أسس مسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها

درجة الدكتوراه في القانون العام

إعــداد الباحث
حمزة وليد مصطفى قناة

تحت إشراف
أ.د / وليد محمد الشناوى
أستاذ القانون العام وعميد الكلية
كلية الحقوق – جامعة المنصورة
٢٠٢٣م

مقدمة

قيل الكثير في الآونة الأخيرة، عن إعادة تنظيم الحكومة المحلية، وتهيئة العمل الإداري المحلي، وإعادة تشكيل وزارات الحكومة المحلية بما يتماشى مع هيكل الحكومة المحلية الجديد، لتلبية التطلعات المشروعة للتنمية المحلية والخدمية وتطوير البنية التحتية [١].

وتقوم الإدارة المحلية بمهمة تحقيق مبدأ المشروعية، الذي يؤسس لمبدأ المساواة بين جميع الأشخاص أمام القانون، رؤساء أو مرؤوسين. ويعد هذا المبدأ من أفضل مكاسب الديمقراطية الصحيحة، والتي لا يمكن تحققها في هذا الوقت إلا عن طريق بذل التضحيات من جانب الشعوب. والدولة القانونية هي التي تنفذ المعنى الصحيح للديمقراطية، وبالتالي لا يوجد تميز بين الأشخاص – أيًا كان شأنهم – داخل الدولة، في مجال تطبيق أحكام القانون [٢].

وتتعلق مسألة مسئولية الحكومة المحلية عن أعمالها الإدارية تعلقًا غير قابل للتجزئة بمبدأ المشروعية، حيث يعني مبدأ المشروعية الخضوع للقانون وعلوه على كل شيء، بمعني أن تكون جميع تصرفات الإدارة العامة سليمة وملزمة قانوناً فقط بقدر احترامها وتوافقها مع النصوص والأحكام القانونية المعمول بها داخل المجتمع.

علاوة على ذلك، فإن عمل الإدارة يتمثل في نوعين: العمل القانوني والعمل المادي، وتعتبر مسؤولية الإدارة المحلية عن عملها المادي من القضايا المهمة في القانون الإداري. لأنه يلزم الإدارة بتنفيذ المهام الموكلة إليها لأداء العديد من الأعمال المادية المختلفة دون السعي إلى تحقيق أي أثر قانوني محدد، ولكن المشرع هو الذي يعطي الأثر القانوني لهذه الأعمال، ولا يهم ما إذا كانت الحكومة ستقوم بهذه الأفعال، سواء عن قصد أو بغير قصد، أي عن طريق الخطأ. فإذا تعرض شخص ما لضرر نتيجة لهذه الإجراءات، فإن المسؤولية الإدارية للسلطة المحلية يتم تحديدها من خلال التزامها بتعويض الطرف المتضرر ، وتستند إما إلى الخطأ أو المخاطر[٣].

موضوع الدراسة:

سوف نتحدث في هذا البحث عن الأسس التي تقوم عليها مسؤولية الإدارة المحلية، عن أعمالها وتصرفاتها، وهذا يستدعي بيان ماهية مسئولية الإدارة المحلية، وتوضيح أسس الإدارة المحلية، وبيان

---

[١] د/ سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٩م ، ص ٦٦؛ د/ فاطمة ربابعة، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ٢٠٠٥م ، ص ٣٣.

[٢] د/ حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١١م، ص٢٨.

[٣] د/ خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، ٢٠٠٣م ، ص ١١٧.

مفهوم الحكم المحلي، كما يتناول أيضًا نطاق مسؤولية الإدارة المحلية وخصائصها. كما تتناول هذه الدراسة بيان للقواعد القانونية التي تنظم مسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها.

أهمية الدراسة:

تظهر أهمية الدراسة التي تركز على كافة جوانب الإدارة المحلية، وإقامة مقارنة بين القانونين المصري والأردني في ضوء اتفاقية الصداقة والتعاون بين مصر والأردن لعام ٢٠١٥ ، والحاجة إلى التجربة المصرية في هذه المسألة الحساسة من المسائل القانونية[٤]، في حين أن قضايا التنظيم الإداري، والسلطات التنفيذية، والواجبات والصلاحيات المفوضة إلى مجالس الحكم المحلي، وتشكيلاتها، وهيكلها الإداري، والميزانيات، والموارد، وسقوف الإنفاق، وشروط العضوية، وآليات انتخاب أعضائها، وتعيين أو انتخاب رئيسها، والاستقالات من أعضائها ورئيسها، وشواغر أعضائها، وشروط انعقادها وحلها وحدود نصابها، ينظمها بالتفصيل مشروع قانون الإدارة المحلية المصري والأردني.

