العام بالقدر الذي يتفق مع طبيعته هذه، إلا إذا وجد نص في مسألة معينة فيجب عندئذ التزام هذا النص، وتتركز مدة التقادم في اعتبارات تتعلق بالمصلحة العامة، وإذا كان للتقادم المسقط للمطالبة بالحقوق في روابط القانون الخاص حكمته التشريعية المتصلة بالمعاملات، فإن حكمة التقادم في مجال القانون العام تجد تبريرها على نحو أدعى وأوجب في استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية لعمال المرافق العامة استقرارا تمليه المصلحة العامة وحسن سير المرافق**".[٥٥٨]

---

[٥٥٧] حكم محكمة النقض المصرية الصادر بتاريخ ٣ - ٦ - ١٩٦٥، مجموعة السنة (١٦)، ص ١٩٠.

[٥٥٨] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ ١٨ -٣ - ١٩٧٣، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا ج (١)، ص ٧٧٣.

وبذلك تخضع دعاوى التعويض عن القرارات الإدارية للشرطة الى التقادم الطويل، استنادا إلى نص المادة (٣٧٢) من القانون المدني، التي تنص على أن " **يتقادم الالتزام بانقضاء خمس عشرة سنة** ". وبناء عليه فقد استقر كل من القضاء الإداري والعادي على أن دعاوى التعويض عن الأضرار التي ترتبها القرارات الإدارية غير المشروعة لا تسقط إلا بمرور خمس عشرة سنة[٥٥٩].

فذكرت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ٢٧ مايو سنة ١٩٧٨ أن "**.... مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية المخالفة للقانون لا تنسب إلى العمل غير المشروع كمصدر من مصادر الالتزام وإنما إلى القانون مباشرة باعتبار هذه القرارات تصرفات قانونية وليست أعمالا مادية فلا تسقط مساءلة الإدارة عنها بثلاث سنوات..... وإنما تسقط كأصل عام بالتقادم الطويل**"[٥٦٠].

وفيما يتعلق بدعاوى التعويض عن الأعمال المادية، فقد نصت المادة (١٧٣) من القانون المدني المصري على أن: " **تسقط بالتقادم دعوى التعويض عن العمل غير المشروع بانقضاء ثلاث سنوات من اليوم الذي علم فيه المضرور بحدوث الضرر وبالشخص المسئول عنه وتسقط هذه الدعوى في كل حال بانقضاء خمس عشرة سنة من يوم وقوع العمل غير المشروع** ".

بناءً على حكم هذه المادة فإن دعاوى التعويض عن الأعمال المادية غير المشروعة الصادرة عن الشرطة تتقادم بمضي ثلاث سنوات، وذلك من تاريخ علم المتضرر بحدوث الضرر وبالشخص المسؤول عنه. بيد إنه من المفيد التذكير بأنه في حال كانت الدعوى ناشئة عن جريمة، وكانت الدعوى الجنائية لم تسقط بعد انقضاء المواعيد المذكورة في الفقرة السابقة، فإن دعوى التعويض لا تسقط إلا بسقوط الدعوى الجنائية[٥٦١].

---

[٥٥٩] د. سليمان الطماوي، مرجع سبق ذكره، ص ٥٠٥.

[٥٦٠] حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر الصادر بتاريخ ٢٧ -٥ - ١٩٧١، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا، الجزء الأول، ص ٧٨١.

[٥٦١] د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، مرجع سبق ذكره، ص ٥١٤.

الخاتمة

في نهاية المطاف، يمكننا القول ان البحث في المسؤولية عن أعمال الشرطة قد قادنا إلى استخلاص مجموعة من النتائج قد تساعد في بلورة فكرة المسؤولية الإدارية عن أعمال هذا المرفق. بدورها هذه النتائج ساعدت، بشكل كبير، في تكوين قناعة بضرورة اعتماد بعض المقترحات والتوصيات التي أعتقد أنها ستكون مفيدة لجهة تجاوز بعض الصعوبات التي يمكن مواجهتها عند إثارة هذه النوع من المسؤولية، سواء تعلق الأمر بسد النقص أو بتوضيح الغموض أو حتى بتعديل بعض الآليات والمفاهيم المعمول بها في هذ المجال.

أولاً- النتائج:

١. الشرطة هي هيئة مكانية لها سلطة القبض والإحضار وبعض الاختصاصات الأخرى. فجهاز الشرطة، كمرفق يختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين عن طريق المحافظة على النظام العام بمدلولاته المختلفة، وبضبط الجرائم ويقدم خدمات اجتماعية للمواطنين.

٢. ويعدّ مرفق الشرطة مؤسسة إدارية حكومية تنفيذية تابعة الى وزارة الداخلية، يقوم على قوانين تحكمه وتنظمه وإدارة تسيره تنفيذاً لبرامج محددة في إطار السياسة الأمنية. وقوى الأمن الداخلي من القوى الفرعية العاملة في القوات المسلحة ومرتبطة بوزير الداخلية ومتخصصة بالأعمال والمهمات المنوط بها وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية، وتتألف من ضباط وصف ضباط وأفراد.

٣. الضابطة الإدارية مجموعة القواعد التي تفرضها الإدارة العامة على الأفراد بغية تنظيم حرياتهم العامة أو ممارستهم لنشاط معين، وذلك بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع، أي لتنظيم المجتمع تنظيماً وقائياً. فهي نشاط إداري تنهض به هيئات إدارية استناداً إلى نصوص دستورية وقانونية، ولها أن تتخذ القواعد والإجراءات والتدابير كافة بهدف حماية النظام العام، وتنظيم المجتمع ووقايته من الجريمة وذلك بتحقيق الأمن العام، والصحة العامة وتوفير السكنية العامة.

٤. تتميز الضابطة الإدارية من مجموعة من الصفات:

أ) الضابطة الإدارية امتياز للإدارة العامة تمارسها بنفسها، ولا تعهد به إلى غيرها، وهذا أهم ما يميز نشاط الضابطة الإدارية عن نشاط المرفق العام الذي يمكن أن تؤديه الإدارة بنفسها أو أن تسنده إلى بعض الأشخاص للقيام به.

ب) نشاط الضابطة الإدارية يتوجه أساساً إلى الأفراد ولا يمتد إلى أنشطة الهيئات العامة إلا بصورة استثنائية.

ج) النشاط الذي يخضع الى تنظيم يبقى نشاطاً خاصاً، بمعنى أن التنظيم لا يكفي لكي يجعل منه مرفقاً عاماً.

د) تستهدف الضابطة الإدارية منع الاضطراب والحيلولة دون حدوث الفوضى أو منع تفاقمها، فهي ذات طابع وقائي، تختلف بذلك عن الضابطة العدلية التي يأتي دورها وعملها بعد وقوع الفوضى ووقوع الجرائم.

ه) نشاط الضابطة الإدارية وقائي يهدف إلى الحفاظ على المجتمع من خلال التدخل في نشاط الأفراد بغرض تنظيمها وليس تقييدها.

٥. إن وجود اختلاف بين الضبط الإداري والمرفق العام، لا يعني انتفاء أي علاقة بين نشاط الضبط الإداري ونشاط المرافق العامة، بل إن هناك ارتباطاً وتأثيراً متبادلاً بينهما. فالضبط الإداري بما يؤمنه من انتظام عام في المجتمع يعدّ حاجة أولية لابد منها لتتمكن المرافق العامة من أداء مهماتها، كما أن المرافق العامة التي تعمل بشكل منتظم تمكن هيئات الضبط الإداري من أداء مهامها بسهولة ويسر، فهيئة الضبط الإداري تتدخل في أنشطة المرافق العامة عند حدوث اضطرابات في المرفق تخل بحسن سيره، وعند حدوث مشاحنات بين المنتفعين من نشاط المرفق أو بين عماله.

كما إن فكرة المصلحة العامة هي القاسم الأكبر لكل من النشاطين، فكل منهما يسعى الى تحقيق هذا الهدف بوسائله التي تختلف عن وسائل الآخر.

٦. يتفق الضبط الإداري مع الضبط التشريعي بعدة قواسم مشتركة فكل منهما يتضمن تقييداً وتنظيماً لممارسة الأفراد لنشاطاتهم وحرياتهم الفردية والعامة، وذلك بهدف حماية النظام العام وأمن المجتمع. غير إنهما يختلفان من حيث السلطة التي تمارسها، فالضبط الإداري تمارسيه السلطة التنفيذية ومن يمثلها في المحافظات، أما الضبط التشريعي

فتمارسه السلطة التشريعية. والأصل العام في النظم الديمقراطية أن مجلس الشعب أو البرلمان هو صاحب السلطة الأصلية في تنظيم الحريات الفردية وتقييدها بالقدر الضروري لحسن ممارستها.