أما الجانب الأساسي الذي لم تتناوله نصوص تلك القوانين فيركز على مسؤولية الهيئات الإدارية التي أنتجتها تلك القوانين والتي نتج عنها تشكيل مجالسها وتحديد سلطاتها. أما مسؤولياتها عن تصرفاتها وأفعالها، بالإضافة إلى قراراتها الإدارية فتبقى متروكةً للتطبيقات القضائية التي تعود في أحكامها إلى القواعد العامة والاجتهادات القضائية على اختلاف القضايا وتنوعها.

تساؤلات الدراسة:

- ما هي الأسس التي تقوم عليها الإدارة المحلية؟
- ما هي الأهداف التي تسعي الإدارة المحلية إلى تحقيقها؟
- ما هو مفهوم الحكم المحلي، وما هي مبررات الأخذ به، وما هو الفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي؟
- ما هو مضمون مسؤولية الإدارة المحلية وضوابط تطبيقها؟
- ما هو مدلول الأعمال المادية الضارة التي تقع عليها المسؤولية، وما هي شروط هذه الأعمال؟
- ما هي التطورات التي مرت بها المسؤولية الإدارية للإدارة المحلية، وماهي خصائص هذه المسئولية؟

---

[٤] د/ رجب كريم عبد اللاه، المدخل للعلوم القانونية، الجزء الأول، نظرية القانون، دار الثقافة العربية، ٢٠١٦م، ص ١٣٨.

منهجية الدراسة:

اعتمد الباحث في إعداد البحث على المنهج الوصفي التحليلي والمقارن ، من خلال التقييم التحليلي للمراجع العلمية من كتب ودراسات وبحوث ومجلات، وكذلك من خلال دراسة المواد القانونية المتعلقة بالمحاكم في دول المقارنة، مشيراً إلى تحديد أوجه القصور واقتراح حلول لها والتي يمكن أن تسهم في حماية الحقوق المستحقة عن الضرر المنسوب إلى أخطاء الحكومة المحلية.

خطة الدراسة:

المبحث الأول: ماهية مسؤولية الإدارة المحلية.

المطلب الأول: أسس الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: مفهوم الحكم المحلي.

المطلب الثالث: نطاق مسؤولية الإدارة المحلية.

المبحث الثاني: مسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها.

المطلب الأول : الأعمال المادية التي تقع عليها مسؤولية الإدارة المحلية.

المطلب الثاني : معنى المسؤولية الإدارية للإدارة وتطورها وخصائصها.

المبحث الأول
ماهية مسؤولية الإدارة المحلية

تمهيد وتقسيم :

تتولى السلطة المحلية المهام المتعلقة بتحقيق وتفعيل مبدأ المشروعية الذي يكرس المساواة بين جميع الأشخاص أمام القانون، رؤساءً ومرؤوسين، ويعتبر هذا المبدأ من أهم إنجازات الديمقراطية الحقيقية، والتي لم تتحقق إلا من خلال التضحيات التي أنجزتها الأمم. فسيادة القانون هي المعنى الحقيقي للديمقراطية. لذلك لا تمييز بين المواطنين الموجودين داخل الدولة، أيًا كانت صفاتهم أو مناصبهم [٥].

وتحدد الإدارة المحلية للدولة الحديثة دائمًا أفضل طريقة في التنظيم الإداري لمناطقها لتلبية مطالب مواطنيها، وتقريب الخدمات إليهم بما يلبي احتياجاتهم اليومية في مجال الصحة أو التعليم أو المياه أو الكهرباء الخ، وقد يكون من الضروري تحقيق هذا الهدف من خلال اعتماد تنظيم إداري مركزي في البداية، حتى في إذا حدث اتساع وتطور للاحتياجات المحلية، فتقرر السلطة المركزية أن تخصص لنفسها المهام السياسية والاقتصادية الأكثر إلحاحًا، وتقوم بتفويض بعض سلطاتها إلى المجالس المحلية التي يتم انتخابها من المواطنين المحليين.