ونتيجة لذلك فإن هيئات الضبط الإداري بما تملكه من تنظيم وتقييد النشاط الفردي يجب - كأصل عام- أن تمارس وظيفتها في إطار القوانين البرلمانية وتنفيذاً لها، لكن هذا الأصل العام لا يحرم هذه الهيئات (السلطة التنفيذية) من استخدام سلطتها المستقلة أي استقلالاً عن القوانين، في فرض قيود أخرى على حريات الأفراد طالما أنه ضرورية لحماية النظام العام في المجتمع، أكثر من ذلك فقد يكون حق السلطة التنفيذية هذا مستمداً من الدستور، أو من استقرار العرف الدستوري على هذا الحق (كما في مصر ولبنان) الذي يخوّل رئيس الجمهورية حق إصدار لوائح أو مراسيم ضابطية.

٧. يمارس الضبط وظيفتين مختلفتين بوساطة نوعين متميزين من الأنشطة: إحداهما إداري يتجه إلى رقابة النظام العام أو إعادته إذا اختل، والثاني قضائي يتجه إلى البحث عن الجرائم الحقيقية أو المفترضة، والبحث عن مرتكبيها، وجمع الأدلة اللازمة لتحقيق الدعوى الجنائية والمحاكمة.

٨. تنحصر أهداف الضبط الإداري طبقاً لما قرره الفقه والقضاء في المحافظة على النظام العام في المجتمع، أو إعادة هذا النظام إلى حالته الطبيعية عند اضطرابه أو اختلاله، أي وقاية النظام العام من الاضطراب والفوضى، والمحافظة على استقرار نظام المجتمع.

ومن ثم فليس لهيئات الضبط استخدام سلطاتها لتحقيق أهداف أخرى غير ذلك وإن تعلقت بالمصلحة العامة، ذلك أن أهداف الضبط الإداري أهدافاً مخصصة، ليس للإدارة أن تخرج عليها أو أن تتخذ منها ستاراً للتوصل إلى أهداف أخرى مشروعة، أو غير مشروعة وذلك عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف، ما دعا جانب من الفقه إلى عدّ أن المعيار الوحيد الذي يميز أعمال الضبط هو عنصر الغاية.

٩. اتجه الفقه والقضاء إلى تحديد عناصر النظام العام وحصرها في ثلاث هي: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، بيد أن النظام العام لا يقتصر على هذه

العناصر التقليدية الثلاث وإنما يتسع ليشمل عناصر أخرى جديدة نتيجة للتطورات التي تحدث في المجتمع.

١٠. إن النظام العام فكرة مرنة نسبية ومتطورة يمكن أن تختلف من دولة لأخرى بل من زمن لآخر ضمن الدولة الواحدة حسب فلسفة النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي السائد في الدولة.

١١. نظراً لتعدد أوجه نشاط الإدارة واحتكاكها اليومي الدائم مع الأفراد، في أثناء ممارستها لنشاطها، مستعينة بما قرره لها القانون من أساليب وامتيازات بهدف تمكينها من تحقيق الصالح العام، فإن احتمالات خروجها على مبدأ المشروعية تصبح كبيرة للغاية، لذا فإن التزام الإدارة بالخضوع الى القانون يشمل جميع تصرفاتها السلبية والإيجابية التي يتعين عليها القيام بها أو الامتناع عنها وسواءً كانت تلك التصرفات قانونية أم أعمالاً مادية.

١٢. سلطة الإدارة في نطاق الضابطة الإدارية ليست طليقة من كل قيد، طالما أن الدستور والقانون، بشكل عام، يضمنان الحريات العامة التي يعدّ تقييدها من قبل السلطات الإدارية في منزلة تعديل على مبدأ المشروعية.

١٣. إن السلطة الواسعة للإدارة لا يمكن أن تكون متحررة من المشروعية في ممارستها لوظيفتها الضبطية، بل تبقى مقيدة بالغاية من التصرف (الحفاظ على النظام العام). هذا بالإضافةً إلى الرقابة القضائية التي تحتم على السلطات الضبطية ضرورة التوفيق بين مقتضيات النظام العام واحترام الحريات العامة، أي إيجاد صيغة تكافؤ بين خطورة المساس بالحرية العامة وخطورة تهديد النظام العام. حيث يقوم القضاء بمراقبة تقدير هيئات الضبط الإداري لأهمية الاضطرابات المتوقعة وخطورتها، وذلك لتحديد مدى ملاءمة الإجراء الذي تقيد به سلطات الضبط حريات الأفراد، وما إذا كان من الممكن اللجوء إلى إجراء أقل وطأة بدل الإجراء المتخذ لتحقيق الهدف المرجو منه، ورقابة الملاءمة هذه لإجراءات الضبط الإداري تجد ما يسوغها في الرغبة الأكيدة لدى القضاء الإداري في تحقيق ضمانة لحقوق الأفراد وحرياتهم .

١٤. من المسلم به أن الشخص المعنوي لا يستطيع أن يتصرف بنفسه، بل إن ممثليه أو موظفيه هم الذين يتصرفون ويعملون باسمه. وعليه فإن الخطأ الذي ارتكبه أحد موظفي الإدارة، لا يمكن أن ينسب إلى الإدارة فقط. بمعنى أن تحمل الإدارة للمسؤولية كاملة متصور في حالة ما إذا كان مرتكب الخطأ مجهولاً الذي هو، بطبيعة الحال، أحد موظفي الإدارة.

في المقابل، فإن القول بإسناد الخطأ إلى الموظف وحده من دون الشخص المعنوي العام، سيقود إلى هدم بناء الشخصية المعنوية، فالغاية من منح الشخصية المعنوية تكمن في قدرة الشخص المعنوي على اكتساب مجموعة من الحقوق، في مقابل تحمل مجموعة من الالتزامات. ولعل هذه الالتزامات تظهر بشكل جلي وواضح في فكرة مسؤوليته الشخص المعنوي عن أعماله. فعلى الرغم من أن الخطأ واقع من أحد موظفيه، يجب أن نسبة هذا الخطأ إلى الشخص المعنوي وحده، طالما أن الموظف قد ارتكبه في أثناء أدائه للوظيفة العامة أو بمناسبتها. فمسؤولية الشخص المعنوي مسؤولية غير مباشرة.

١٥. أقر الاجتهاد القضائي السوري لدى محكمة النقض بقيام مسؤولية الدولة على أساس المسؤولية عن عمل الغير (أي المسؤولية غير المباشرة). وقد ذهب المشرع الفرنسي ومن بعده المصري والسوري إلى أن أساس مسؤولية الدولة هي المسؤولية عن عمل الغير، هذا طبعاً فيما يتعلق بالأعمال المادية فقط، ولعل هذا الأمر يعود إلى وجود قوانين في فرنسا تنص على تطبيق قواعد القانون المدني على التصرفات المادية، ومن ناحية أخرى، فإن هذا الأمر يعود إلى خروج التصرفات المادية عن ولاية القضاء الإداري في مصر وسورية.

١٦. إن تطبيق القواعد الخاصة بالمسؤولية المدنية على المسؤولية الإدارية في فرنسا، لا يعني أن الاختصاص في النظر بمسؤولية الإدارة ينتقل من القضاء الإداري إلى القضاء العادي، بل إن مجلس الدولة الفرنسي هو صاحب الولاية العامة في بالنظر في سائر المنازعات الإدارية، سواء تعلق الأمر بالأعمال المادية أو التصرفات القانونية، غير إن هذا لا يمنع من أن يطبق مجلس الدولة الفرنسي، القواعد الواردة في القانون الخاص على المنازعات الإدارية المنظورة أمامه.

١٧.تنعقد الولاية الى مجلس الدولة المصري للنظر في المنازعات المتعلقة بالتصرفات القانونية، في حين أن اختصاصه في نظر المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية، مرهون بقرار المحكمة الدستورية العليا، وإذا ما نُظرت المنازعة المتعلقة بالأعمال المادية أمام القضاء العادي، فإنه وبلا شك سوف يطبق قواعد القانون المدني الخاصة بمسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، أما إذا نُظر هذا النزاع أمام القضاء الإداري، فلا يمنع الأمر من تطبيق تلك القواعد، لطالما أن مجلس الدولة أباح لنفسه، أن يطبق قواعد القانون الخاص على روابط القانون العام.

١٨.أما في سورية، فإن قانون مجلس الدولة في سورية قم ٣٢ لعام ٢٠١٩، قد خص القضاء الإداري وحده دون غيره بالفصل في المنازعات الناشئة حول القرارات الإدارية النهائية والمشوبة بإحدى عيوب المشروعية، بيد أنه يخرج من نطاق اختصاصه، الفصل في المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية الصادرة عن الإدارة والتي لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري.

وهذا يعني منح صلاحية الفصل في مسؤولية الإدارية عن التصرفات المادية للقضاء العادي، الذي سيطبق بطبيعة الحال أحكام المسؤولية المدنية على مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها المادية، ولاسيما المادة /١٧٥/ من القانون المدني التي تتحدث عن مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع.

١٩.في سورية، تخضع أحكام مسؤولية الإدارة الى نوعين من القواعد القانونية بحسب التصرف الصادر وفق ما يلي:

أ) قواعد القانون العام: وتطبق على مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها القانونية (كقراراتها الإدارية الخاطئة)، وفي هذه الحالة يمكن أن نطلق على تلك المسؤولية، مصطلح المسؤولية الإدارية، ولا يمنع وفق رأيي الشخصي، من أن تطبق قواعد القانون المدني على هذه المسؤولية، طالما أن مجلس الدولة قد أباح لنفسه هذا الأمر.

ب) قواعد القانون المدني: وتطبق على مسؤولية الإدارة عن تصرفاتها المادية، وما دامت هذه المسؤولية منظورة أمام القضاء العادي، فلا يمكن أن نطلق عليها

مصطلح المسؤولية الإدارية، بل يمكن أن نطلق عليها مسؤولية الإدارة المدنية.

٢٠. إن إخراج مجلس الدولة السوري للأعمال المادية من نطاق ولايته، هو موقف منتقد من نواحٍ عدّة، ولعل أهم هذه النواحي وأجدرها بالذكر، هي أن موقفه هذا سوف يقود إلى تقاعس الموظف العام عن أداء عمله وتردده في ذلك، طالما أنه على دراية من أن العمل الذي يقوم به هو عمل مادي ولن يتمتع بالحماية المقررة للقرار الإداري. فعمله المادي قد يشكل خطأ يكيفه القضاء العادي على أنه خطأ شخصي، ومن ثم يتحمل الموظف بشكل شخصي هذه النتيجة، بدلاً من أن تتحملها الإدارة لصلة الخطأ بالوظيفة، وإن كانت مسؤوليته سوف تتحملها الإدارة بالاستناد إلى مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، إلا أنها سوف تعود عليه بدعوى رجوع بما تحملته لقاء خطئه الشخصي.

على الرغم من ذلك، لا يمكن الاستغناء عن تطبيق قواعد المسؤولية المدنية على المسؤولية الإدارية، ولا شك أن هذا يعود إلى أن القانون المدني هو الأقدم، وهو الذي يتضمن قواعد أصولية تطبق على سائر المنازعات غير المستثناة منه، وهذا على خلاف القانون الإداري الحديث النشأة والقابل للتطور عبر الزمان.

٢١. يعدّ الخطأ شخصياً إذا ما ارتكبه الموظف خارج إطار الوظيفة الإدارية، أو داخل هذا النطاق غير أنه مشوب بسوء نية أو بقدر كبير من الجسامة. في المقابل، يعدّ الخطأ مرفقياً عند الإخلال بواجبات الوظيفة، وينسب هذا الخطأ إلى المرفق حتى ولو كان الذي قام به أحد موظفي الإدارة، متى كان هذا الإخلال بحسن نية وغير بالغ الجسامة.

٢٢. إنّ الخطأ الشخصي للشرطي ما هو إلا إخلال بالتزام قانوني يرتكبه موظف عام مع التسبب بضرر الغير، بدافع من نزواته الشخصية أو من عدم تبصّره، بحيث لا تكون له علاقة بالوظيفة. من حيث النتيجة، يتحمل الشرطي ما يترتب على هذا الخطأ الشخصي من نتائج قانونية، وبشكل منفرد، حيث يغدو مسؤولاً مسؤوليةً مدنيةً. بمعنى أن تعويض الضرر اللاحق بالغير يتم على حسابه ومن ذمته المالية. فرجل الشرطة، قبل كل شيء موظف عام يعدّ خطأه الشخص خطأ تأديبياً يقيم (يعقد) المسؤولية التأديبية.

٢٣. لم تخلو المعايير كافة التي تميز بين الخطأ الشخصي والمرفقي من الانتقادات، لذا فلا يمكن أن يرقى أي واحد منها إلى درجة المعيار القاطع، بل هي مجرد توجيهات تصدق في بعض الحالات، وتخيب في بعضها الآخر.

٢٤. في الواقع، ومن خلال استقراء أحكام مجلس الدولة في سورية، لم نجد إلا بعض الأحكام الخجولة التي تعرضت الى الخطأ الشخصي في إطار الوظيفة العامة، حيث عدّت أن الفعل الذي يشكل جرماً هو خطأ شخصي.

كما أن القضاء الإداري السوري قدر في أكثر من مناسبة بمسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها، دون أن يبحث أو يميّز فيما إذا كان الخطأ شخصياً أو مرفقياً بشكل صريح.

٢٥. لما كانت الأخطاء التي تندرج ضمن إطار التصرفات المادية للإدارة لا تجد لها نص يطبق عليها في القانون الخاص، سوى النصوص التي تشير إلى مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، فإنه يمكننا القول أن القانون المدني قد تضمن النص على الخطأ المرفقي عندما أشارت المادة (١٧٥) على أن يكون المتبوع (الدولة) مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه (الموظف) بعمله غير المشروع متى كان واقعاً منه في حال تأدية وظيفته أو بسببها.

وتطبيقاً لذلك فإن مرفق الشرطة يكون مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه الشرطي بعمله غير المشروع متى كان واقعاً منه في حال تأدية وظيفته أو بسببها.

٢٦. بناءً على ما سبق يمكن القول إن القضاء الإداري هو المختص في نظر المنازعات في خطأ مرفق الشرطة (في سورية)، وذلك فيما يصدره من قرارات إدارية مخالفة لمبدأ المشروعية، حيث تلتزم الإدارة بالتعويض في هذه الحالة. أما في حالة التصرفات المادية (أي الأخطاء المادية والتي تؤدي إلى الضرر والناجمة عن أفراد الشرطة، في حال تأدية الوظيفة وبسببها، أو الناجمة عن مرفق الشرطة ذاته) يكون القضاء العادي هو المختص، وتلتزم الإدارة (مرفق الشرطة) بالتعويض وفقاً للمادة (١٧٥) من القانون المدني.

٢٧. يحق للمتضرر الرجوع في التعويض على الدولة، أو على الموظف، أو على الاثنين معاً، بحيث إذا كان الضرر ناتجاً عن خطأ شخصي بحت تحمل الموظف كامل التعويض، وإذا كان الضرر ناتجاً عن خطأ مرفقي تحملت الإدارة التعويض كاملاً. أما إذا كان الضرر وليد أخطاء مشتركة، تتحمل عندها الإدارة قدراً من التعويض بقدر

إسهام الخطأ المرفقي في إحداث الضرر، مع الإشارة إلى أنه إذا حصل المتضرر على قدر من التعويض من الإدارة كان لها حق الرجوع على الموظف بنصيبه في التعويض حسب إسهام خطئه الشخصي في إحداث الضرر.

٢٨. يمكن لمسؤولية مرفق الشرطة من دون خطأ أن تكون على أساس المخاطر، لأن النشاط الذي يقوم به هذا المرفق يعدّ في أغلب الحالات نشاطاً خطراً. أما في الحالات التي لا يشكل فيها هذا النشاط أي خطورة فيمكن تأسيس المسؤولية دون خطأ على نظرية تحمل التبعة أو الغرم بالغنم. ففكرة الغرم بالغنم تعدّ الأساس لقيام مسؤولية الإدارة من دون خطأ. فما دامت الإدارة تحقق من وراء نشاطها المغانم والمنافع، كان عليها تحمل المغارم أي الأضرار التي سببها نشاطها في سبيل تحقيق تلك المنافع.

٢٩. لا مسؤولية بدون خطأ عن الأضرار التي قد تنتج عن الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة، ومنها أعمال مرفق الشرطة المادية. أي لا مسؤولية إدارية عن أعمال الشرطة من دون خطأ في سورية، سواء أمام القضاء العادي أم أمام الإداري. فما دام القضاء العادي محكوم بنصوص القانون المدني، فإنه سوف يطبق قواعد هذا القانون على المنازعات المتعلقة بالأعمال المادية الصادرة عن الإدارة، ولا يجوز له أن يخرج عن تلك القواعد القانونية. ومن ثم لن تقرر مسؤولية الإدارة إلا إذا كان هناك خطأ منسوب إليها، إذ إن القضاء العادي يختلف عن ذاك الإداري، فهو مقيد بالنصوص التشريعية، ولا يستطيع أن يخالفها أو يخرج عنها، وهذا على خلاف نظيره الإداري الذي، بحكم طبيعة القانون الإداري، غير محكوم بحرفية النصوص القانونية، وإنما له أن يبتدع نظريات ويصيغ مبادئ يستقر عليها.

٣٠. لم يواكب قضاء مجلس الدولة السوري نظرائه في كل من فرنسا ومصر، على الأقل فيما يتعلق بالمسؤولية الإدارية من دون خطأ. فمن خلال استقراء معظم أحكامه في هذا الشأن، يمكن القول ان أحكامه تشترط لقيام مسؤولية الإدارة عن قراراتها الإدارية، أن يشوب تلك القرارات عيب من عيوب المشروعية التي يمكن أن تعتور القرار الإداري، ليتمكن الأفراد من طلب إلغائه. وهذا بالتأكيد يطبق على القرارات الإدارية غير المشروعة الصادرة عن مرفق الشرطة.