وترتبط إشكالية مسؤولية الإدارة المحلية عن أفعالها الإدارية ارتباطًا وثيقًا بمبدأ المشروعية، حيث إن هذا المبدأ يعني الخضوع للقانون وسيادته على كل شيء، بحيث تكون تصرفات الإدارة العامة صحيحة وملزمة قانونًا فقط بقدر ما أن تكون متوافقة مع القواعد القانونية المعمول بها في المجتمع وتعمل على احترامها [٦].

وسوف يتحدث هذا المبحث عن مفهوم مسؤولية الإدارة المحلية من خلال المطالب التالية :-

المطلب الأول: أسس الإدارة المحلية.

المطلب الثاني: مفهوم الحكم المحلي.

المطلب الثالث: نطاق مسؤولية الإدارة المحلية.

---

[٥] د/ حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١١م، ص٢٨.

[٦] د/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني – قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، ١٩٨٠، ص١٧.

المطلب الأول
أسس الإدارة المحلية

يعتبر الحكم المحلي هو صورة من صورة التنظيم الإداري المحلي، حيث يتم تقسيم المهام الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة والمستقلة التي تؤدي وظائفها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية [٧].

ويعرّف البعض الإدارة المحلية بأنها المجالس المنتخبة التي تتركز فيها الوحدات المحلية، والتي تكون مسؤولة أمام المواطنين القاطنين بتلك الوحدات وتؤدي وظائف مكملة للوظائف التي تقوم بها السلطة المركزية [٨].

ويعرفها جانب من الفقهاء بأنها (توزيع للوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر مهامها تحت إشراف الحكومة ورقابتها) [٩].

وقد عرفها بعض آخر من الفقهاء بأنها (أسلوب من التنظيم الإداري للدولة، تقوم على توزيع نشاطات الدولة ومهامها بين أجهزة مركزية ومحلية ذات كفاءة في تسيير الشأن المحلي) [١٠].

أما بالنسبة إلى القواعد التي تبنى عليها الإدارة المحلية فيمكن توضيحها على ما يلي:

تتأسس الإدارة المحلية على عدد من القواعد القانونية ومن أهمها تمتعها بالشخصية المعنوية، وأنها تتجسد في مجالس محلية منتخبة، مستقلة وتخضع للحكومة المركزية، ونوضح ذلك فيما يلي:

١- تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية:

يقصد بذلك أن يكون للإدارة المحلية الشخصية القانونية، والتي تعني أهليتها القانونية لتحمل مسؤولياتها الكاملة فيما يتعلق بممارسة وظائفها وفقًا للولاية الممنوحة لها من قبل الحكومة المركزية،

---

(٧) Naji Abdel Nour, "The Role. of Local Administration in Providing Public Services": The Experience of Algerian Municipalities, Books of .Politics and Law, Kasadi University of Merbah, Ouargla, First Issue, June 2009, p. 153.

(٨) Muhammad Mahmoud Al-Maadanah., "Local Administration Systems (Concept, Philosophy, and Goals)", The First .Arab Forum, Local Administration Systems in the Arab World, Salalah - Sultanate of Oman 18-20 August 2003, p. 8.

(٩) Fouad Al-Attar, "Principles in Administrative Law", 1955, Cairo, p. 17.

(١٠) Muhammad Mahmoud al-Tamnah, previous .reference, p. 9.

وبالتالي فهي مستقلة عن مؤسسيها والجهات التابعة لها، وتتمتع بالذمة المالية المستقلة، ويحق لها أن تقاضي الغير من خلال الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية المستقلة. وهذا يعد هو الأساس الذي يحدد استقلاليتها عن الحكومة المركزية ويوضح ما إذا كانت إدارتها لامركزية أم لا [١].

٢- تجسيد الإدارة المحلية في المجالس المحلية المنتخبة:

لا يكفي الاعتراف بالشخصية القانونية الاعتبارية للإدارة المحلية حتى تتمكن من أداء واجباتها. حيث لا يمكن لسكان المنطقة المحلية أداء واجباتهم بشكل جماعي، الأمر الذي يتطلب تحديد أشخاص منهم لتمثيلهم في هذه الهيئة المحلية، ويتم ذلك عن طريق الانتخاب وفق معايير وضوابط معينة [٢].

٣- استقلال المجالس المنتخبة وخضوعها للحكومة المركزية:

تستقل الحكومة المركزية بحقها في الإشراف والرقابة على عمل الحكومة المحلية من أجل ضمان حسن سير مهامها بما يتوافق مع الأهداف العامة ووفقًا للسياسات الموضوعة لتلبية متطلبات وتنفيذ الشؤون المحلية للسكان، وفقًا للنصوص القانونية التي تحدد هذه المهام وأفضل طريقة للقيام بها [٣].

الأهداف الخاصة بالإدارة المحلية:

من المؤكد أن جميع الدول التي تستند إلى نظام الإدارة المحلية، إنما تقوم بذلك رغبة منها في تحقيق عدد من الأهداف ومنها ما يلي:

١-الأهداف السياسية:

تنحصر هذه الأهداف في تدعيم الديمقراطية والمساهمة عن طريق اختيار من يمثل السكان المحليين من خلال العملية الانتخابية، بطريقة تؤسس مبدأ حكم المواطنين لأنفسهم وتثقيف السكان المحليين لإدارة شؤونهم واتخاذ القرارات المتعلقة بشؤونهم في إطار المبادئ الديمقراطية، مما يمنحهم خبرة سياسية في إدارة الشؤون العامة، وبما يؤدي إلى تدعيم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل الوطني وتقليل احتكار بعض الأحزاب للأعمال السياسية، وتقوية وتعزيز النسيج السياسي والاقتصادي والاجتماعي داخل الدولة بصفة عامة [٤].

٢-الأهداف الاجتماعية:

---

(١) Muhammad Mahmoud al-Dinna, same. previous reference.

(٢) Ibid, p. 10.

(٣) Ibid, p.11.

(٤) Ibid, pp. 15-16.

يساهم المجتمع المحلي في ربط السلطة المركزية بقاعدتها الشعبية، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على السكان المحليين ويستجيب لاحتياجاتهم الاقتصادية، ويساهم في ترسيخ الثقة في المواطنين واحترام رغبتهم في المشاركة في إدارة الشؤون العامة. كما ينمي الشعور بالانتماء للوطن والتضحية من أجل رفعته [١].

٢- الأهداف الإدارية:

تتمثل هذه الأهداف الإدارية في العمل على تحقيق الكفاءة الإدارية، لاسيما في الجوانب الاقتصادية الضرورية، والتي تكون على أجندة الشؤون المحلية في الغالب، والعمل على إنهاء البيروقراطية داخل إدارات السلطة المركزية، وتهيئة المناخ للمنافسة بين المجموعات المحلية المختلفة والاستفادة من تجارب بعضها البعض بما يحقق الرخاء داخل الدولة بأكملها [٢].

التمييز بين الحكم المحلي والإدارة المحلية:

قد يخلط العديد من الباحثين بين مفهوم الإدارة المحلية ومفهوم الحكم المحلي، حيث يتضمن كلاً من النظامين إدارة الشئون المحلية في بلد ما، وفقًا للوائح وسلطات وواجبات يحددها القانون، غير أن كلاً من النظامين يتميزان ببعض الخصائص التي تميزهم عن غيرهم، والتي تتمثل فيما يلي:

١- **اللامركزية:** وتعني تقسيم السلطات بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة والمستقلة، والتي تمارس أعمالها في نطاق من الوصاية والرقابة من خلال الحكومة المركزية، ويمكن التمييز بين شكلين من أشكال اللامركزية: أولها لامركزية إقليمية، ومعناها أن يتم التسليم باستقلال إقليم محدد، فيكون له شخصية معنوية ويتمتع بالذمة المالية المستقلة عن الإدارة المركزية، ويكون له الميزانية الخاصة والمستقلة، مع حقها في استخدام الامتيازات الخاصة بالسلطات العامة داخل هذا الإقليم. والشكل الثاني: اللامركزية الإدارية، ويقصد بها منح بعض المرافق العامة استقلال يمكنها من تسيير الشئون العامة مثل الجامعات والجمعيات والمستشفيات وغيرها [٣]، ونستطيع أن نميز بين صورتين من صور اللامركزية الإدارية على ما يلي:

أ-اللامركزية الإدارية الإقليمية: تتمثل في أن عدد الأفراد الذين يمثلون أبناء المنطقة، يتم اختيارهم بالانتخاب، تؤدون وظائف إدارة الشؤون المحلية، ويتم ذلك من خلال هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية[٤].