ثانياً: المقترحات:

١. تكمن غاية تصرفات الضابطة الإدارية بصورها المختلفة في المحافظة على المصلحة العليا للمجتمع، وإن قصور التنظيم القانوني في لحظة من لحظات تطور الدولة والمجتمع، يجب ألا يعيق هيئات الضبط المختصة من اتخاذ التدابير التي تقتضيها الظروف حماية المجتمع وأمنه، حتى وإن كان في ذلك تقييد غير مألوف لحريات الأفراد. فالتنظيم القانوني ليس غاية بحد ذاته، وإنما وسيلة لتنظيم المجتمع والدولة، ويبقى للقضاء بأنواعه المختلفة الدور الأساس ي في ممارسة رقابة فعالة على حسن استخدام هيئات الضبط لهذه السلطات، بما يتلاءم مع حاجة الحفاظ على النظام العام والمصلحة العليا للدولة والمجتمع.

٢. غدت الضرورة ملحة في تخلي القضاء الإداري عن صمته إزاء دعاوى المسؤولية الإدارية عن الأعمال المادية الشرطية. فالقضاء الإداري السوري مدعو التدخل وبسط اختصاصه على هذه الدعاوى. في هذا نقترح أن يتدخل المشرع السوري من خلال نص تشريعي واضح ومحدد، يسند من خلاله إلى جهة القضاء الإداري وحدها الاختصاص في نظر دعاوى المسؤولية الإدارية للشرطة عن أعمالها المادية، فالقضاء الإداري حصن الأفراد وملجآهم من تعسف الإدارة.

٣. ينبغي على القضاء الإداري والمشرع السوري العمل سوياً لتطبيق وتدعيم قواعد المسؤولية الإدارية من دون خطأ وتدعيمها، بالاستناد إلى مبدأ مساواة الجميع أمام الأعباء العامة، ومن خلال منطلق العدالة التي تأبى إلا أن يعوض كل من مسه ضر حتى ولو لم يكن هناك خطأ ينسب إلى الإدارة. وبهدف تدعيم قواعد العدالة، يمكن العمل على الاستفادة من النموذج الفرنسي في هذا المجال.

٤. نهيب بالمشرع السوري إلى إصدار قانون خاص بتعويض متضرري أعمال الإرهاب، بحيث ينظم هذا القانون عملية تقدير الأضرار ويعطي المضرور التعويض الكامل الذي يشمل الأضرار الجسدية والمادية. خاصة وأن القرار رقم /١٣٣٨٧/ لعام ٢٠١٢ المتعلق بضمان الدولة لتعويض الأشخاص الذين تعرضت ممتلكاتهم الى

الضرر نتيجة الأعمال الإرهابية والمجموعات المسلحة، لا يرقى إلى مستوى القانون.

٥. سار قضاء مجلس الدولة في سورية في اتجاه مغاير لما سار عليه القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر، حيث يرفض مجلس الدولة في سورية وبشكل مطلق التعويض عن الضرر ما لم يكن الضرر مادياً. وبهذا يكون القضاء الإداري في سورية، قد ابتعد عما قرره االقضاء في مصر وفرنسا. ولا يخفى على أحد ان توجه المجلس هذا غير منطقي ويناقض القواعد العامة للمسؤولية والمقررة في القانون المدني، بل إن ليس هناك ما يمنع من أن تنسحب القواعد المقررة للمسؤولية المدنية على نظيرتها الإدارية، ما دام مجلس الدولة ذاته قد أجاز لنفسه أن يطبق قواعد القانون المدني على روابط القانون العام كلما رأى أنه تتلاءم وطبيعة تلك الروابط.

٦. ضرورة توفير العديد من الأدوات وآليات الرقابية على أجهزة الشرطة المختلفة، لضمان خضوع هذه الأجهزة الى حكم القانون وعدم الخروج عليه، وأهم هذه الأليات الرقابية، من وجهة نظر الباحث، تتمثل في مساءلة جهاز الشرطة أمام البرلمان بصورة دورية ومستمرة..

٧. نرى من الأهمية إخضاع رجال الشرطة الى اختبارات وفحوصات نفسية وسلوكية، بحيث لا يجب الركون والاكتفاء بالفحوصات التي تجري في بداية اختبارات القبول بكلية ومدارس الشرطة، بل ينبغي أن تكون هذه الاختبارات النفسية والسلوكية بشكل مستمر، وعلى نحو يكشف مقدماً عن سلوك الشرطي، وردة فعله تجاه المواقف الطارئة التي تحمل معها ضغوطات نفسية شديدة، في أثناء قيامه بأهم وظائف الدولة وأخطرها.

٨. يرى الباحث ضرورة تكثيف الجهود من أجل التوصل إلى حلول الى تحسن الأداء الشرطي، من ذلك العمل على إعادة توجيه التعليم داخل كلية ومعاهد ومدارس الشرطة، بحيث لا يجب أن تتجه هذه السياسة إلى تلقين العلم فقط، بل يجب أن تتضمن مزيداً من الجهود الرامية لغرس السلوكيات المحمودة في شخصية رجل

الشرطة، إضافة إلى مزيد من الاهتمام بمناهج حقوق الانسان ومناهج حقوق الشرطة وواجباتها.

٩. العمل على تفعيل أكثر لشعار الشرطة في خدمة الشعب، وعدم اختزال فحوى هذا الشعار في الدور الأمني للشرطة، وذلك بالعمل على زيادة تدخل الشرطة في النواحي الاجتماعية، حيث أن الوظيفة الاجتماعية للشرطة تتمتع ببعد أخلاقي وإنساني مؤثر، بما من شأنه أن يكون له مردود إيجابي في تعامل الشرطة مع المواطنين.

١٠. من الأهمية بمكان أن تسود روح التعاون بين المواطن ورجل الشرطة بما يحقق مصلحة المجتمع، ومن أجل إنجاح ذلك يجب على الإعلام، بأشكاله كافة، أن يعمل على إبراز دور أجهزة الشرطة في الحفاظ على الأمن والاستقرار داخل المجتمع. مع حث أفراد الشعب على التعاون مع رجال الشرطة، ومراعاة أهمية إلقاء الضوء على النماذج المشرفة لضباط وعناصر الشرطة، بما من شأنه أن يضع العلاقة بين المواطن والشرطي في إطارها الصحيح.

١١. العمل على ضرورة تطوير قوانين الشرطة وأنظمتها في سوريا والعمل على رفد وزارة الداخلية بالمعدات والأجهزة الحديثة والتي تساهم في تحسين واقع عملها .

المراجع

أولاً- الكتب:

١. الكتب التراثية:

- صحيح مسلم بمشرح النوري، دار إحياء التراث العربي، بيروت، لبنان، الطبعة الثالثة، الجزء الأول.
- لسان العرب لابن منظور المتوفى سنة ٧١١هـ، تحقيق عبد الله علي الكبير وآخرون، المجلد الثالث، دار المعارف، الإسكندرية، بدون تاريخ نشر.
- المعجم الوجيز: مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لشؤون المطبع الأميرية، طبعة خاصة بوزارة التربية والتنظيم، ٢٠٠٤- ٢٠٠٥.
- مقاييس اللغة لابن فارس، تحقيق وضبط عبد السلام هارون، ج٣، بيروت، من دون دار نشر، ١٩٩١.

٢. الكتب العامة:

- د. أبو زيد شلبي، تاريخ الحضارة الإسلامية والفكر الإسلامي، مكتبة وهبة، القاهرة، من دون تاريخ نشر.
- د. السيد عبد العزيز سالم، العصر العباسي الأول، الجزء الثالث، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، من دون تاريخ نشر.
- جورج فوديل، وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة الدكتور منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، من دون تاريخ.
- جورج فوديل، بيار دلفولية، القانون الإداري، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠١م.

- د. حسن إبراهيم حسن، تاريخ الإسلام السياسي والديني والثقافي والاجتماعي، الجزء الأول، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، الطبعة التاسعة، ١٩٧٩.
- د. زهدي يكن، القضاء الإداري في لبنان وفرنسا، دار الثقافة، بيروت، من دون تاريخ نشر.
- د. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري وتحرير الإقتصاد، القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- د. سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٥٤،
- د. صلاح الدين فوزي، المبادئ العامة للقانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
- د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري عملاً ومقارنة، المجلد الثالث، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٨٦.
- د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧.
- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر، دار المعارف، الإسكندرية،١٩٩١.
- د. عبد الله طلبة، د. نجم الأحمد، القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، ٢٠٠٣.
- د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٨.
- د. ماجد راغب الحلو، مبادئ القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، بيروت، ١٩٩٥.
- د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ١٩٩٤.
- د. محمد إبراهيم دسوقي: القانون المدني "الالتزامات"، من دون جهة نشر.