ب-اللامركزية الإدارية المصلحية: يقصد بها أن تقوم جهة عامة بأداء مهامها داخل إقليم معين أو عدد من الأقاليم، وهذا الأسلوب الإداري يتعلق بتحقيق بعض المصلح الاقتصادية والتجارية في غالب

---

(١) Ibid.
(٢) Ibid.
(٣) Hosni Bodiyar, previous reference, pp. 57-58.
(٤) Muhammad Mahmoud al-Tabnah and. others, previous reference.

الأحوال، وتستند الدولة إلى هذا الأسلوب للتخلص من البيروقراطية والتشديدات الإدارية بهدف منح الحرية لمؤسسة بعينها [١].

٢- **الاستقلال:** يتم تحديد نسبة استقلال المجتمع المحلي عن الإدارة المركزية في إدارة شؤونه وطبيعة ذلك الاستقلال من حيث الاستقلال الإداري البحت، كما هو الحال في الدول ذات النظام الموحد، أو تجاوز ذلك وتقوم بمجالات التشريع والتنفيذ، مما يمنحها شكل الاستقلال السياسي، كما هو الحال مع الحكومة المحلية في الأقاليم المستقلة تماماً، أو في الدول ذات النظام الفيدرالي [٢].

المطلب الثاني

مفهوم الحكم المحلي

تمهيد وتقسيم :

يعرف بعض الفقهاء الحكم المحلي بأنه (نظام شامل تتنازل بموجبه الحكومة المركزية عن بعض صلاحياتها التشريعية والتنفيذية والقضائية لفائدة جماعات محلية مستقلة، تمارس مهامها على إقليم جغرافي محدد) [٣].

ويعتبر بعض الفقهاء الحكم المحلي تطويراً من الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي والحكم الذاتي، وما الفرق بين هذه المصطلحات إلا في درجة الاستقلال واللامركزية، وتحديد مسار التنمية من عدم وجود التركيز الإداري والتحول إلى نظام الإدارة المحلية، ثم التحول نحو الحكم المحلي، ثم أخيراً إلى نظام الحكم الذاتي [٤].

كما يعرف نظام الحكم المحلي بأنه يملك صلاحيات كبيرة ويتمتع بالاستقلال بسبب الأعمال التي يقوم بها تحت سيادة الإدارة المركزية للدولة، وهذه الصلاحيات يكتسبها الحكم المحلي من خلال تنازل السلطة المركزية عنها لصالح سلطات الحكم المحلية [٥].

وعلى هذا الأساس سنتناول هذا المطلب من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول : مبررات الأخذ بنظام الحكم المحلي.

الفرع الثاني : الفروق بيـــن الإدارة المحلية والحكم المحلي.

---

(١) Ibid.

(٢) Abdul-Razzaq Ibrahim Al-Sheikhly, ."The Relationship Between Central Government and Local Authorities" (Comparative Study), available at: http://www.shatharat.net/vb/showthread.php?t=11690, date of visit 15 April 2010.

(٣) Akram Salem, "Facts and Criteria on Local Administration. or Local Government," The Civilized Dialogue - Issue: 2258/4/2008, at the link: http://www.ahewar.org, date of visit: April 15, 2010.

(٤) Abdul-Razzaq Al-Sheikhly, previous reference.

(٥) Naji Abd al-Nur, previous reference, p. 153.

الفرع الأول
مبررات الأخذ بنظام الحكم المحلي

تتعدد المبررات التي تدعو إلى تبني نظام الحكم المحلي من بلد عن غيرها، لكن يعتبر من أهم العوامل هي الخاصة بالمساحة الجغرافية الشاسعة للدولة، بالإضافة إلى تعدد القوميات داخلها، وكذلك أيضاً عند القيام بعملية إعادة توحيد البلاد في حالة تفتت بعض الأقاليم أو عند استقلالها عن القوى الاستعمارية.