- د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ أحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، بلا دار نشر ١٩٧٣.
- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٣.
- د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.
- د. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٩.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩١.
- د. نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥.
- د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، (القضاء الإداري – مسؤولية السلطة العامة)، الطبعة الثانية، بلا دار نشر، ١٩٩٨.
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري (ولايتا الإلغاء والتعويض)، دار الثقافة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
- د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة "الرقابة القضائية"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، الإسكندرية، ١٩٦٤.
- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري" قضاء أو ولاية الإلغاء، قضاء أو ولاية التعويض، الإجراءات في القضاء الإداري، بدون دار نشر، ١٩٩٠.
- د. محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، بلا دار للنشر، من دون تاريخ نشر.
- د. محمد البيات، النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام، منشورات جامعة دمشق، ٢٠١٥.

●د. محمد أنس قاسم جعفر، التعويض في المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.

٣. الكتب المتخصصة :

●د. السيد محمد مدني، مسؤولية الدولة عن أعمالها المشرعة (القوانين واللوائح) في القانون المصري – دراسة مقارنة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٢.
●د. جاد جابر ناصر، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.
●د. داود الباز، حماية السكينة العامة، معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، دراسة تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي والشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
●د. رأفت فودة، دروس في قضاء المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
●د. رمزي طه الشاعر، قضاء التعويض مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، كلية عين شمس، مصر، ١٩٩٠.
●د. سليمان مرقس، الالتزامات، الفعل الضار والمسؤوليات المفترضة، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، ١٩٨٩.
●د. سمير دنون، الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في القانونين المدني والإداري، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، ٢٠٠٩.
●د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، دار المعارف، القاهرة، الطبعة الثالثة، ١٩٧٣.
●د. سليمان الطماوي، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.
●د. سليمان محمد الطماوي، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٧.

- د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٨٣.
- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية، الجزء الأول (إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- د. عبد الرؤوف هاشم بسيوني، قرينة الخطأ في مجال المسؤولية الإدارة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
- د. عبد العليم عبد المجيد مشرف، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات العمة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- د. طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري" قضاء التعويض- مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠,٢٠٠٦.
- د. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.
- د. عادل أحمد الطائي، المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٤.
- د. عادل السعيد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٩٥.
- د. عبد الإله الخاني، القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد الثالث (القضايا الإدارية)، المطبعة الجديدة، دمشق، الطبعة الثانية، بلا تاريخ النشر.
- د. محسن خليل، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٨.
- د. عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠.
- د. عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.

- د. عصام زكريا عبد العزيز، حقوق الإنسان في الضبط القضائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
- د. علي صالح القصري، وظيفة الشرطة في النظم الوضعية والشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بين اليمن ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
- د. عمار عوابدي، القانون الإداري، (النشاط الإداري)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٧.
- د. عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٨.
- فراح بلعيون، المسؤولية الإدارية عن أعمال مرفق الشرطة، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة العاشرة، الجزائر، ٢٠٠٦.
- د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، مناط الحريات، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
- د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، أعمال الشرطة ومسؤوليتها إدارياً وجنائياً، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٩.
- د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، جرائم السلطة الشرطية، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون تاريخ نشر.
- د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، ضوابط مسؤولية وزارة الداخلية عن أعمال تابعيها، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، الموسوعة الشرطية القانونية، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٧.
- د. قدري عبد الفتاح الشهاوي، موسوعة تشريعات القضاء العسكري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- د. أنس جعفر، أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- د. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٨٢.

- إسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٩٣.
- د. وهيب عباد سلامة، المنازعات الإدارية ومسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.
- د. نعيم عطية، المنع من السفر، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون تاريخ نشر.
- د. محمد محمد بدران، الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- د. محمد محمد عبد اللطيف: قانون القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- د. محمد عبيد الحساوي القحطاني، الضبط الإداري سلطاته وحدوده، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- د. محمد عصفور، البوليس والدولة، مطبعة الاستقلال الكبرى، القاهرة، ١٩٧١.
- محمد أنور رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.

ثانياً- **رسائل الماجستير والدكتوراه:**

١. رسائل الماجستير:

- عبد الفتاح صالحي ، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المشروعة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ٢٠١٣.
- عبد الله عادل، مسؤولية الدولة عن أعمال مرفق الشرطة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر الجزائر، ٢٠٠٣.

- فريدة بن مشيش، المسؤولية الإدارية عن أخطاء الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ٢٠١٤.
- محمد البشير وحمان، تطبيقات المسؤولة الإدارية في مرفق الأمن، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، المغرب، ٢٠٠٤،.
- محمد حورية، المسؤولية عن الخطأ الإداري، بحث أعد لنيل درجة الدبلوم، قسم القانون العام، جامعة دمشق، كلية الحقوق، إشراف الدكتور محمد الحسين، بلا تاريخ.

٢. رسائل الدكتوراه :

- د. حامد سليمان سامي، نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٨٨.
- د. حسين ياسين مرسي، مدى مسؤولية الدولة عن تعويض المتضررين من أعمال الشرطة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط،٢٠٠٨.
- د. سعد ماضي علي السيد، الضبط الإداري وهيئاته، دراسة مقارنة لنظم الشرطة في إنكلترا، وفرنسا ومصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٢.
- د. عبد الرحيم مكي، المسؤولية الإدارية للشرطة عن أعمالها الإدارية والمادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠١٢.
- د. علاء الدين محمد حمدان، مسؤولية الإدارة عن الضرر المعنوي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دمشق، ٢٠١٠.
- د. عمار خليل التركاوي مسؤولية الدولة عن أضرار التلوث البيئي – دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٠٧.

- د. لبيب حاتم جابر، نظرية الخطأ المرفقي، (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٨.
- د. مجدي أبو فخر، إشكاليات عدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، ٢٠١٧.
- د. محمد شريف إسماعيل عبد المجيد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٧٩.
- د. ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة في مصر، ١٩٩١.

ثالثاً- الدوريات:

- د. عبد الإله الخاني، مقالة بعنوان (مفهوم الخطأ الجسيم في القانون الإداري)، مجلة المحامون، العدد الأول، السنة الرابعة والأربعون، دمشق ١٩٧٩.
- د. نعيم عطيه، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، العدد الأول، ١٩٨٢.
- د. رياض عيسى، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد الثاني، ١٩٩٣.
- د. محمد حاتم البيات، البعد القانوني للتأمين من المسؤولية المدنية لصالح الغير في حوادث السير، بحث منشور في جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، ٢٠٠٧.
- د. نبيلة أوقجيل، "أثر الخطأ الشخصي للأعوان العموميين على مسؤولية الإدارة"، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الثالث،٢٠٠٦.
- د. ياسمينة بوراس، المسؤولية الإدارية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة الثالثة عشر، الجزائر، ٢٠٠٥.

رابعاً- قوانين

١. القوانين السورية:

- قانون التجارة الداخلية وحماية المستهلك رقم (١٤) لعام ٢٠١٥.
- القانون رقم /٢/ لعام ١٩٩٣ المتعلق بتنظيم ضابطة المخدرات والجداول الملحقة وتعديلاته بتاريخ ٢٠٠٣/١/٩.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /١١٢/ لعام ١٩٥٠.
- القانون رقم (٥١) لسنة ٢٠٠١ بشأن الأسلحة والذخائر .
- المرسوم التشريعي ٢ لعام ٢٠١٢، المتعلق بقانون خدمة ومعاشات قوى الأمن الداخلي.
- قانون مجلس الدولة في سورية رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩، قانون مجلس الدولة السوري رقم ٣٢ لعام ٢٠١٩.
- المرسوم (١١٠) لعام ٢٠١١، المتضمن تعديل المواد (٣٣٥)، (٣٣٦) من قانون العقوبات.
- قانون الدفاع المدني رقم (٧٩) تاريخ ٢٠٠٣/١٢/١١. قانون الجمارك رقم /٩/ تاريخ ١٩٧٥/٧/١٦ وتعديلاته سواء المرسوم التشريعي رقم /٥/ تاريخ ١٩٨٣/٢/١٤ أو المرسوم التشريعي رقم /١٣/ تاريخ ٢٠٠٣/٢/١٥.

٢. القوانين المصرية

- قانون هيئة الشرطة رقم (١٠٩) لعام ١٩٧١، الجريدة الرسمية العدد ٤٥ تابع (ب) الصادرة في ١١ تشرين الثاني سنة ١٩٧١ م٣.
- قانون الإجراءات الجنائية لعام ١٩٥٠.

سادساً: اجتهادات قضائية

- قرار محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٢٣ غير منشور.

- حكم محكمة القضاء الإداري السوري رقم الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/٢٧ غير منشور.
- حكم مجلس الدولة االفرنسي في ٨ /١٩١٩/٣/ ومذكرة "Corneille" مج ص٣٢ في قضية "رجنولت" ، حكم المجلس في ١٩٤٧/١/٢٤ في قضية "Veuve Gazille".
- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا للعام ١٩٧٧.