كما إن إدخال أسلوب الحكم المحلي يجعل عملية توحيد أقاليم الدولة أمر سهل؛ لأن المناطق الجديدة تحصل على قدر كبير من الاستقلالية في تسيير شؤونها، وقد يتراءى لبعض الأقاليم أنه في الانضمام إلى هيكل سياسي حديث يعد تهديداً لذلك الاستقلال، لذلك يعد نظام الإدارة المحلية من الأشكال التي تحافظ على الاستقلال السياسي ويحقق الوحدة في الوقت نفسه، وهذا الذي تم تطبيقه أثناء تكوين اتحاد الولايات المتحدة الأمريكية والعديد من البلدان الفيدرالية الأخرى، سواء أكان في قارة أوروبا أم في قارة إفريقيا [١].

العوامل التي لها تأثير على نظام الحكم المحلي:

يرجع التناقض الذي نلاحظه في تصميم الحكم المحلي داخل دولة ما، أو الاختلاف بين دولة وأخرى، إنما يعود إلى البيئة المحيطة به أو إلى بعض الظروف التي أدت إلى اللجوء إليه، ونتناول هنا العوامل التي يكون لها تأثير مباشر على فكرة تأسيس الحكم المحلي، وهي على ما يلي:

١- **المؤثرات الجغرافية:** تعتبر المؤثرات الجغرافية وقلة وسائل النقل واتساع وامتداد الرقعة الجغرافية للدولة من أهم العوامل التي تؤثر على نظام الحكم المحلي فيها، فعلى سبيل المثال، إذا كانت الدولة تتكون من جزر بعيدة مثل جمهورية القمر الفيدرالية، فهذه المسافة بين المناطق تؤدي إلى هبوط الاتصال بين هذه الجزر وبين السلطة المركزية، مما يؤدي إلى ضعف إحداهما، فالمناطق المتباعدة أو

---

(١) Ibid.

الواسعة للغاية تكون الحاجة لديها ملحة لإنشاء حكومات محلية قوية وفعالة، لتعمل على منع انفصال هذه المناطق عن الحكومة المركزية [١].

٢- **المؤثرات السياسية:** يتأثر نظام الحكم المحلي بالأوضاع السياسية لأنه يمثل جزء من النظام السياسي للدولة، فقد يكون النظام السياسي ديكتاتورياً أو لا يتمتع بالاستقرار؛ نظراً لأن الحكومة المحلية هي صورة مصغرة للإدارة العامة في الدولة، فإنها تؤثر فيه وتتأثر به بشكل سلبي وإيجابي، فكلما كان النظام أكثر ديمقراطية واستقراراً ، كلما أدى إلى تماسك الحكومة المحلية [٢].

٣- **المؤثرات التاريخية:** تعلمت غالبية الحكومات المحلية التي تمارس حالياً في العالم، سواء أكانت أقاليم أم ولايات تجربة الاستقلال والحكم الذاتي طوال تاريخها، وهي ما يجعل التحول نحو نظام حكم أقل مما حققته أمراً ليس باليسير، فتعتبر الولايات الأمريكية التي كونت الاتحاد كانت عبارة عن ولايات تتمتع بالاستقلال الذاتي، وقد لعبت الظروف التاريخية دوراً حاسماً في تبني نظام الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية [٣].

٤- **المؤثرات الاقتصادية:** يعتبر النظام الاقتصادي للحكومات المحلية هو جزء من المقدرات الاقتصادية الكلية للدولة، وإن كان يختلف من منطقة إلى أخرى حسب الإمكانيات الاقتصادية التي تحدد طبيعة المناطق سواء كانت زراعية أو صناعية أو سياحية وغيرها. حيث إن الاقتصاد هو المحرك الرئيسي للمهام التي تقوم به الحكومات المحلية، حيث يعمل على دعم الميزانية المحلية، مما يسهل عليها تحمل الأعباء الإدارية ودعم عملية التنمية المستدامة للرقعة التي تقع تحت إدارتها [٤].