سابعاً -مراجع بلغة فرنسية:

I. Livres

- André de laubadere, Y. ves GAUDEMENT, *Traité De Droit Administratif* ,Tome 1.16 éd., L.G.D.J,.Paris2001,
- André DECOCQ , Jean MONTREUIEL , Jacques Buisson ,*Le Droit de Police*, Paris, Litec, 1991.
- BURDEAU (G), *Traité de Science Politique*, Tom 1, Paris, L.G.D.J, 3éd 1980.
- CASSIN. R. WALLINE, *Mles Grands Arrêts de la Jurisprudence Administratif.*10ème Édition, Paris, Dalloz, 1993.
- Ch. GABOLDE, *La Responsabilité de I 'Administration en Cas de Refus de Prêter Main-forteia I 'Exécution des Jugements*. D.1955.
- CHAPEUS René *,Droit Administratif General ,3éme Édition , Montchrestien,* France, 1988.
- André de laubadere*, Trait De Droit Administratif, L.G.D.J,* 7e éd,1976 .
- DELAUBADERE André et autres*, Traité de Droit Administratif*, tom1, 5éme édition, L. G. D. J. France, 1999.
- DUPUIS (G) ،GUEDEN (M،J) ،CHRETR(p),*Droit Administratif*, 7éme Édition, Armand COLIN, France, 2000.
- Hauriou (M), *Précis De Droit Administrative et de Droit Public*, Sirey, 12e éd, 1933.
- M. Peano,1, *Incompatibilité Entre le Fonction de Gardien et de Préposé*, charon, 1991.
- Georges PEISER, *Droit Administratif*, Paris, Dalloz, 1993.

- Rasy, D*, La Frontières de la faute personnelle et de la faute de service en Droit Administratif français,* L.G.D. J,1963.
- RIVERO (Jean), *Droit Administratif*, Paris, Dalloz, 43e éd, 1990.
- RIVERO, Jean et WALINE, Jean, *Droit Administratif*, Presses universitaires de France, 1982.
- MICHEL, PALLIET*, La Responsabilité Administrative*, Paris, Dalloz, 1996.
- Vedel (Georges) et Delvolvé (pierre), *Droit Administratif*, T.2., 12e éd, 1992 .
- Waline, MARCEL, *Droit Administratif*, Paris, Sirey, 9ed, 1963.
- Wallne, Marcel, Traité Élémentaire de Droit Administratif, paris, Sirey, 1952 .

II. Articles

- Belloncle:7 Mars 1943,Rec.30,9 Marrel C.E. 24 Avril 1942 Rec. 136, R.D.P.194 1943 P.81 Abbé.

III. Jurisprudences

- C, E , 30-11-1923 , Couiteas , Rec , p.789.
- C. E , 11-5-1934. Soyer , Rec . p. 552.
- C. E , 22- 11- 1946 . Comoun de saint priest la plain , S, 1946 , 3 . p. 105.
- C. E , 3 -6- 1938 , Canooneries saint , D , 1938, 3 , p. 65.
- C. E , 30 – 11 – 1945 . Faure. S . 1946 . 3 . p.37.
- C. E ,24 – 6 – 1966 , la maire . Rec . p. 416.
- C. E, 24-6-1949, Le comte et Daramy, Rec, p, 307.
- C. E. Asseblée Le 28 ‹Juiilet 1951 ‹arête et Delville ‹requite n: -1-74 ‹ (en ligne)wwwlexunter.net
- C. E ‹Assemblé le 12 mars 1975 ‹arrêt "Pothier" ‹rec ‹190 ‹POUYAUD Domonique ‹op.cit ‹p.31
- C.E , 24 – 1 – 1961 . Chevalier , Rec , p. 431 .
- C.E , 5- 3 – 1943 , Chavai , S ,1943 , 3 , p. 40.
- C.E. 1.6.1925 ‹Lebon ‹p.531.

- C.E. 10.2.1961 ‹Lebon ‹p.113.
- C.E. 10.4.1970 ‹Lebon ‹p.245.
- C.E. 10.7.1957 ‹Lebon ‹p.457.
- C.E. 11.12.1964 ‹Lebon ‹p.642.
- C.E. 12.11.1949 ‹Lebon ‹p. 480.
- C.E. 13.1.1960 ‹Lebon ‹p.1132.
- C.E. 13.11.1970 ‹ODAN ‹p. 1220.
- C.E. 13.2.1959 ‹Lebon ‹p.121.
- C.E. 13.3.1964 ‹Lebon. P. 183
- C.E. 13.7.1956 ‹Lebon ‹p.252.
- C.E. 13.7.1962 ‹Lebon ‹p. 490.
- C.E. 14.1.1938 ‹Lebon ‹p.25
- C.E. 17.10.1962 ‹Lebon ‹p. 543.
- C.E. 17.5.1968 ‹Lebon p. 319.
- C.E. 18 Dec 1959 ‹"Société les fils lutetia" D. 1960 ‹p. 171.
- C.E. 18.11.1960 ‹Lebon ‹p.640.
- C.E. 19.1.1959 ‹Lebon ‹p.31.
- C.E. 19.5.1950 ‹Lebon ‹p. 304.
- C.E. 2.10.1970‹ODAN ‹p.1252.
- C.E. 2.5.1962 ‹Lebon ‹p. 291 ‹note wallin
- C.E. 2.8.1928 ‹Lebon ‹p. 1031.
- C.E. 20.11.1957 ‹Lebon ‹p.630.
- C.E. 20.12.1946 ‹Lebon ‹p.317.
- C.E. 20.9.1944 ‹Batiss ‹Lebon ‹p253.
- C.E. 21 ‹Juil ‹1970 ‹Port autonome de Bordeaux ‹Rec ‹Lebon ‹p. 530 ‹ et ‹p1205 ‹deux arrest.
- C.E. 21 ‹Nov ‹1947 ‹Soc ‹Boulenger ‹S. 1948 ‹3.p.21 ‹Cone p. odent note Mathiot.
- C.E. 22.1.1964 ‹Lebon ‹p. 32.
- C.E. 22.3.1957 ‹Lebon ‹p.196.
- C.E. 23.2.1968 ‹Lebon ‹p.140.
- C.E. 24.10.1984 ‹Dme Carriquiriborde ‹Dalloz 1984 ‹no 486.
- C.E. 25.1.1952 ‹Lebon ‹p.60 ‹C.E. 20.3.1953 ‹Lebon ‹p.40.

- C.E. 25.2.1949 ‹Lebon ‹p.97.
- C.E. 25.3.1966‹Odan‹p.1207.
- C.E. 26.10.1938 ‹Lebon ‹p.797.
- C.E. 26.10.1966 ‹Lebon ‹p. 1023.
- C.E. 26.6.1959 ‹Lebon ‹p.407.
- C.E. 27 oct 1995 "Ville d'aix en provence" A.J.D.A 1995 ‹p.p.943-944
- C.E. 27.4.1951 ‹Lebon ‹p. 223.
- C.E. 28.2.1962 ‹Lebon ‹p.140.
- C.E. 28.4.1967 ‹Lebon ‹p. 182.
- C.E. 29 Juim 1937 ‹Société anonyme publication Zed ‹Rec ‹p.131 ‹D ‹ 1938.
- C.E. 29.11.1967 ‹Lebon ‹p.453.
- C.E. 29.3.1957 ‹Lebon ‹p.230.
- C.E. 29.5.1959 ‹Lebon ‹p.326.
- C.E. 29.5.1963 ‹Lebon ‹p. 965.
- C.E. 30.1.1931 ‹Lebon ‹p. 123.
- C.E. 4.3.1949 ‹Lebon ‹p. 111.
- C.E. 4.7.1930 ‹Lebon ‹p. 693.
- C.E. 6.3.1964 ‹Lebon ‹p. 1015.
- C.E. 6.7.1966 ‹Lebon ‹p. 451. C.E.29.11.1968 ‹Lebon ‹p.612.
- C.E. 6.7.1996 ‹Lebon ‹p. 441.
- C.E. 7.11.1952 ‹Lebon ‹p.500.
- C.E. 7.12.1966 ‹Lebon ‹p. 650.
- C.E. 7.3.1951 ‹Lebon ‹p. 141.
- C.E. 8.11.1950 ‹Lebon ‹p.537.
- C.E. 8.12.1921 ‹Lebon ‹p. 701.
- C.E. 8.6.1949 ‹Lebon ‹p. 273.
- C.E. 9.6.1967 ‹Lebon ‹p.241.
- C.E. 9.7.1969 ‹LEBON ‹p. 373.
- C.E. Dé ‹du 09/07/1953 ‹Delaitre ‹(en ligne); http:www.Conseil-Etat ‹ Fr./grandes decision.
- C.E. Sect ‹19mars ‹1948 ‹Vve Hericher ‹p. 142.
- C.E.10.vev.1950 ‹Vve labourcade ‹p.104.

- C.E.12.11.1949 ،Lebon ،p.481.
- C.E.12.12.1962 ،Lebon ،p. 680.
- C.E.13.7.1962 ،Lebon ،p.507.
- C.E.14.10.1966 ،Lebon ،p.543
- C.E.14.11.1958.
- C.E.16.10.1959 ،Lebon ،p.513.
- C.E.16.5.1944 ،Lebon ،p.142.
- C.E.17.5.1961،Lebon ،p.333.
- C.E.19.11.1958 ،Lebon ،p.581)
- C.E.19.6.1959 ،Lebon ،p.377 ،T.S. 22.11.1965 ،Lebon ،p.820.
- C.E.2.3.1966 ،Lebon ،p.155.
- C.E.20.2.1963 ،Lebon ،p.1007.
- C.E.22.1.1969 ،Lebon ،p.38.
- C.E.22.12.1950،Lebon ،p.636.
- C.E.25.1.1967 ،Lebon ،p.952 ،C.E.29.1.1971 ،ODAN ،p.1218.
- C.E.28.2.1962 ،Lebon ،p.140.
- C.E.28.3.1969،Lebon ،p.190.
- C.E ،12.11.1947 ،Lebom ،p.436
- C.E ،12.6.1953،Lebon ،p.285.
- C.E ،12.6.1970 ،Lebon ،p.395)
- C.E ،14.4.1961 ،Lebon ،p.237.
- C.E ،15.2.1957 ،Lebon p. 73.
- C.E ،15.2.1961 ،Lebon ،p. 128.
- C.E ،16.3.1962 ،Lebon ،p. 182.
- C.E ،17.2.1964 ،Lebon ،p.86.
- C.E ،17.6.1974 ،Rec Lebon ،p. 726 ،Dalloz ،p ،545 ،note ،J.F ، Lachaume.
- C.E ،18.2.1949 ،Veuve Cusson ،R.D. P. 1949 ،P.382 ،note Waline.
- C.E ،19.3.1948 ،Lebon ،p.141.
- C.E ،19.3.1971 ،ODAN ،p. 1260.
- C.E ،19.5.1961 ،Lebon ،p.351.
- C.E ،19-10.1964 ،Lebon ،p. 477
- C.E ،20.3.1953 ،Lebon ،p. 783.

- C.E ‹20.4.1966 ‹Lebon ‹p.266)
- C.E ‹21.2.1962 ‹Lebon ‹p.117).
- C.E ‹22.1.1964 ‹Lebon ‹p.32.
- C.E ‹23.1.11935 ‹Lebon ‹p.94.
- C.E ‹23.3.1944 ‹Lebon ‹p. 102
- C.E ‹23.4.1958 ‹Lebon ‹p.993.
- C.E ‹25.1.1952 ‹Lebon ‹p.60.
- C.E ‹26.6.1963 ‹Lebon ‹p.400.
- C.E ‹28.10.1960 ‹Lebon ‹p.576.
- C.E ‹28.3.1968 ‹Lebon ‹p. 200.
- C.E ‹28.4.1945 ‹Demoiselle – Bocqs ‹Lebon ‹p. 87.
- C.E ‹28.4.1954 ‹Lebon ‹p.237.
- C.E ‹29.1.1971 ‹ODAN ‹P. 1224.
- C.E ‹29.11.1946 ‹Lebon ‹p. 460.
- C.E ‹3.6.1963 ‹Lebon ‹p.529)
- C.E ‹3.7.1970 ‹ODAN ‹P.1219.
- C.E ‹30.10.1953 ‹lebon ‹p.463).
- C.E ‹4.11.1966 ‹Lebon ‹p.587.
- C.E ‹4.5.1906 ‹Lebon ‹p. 1283.
- C.E ‹4.6.1943 ‹Lebon ‹p.144
- C.E ‹5 mai 1982 ‹EP. Hambaurger ‹Rec lebon ‹p. 170 ‹C.E ‹6 Juin 1984 ‹Dme Nebout ‹Dalloz ‹1986 ‹IR ‹p.31 ‹obs ‹F. Moderne et p. Bor
- C.E ‹5.1.1966 ‹Lebon p. 9.
- C.E ‹5.1.1966 ‹Lebon ‹p.6.
- C.E ‹6.6.1952 ‹Lebon. P. 296.
- C.E ‹8.3.1950 ‹Lebon ‹p.140.
- C.E ‹8.3.1957 ‹Lebon ‹p. 161.
- C.E ‹8.5.1961 ‹Lebon ‹p.300
- C.E ‹9 Juin 1961. Pioro ‹R.D.P. 1962 ‹P.129 ‹CONDL ‹Dutheill et di lamothe.
- C.E ‹9.1.1952 ‹Lebon ‹p.23.
- C.E ‹9.2.1966 ‹Lebon ‹p.89
- C.E ‹9.7.1969 ‹Lebon ‹p.371.

- C.E ‹Assemblé le 10 février ‹1905 ‹arrêt TOMASo ‹requite N: 10365 ‹ con.
- C.E ‹ler mars 1985 ‹ville des lilas ‹R.D.P ‹1985 ‹p.1410.
- C.E ‹Sect. 28 fev ‹1986 ‹entreprise Blondet ‹A. J. D 1986 ‹p. 399 ‹obs ‹ M. Richer.
- Cass. Ass. Plen.11mai1922D.1977P.415: Cass.Ass.Plen‹17Juin‹1983‹R.T.DR.CIV.1983‹NOTE‹G.DURRY.
- Cass. Ass ‹Plen ‹19MAI 1988 ‹d.1988 ‹514‹Note LARROUMENT
- Cass. Civ. 27mai ‹1991 ‹res et ass. 1992 ‹comm.42.
- CASS ‹CIV ‹15JUILL ‹1943 ‹J.81.
- Ce. 12 mai ‹1944 ‹Mourat et Autres ‹rec 559 ‹20 juil ‹1935 ‹Etab 1-2-A. T. N ‹rec ‹847.
- CE ‹21.7.1958 ‹Lebon ‹p.124.

الفهرس

مقدمة عامة ١

الفصل الأول: المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة على أساس الخطأ..... ٥

المبحث الأو: مفهوم مرفق الشرطة والضبط الإداري..... ٩

المطلب الأول: مفهوم مرفق الشرطة ٩

المطلب الثاني: وظيفة مرفق الشرطة في الضبط الإداري..... ١٣

الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري..... ١٤

أولاً: تعريف الضبط في اللغة ١٤

ثانياً: التعريف التشريعي للضبط..... ١٤

ثالثاً: التعريف الفقهي للضبط..... ١٦

الفرع الثاني: أنواع الضبط الإداري ٢١

أولاً- الضبط الإداري العام:..... ٢٢

ثانياً- الضبط الإداري الخاص:..... ٢٣

١.الفئة الأولى ٢٤

٢.الفئة الثانية ٢٤

ثالثاً- آلية ضبط التنازع على الاختصاص :..... ٢٥

الفرع الثالث: التمييز بين الضبط الإداري وغيره من الوظائف المشابهة..... ٢٧

أولاً: الضبط الإداري والمرفق العام ٢٧

١.أسلوب ومجال التدخل ٢٨

٢.الغاية من التدخل ٢٩

٣.الجزاء المترتب على مخالفة العمل الإداري ٣٠

ثانياً: الضبط الإداري والضبط التشريعي..... ٣١

ثالثاً: الضبط الإداري والضبط القضائي..... ٣٢

1.مظاهر الاختلاف ٣٣

أ.من حيث الغرض ٣٣

ب.من حيث السلطة ٣٥

ج.من حيث الطبيعة ٣٥

٢.مظاهر الاتفاق والتداخل ٣٦
أ.الغاية الأساسية ٣٦
ب.الازدواج الوظيفي ٣٦
ج.تغيير طبيعة بعض أعمال الضبط الإداري ضبط قضائي ٣٧
الفرع الرابع:أهداف الضبط الإداري.....٣٨
أولاً: مفهوم النظام العام.....٣٩
١.التحديد التشريعي لفكرة النظام العام ٣٩
٢.مفهوم النظام العام في الفقه ٤١
٣.موقف القضاء الإداري من فكرة النظام العام ٤٣
ثانياً: خصائص النظام العام ٤٦
ثالثاً: عناصر النظام العام ٤٧
.1الأمن العام Sécurité ou Sureté Publique ٤٧
.2الصحة العامة Salubrité Publique.....٤٨
٣. السكينة العامة Tranquillité Publique.....٥٠
٤.النظام L'Ordre.....٥٢
الفرع الخامس: شروط الضبط الإداري ٥٣
أولاً: استهدف إجراءات الضبط حماية وصيانة النظام العام ٥٧
ثانياً: إجراءات الضبط ضرورية ولازمة وفعالة ٥٨
١.النظام الوقائي ٥٨
٢.النظام القمعي أو الردعي ٥٩
ثالثاً: مساواة جميع المواطنين في مواجهة إجراءات الضبط.....٥٩
الفرع السادس: الصلاحيات الإدارية الشرطية.....٦٠
أولاً: سلطة إصدار أوامر ونواهي فردية يلزم الأفراد بتنفيذها.....٦١
ثانياً: سلطة منح أو منع التراخيص.....٦١
ثالثاً: حق التنفيذ المباشر أو العمل المادي البحت.....٦٢
رابعاً: الخدمات العامة الشرطية.....٦٢
المبحث الثاني: المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة على أساس الخطأ الشخصي والمرفقي.....٦٣
المطلب الأول: الطبيعة القانونية للمسؤولية الإدارية.....٦٣
الفرع الأول: الخلاف الفقهي حول الطبيعة القانونية للمسؤولية الإدارية.....٦٤
أولاً: مسؤولية الشخص المعنوي العام المباشرة ٦٤

ثانياً: مسؤولية الشخص المعنوي العام غير المباشرة.....٦٥
الفرع الثاني: مدى تطبيق قواعد المسؤولية المدنية على المسؤولية الإدارية.....٦٨
المطلب الثاني: الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة.....٧٣
الفرع الأول: مفهوم الخطأ في المسؤولية الإدارية.....٧٤
أولاً: مفهوم الخطأ الشخصي.....٧٤
ثانياً: مفهوم الخطأ المرفقي.....٧٥
الفرع الثاني: التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي.....٧٦
أولاً: المعايير الفقهية للتمييز بين الخطأين الشخصي و المرفقي.....٧٦
١.معيار النزوات الشخصية (Laferiere).....٧٧
٢.معيار جسامة الخطأ (Jeze).....٧٧
٣.معيار الخطأ المنفصل عن الوظيفة (Hauriou).....٧٨
٤.معيار الغاية أو الهدف (Duguit).....٧٩
٥.معيار طبيعة الالتزام الذي تم الإخلال به (Douk Rasy).....٧٩
ثانياً: الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في نظر القضاء.....٨١
١.قضاء مجلس الدولة الفرنسي.....٨١
٢.قضاء مجلس الدولة المصري.....٨٣
٣.قضاء مجلس الدولة السوري والتشريعات القانونية النافذة في سورية.....٨٤
أ.في إطار الأعمال القانونية.....٨٤
ب. في إطار الأعمال المادية.....٨٥
الفرع الثالث: الخطأ الشخصي لرجل الشرطة.....٨٩
أولاً: طبيعة الخطأ الشخصي لرجل الشرطة.....٨٩
ثانياً: تمييز الخطأ الشخصي للشرطي عن غيره من الأخطاء.....٩١
١.الخطأ الشخصي والخطأ الجنائي.....٩١
٢.الخطأ الشخصي والتعدي المادي.....٩٢
ثالثاً: معايير تحديد الخطأ الشخصي للشرطي.....٩٤
١.الخطأ خارج الوظيفة.....٩٤
٢.الخطأ المرتكب في إطار الوظيفة والمنفصل عنها.....٩٥
أ.الخطأ العمدي.....٩٦
ب.الخطأ الجسيم.....٩٦
الفرع الرابع: الخطأ المرفقي.....٩٨

أولاً- سوء أداء المرفق العام للخدمة ٩٩
١.الأعمال المادية ١٠٠
٢.القرارات الإدارية ١٠٣
ثانياً- عدم أداء المرفق العام للخدمة..... ١٠٥
ثالثاً- تأخر المرفق العام في أداء الخدمة: ١٠٧
الفرع الخامس: أحكام مسؤولية المتبوع (مرفق الشرطة) عن أعمال التابع (رجل الشرطة)..... ١١٥
أولاً: علاقة التبعية:(Lieu de préposition) ١١٦
١.عنصر السيطرة (السلطة الفعلية) ١١٦
٢.عنصر الإشراف والتوجيه ١١٨
ثانياً: وقوع الفعل الضار من التابع حال تأديته الوظيفة أو بسببها..... ١٢١
أ.ارتكاب رجل هيئة الشرطة (التابع) خطأ يضر بالغير ١٢١
ب. وقوع العمل غير المشروع من التابع حال تأدية الوظيفة أو بسببها.....١٢٢
المطلب الثالث: الضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر ١٣١
الفرع الأول: الضرر..... ١٣٢
١.كون الضرر مباشراً ١٣٢
٢.كون الضرر خاصاً .....**خطأ! الإشارة المرجعية غير معرّفة.**
٣.كون الضرر محققاً ١٣٣
٤.وقوع الضرر على حق مشروع ١٣٣
٥.إمكانية تقدير الضرر بالنقد ١٣٤
الفرع الثاني: علاقة السببية بين الخطأ والضرر..... ١٣٧
١.خطأ المضرور ١٣٨
٢.فعل الغير ١٣٩
٣.القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ ١٤٠
الفصل الثاني: المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة بدون خطأ..... ١٤٣
المبحث الأول: قواعد المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة بدون خطأ ١٤٧
المطلب الأول: قواعد المسؤولية الإدارية بدون خطأ عن أعمال الشرطة في فرنسا..... ١٤٧
الفرع الأول: خصائص المسؤولية بدون خطأ..... ١٤٨
أولاً: أفضلية المسؤولية بدون خطأ للمضرور ١٤٨

ثانياً: الطابع التكميلي أو الاستثنائي للمسؤولية بدون خطأ ١٤٩
ثالثاً: خصوصية الضرر في المسؤولية بدون خطأ ١٥١
رابعاً: الطبيعة المحايدة والموضوعية للمسؤولية بدون خطأ ١٥١
خامساً: المسؤولية بدون خطأ من النظام العام ١٥٢
سادساً: الأساس المزدوج للمسؤولية الإدارية بدون خطأ ١٥٢
الفرع الثاني: أركان المسؤولية بدون خطأ ١٥٤
أولاً: ركن الضرر ١٥٤
١.كون الضرر خاصاً ١٥٥
٢.كون الضرر غير عادي (الجسامة غير عادية) ١٥٦
ثانياً: ركن السببية ١٥٧
الفرع الثالث: حالات المسؤولية الإدارية بدون خطأ عن أعمال مرفق الشرطة في فرنسا ١٥٧
أولاً: الأضرار المترتبة على النشاط الخطر للشرطة ١٥٨
ثانياً: الأضرار الناجمة عن استخدام الشرطة لآلات خطرة ١٥٩
الفرع الرابع: الأضرار التي تلحق رجال الشرطة والمتعاونين معهم ١٦٥
أولاً: الأضرار التي تلحق برجال الشرطة ١٦٦
ثانياً: الأضرار التي تلحق بالمتعاونين مع مرفق الشرطة ١٦٧
١.الأضرار التي تلحق بالمجبرين على التعامل مع مرفق الشرطة ١٦٧
٢.الأضرار التي تلحق بالمتعاونين بناءً على طلب من مرفق الشرطة ١٦٨
ثالثاً: موقف المشرع الفرنسي ١٧٠
١.قانون ٧ كانون الثاني سنة ١٩٨٣ بالتعويض عن أعمال الغوغاء والتجمعات
(أعمال العنف) ١٧٢
٢.قانون ٩ أيلول سنة ١٩٨٦ بالتعويض عن أضرار الأعمال الإرهابية.....١٧٣
المطلب الثاني: المسؤولية الإدارية بدون خطأ في مصر ١٧٥
الفرع الأول: مرحلة الأخذ بالمسؤولية بدون خطأ ١٧٦
الفرع الثاني: مرحلة العدول عن الأخذ بالمسؤولية بدون خطأ..... ١٧٧
المطلب الثالث: المسؤولية الإدارية بدون خطأ في سورية ١٧٨
المبحث الثاني: التعويض كجزاء في المسؤولية الإدارية عن أعمال الشرطة بدون خطأ ١٨٥
المطلب الأول: طبيعة التعويض..... ١٨٥
الفرع الأول: التعويض النقدي..... ١٨٦

الفرع الثاني: التعويض العيني ١٨٨
الفرع الثالث: التعويض الأدبي..... ١٩٠
المطلب الثاني: تقدير التعويض ١٩١
الفرع الأول: أطراف علاقة التعويض عن الضرر ١٩٢
أولاً: الدائن بحق التعويض..... ١٩٣
ثانياً: المدين بحق التعويض ١٩٥
١.الحالة التي يكون فيها مصدر الضرر وحيداً ١٩٦
٢.الحالة التي تتعدد فيها مصادر الضرر ٢٠٢
الفرع الثاني: تاريخ تقدير التعويض..... ٢١٠
الفرع الثالث: آلية تقدير التعويض..... ٢١٤
أولاً: ضوابط تقدير التعويض..... ٢١٥
ثانياً: مضمون التعويض..... ٢٢٢
١.أصل التعويض ٢٢٢
٢.فوائد التعويض ٢٢٤
ثالثا: دفع التعويض..... ٢٢٦
المطلب الثالث: تقادم دعوى التعويض عن أعمال الشرطة..... ٢٢٧
الخاتمة ٢٣١
أولاً: النتائج:..... ٢٣١
ثانياً: المقترحات:..... ٢٤٠
المراجع ٢٤٥
الفهرس ٢٦٣