٥- **المؤثرات الاجتماعية والثقافية:** تنتشر الأحياء العشوائية نتيجة الهجرة الداخلية من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية، ويزداد عدد سكان هذه المدن بشكل غير طبيعي وبدون تحكم، مما يجهد عمليات الرعاية الصحية والنقل والتعليم، ويساهم في انتشار المشاكل الاجتماعية وازدياد الجرائم المنظمة، وينتج عن ذلك أيضاً خلو الريف من الكفاءات التي تؤثر في تطوير الزراعة والمجالات العديدة المرتبطة بها كتربية الماشية وغيرها، مما يعد إهداراً لموارد مهمة تتحملها خزينة الدولة من أجل توفير هذه المتطلبات [٥].

---

(١) Muhammad Mahmoud al-Badanah .and others, previous reference, p. 22.
(٢) Ibid.
(٣) Ibid., P. 23.
(٤) Ibid, p. 24.
(٥) Ibid.

الفرع الثاني
الفروق بيــن الإدارة المحلية والحكم المحلي

تطرح قضية الاختلاف بين نظام الحكم المحلي نقاشاً كبيراً بين الفقهاء، فبعضهم يرى أن ما يميز الإدارة المحلية هو اللامركزية والاستقلال الإداري، أي أنها يحكمها القانون الإداري، بينما الحكم المحلي الذي يتميز عن طريق اللامركزية والاستقلال السياسي والإداري، ويعتبر خاضعاً للقانون الدستوري. وهذا يشير هذا إلى طبيعة الصلاحيات في كلا النظامين، حيث تستمد الإدارة المحلية صلاحياتها من خلال تفويض الحكومة المركزية لها، ويمكن تمديدها أو إلغاؤها أو تقنينها حسب الحاجة، بينما تعتبر السلطات في نظام الحكم المحلي مكتسبة من نظامها الأساسي ولا تكون قابلة للتصرف من خلال الحكومة المركزية، إلا من خلال إجراءات شديدة التعقيد، لأن هذه السلطة تجد أساسها في الدستور الذي أنشأ الدولة وليس من القانون الإداري [١].

ويمكن التوقف عند موضوع الاختلاف بين الإدارة المحلية والحكم المحلي من خلال اتجاهين يتمثلان فيما يلي:

الرأي الأول: يرى عدم وجود فروق بينهما:

يعتقد أنصار هذا الرأي أن الإدارة المحلية هي مقدمة للحكومة المحلية ومرحلة سابقة لها، ويستنتجون ذلك من إدخال أنظمة الإدارة المحلية في العديد من البلدان في المراحل الأولى من تشكيلها، من أجل السيطرة على الأوضاع السياسية والاقتصادية والإدارية، وبهدف تعزيز الوحدة الوطنية، ويكون ذلك تمهيد للانتقال فيما بعد إلى مرحلة تمنح فيها الأقاليم الاستقلال السياسي والإداري وحرية إدارة الشؤون المحلية بنفسها [٢].

ويقرر جانب من أنصار هذا الاتجاه إلى القول بعدم التمييز بين المعنيين، والقول بأن البلدان ذات النظام الموحد تقر نظام الإدارة المحلية والدول الفيدرالية تعتمد نظام الحكم المحلي، لكن أساس المسميين

---

(١) Rachid Lebker, "The Brave Choice Between .Local Government and Local Administration," Al- Masaa .Newspaper, Morocco, 17-18-19/11/2010.

(٢) Ibid.

ينحصر في أمرين هما: اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية، فنجد أن دولة مثل جنوب أفريقيا تنفذ نظام الحكم المحلي على الرغم من أن دستورها لم ينص على أنها دولة فيدرالية بشكل صريح، وبناء على ذلك يمكن القول بأن معنى المفهومين هو ذاته، على الرغم من أنه يختلف من دولة عن غيرها، ولا يمكن التمسك هنا بقضية المجالس المنتخبة، ولا بدرجة مساهمة المواطنين في إدارة الشؤون المحلية الخاصة بهم؛ لأن الانتخابات في كلا النظامين هي طريق للتمثيل المحلي [١].

الرأي الثاني: يرى وجود فروق بينهما:

يعتمد أنصار هذا الاتجاه على حقيقة أن الإدارة المحلية هي نظام يستخدم أسلوب اللامركزية الإدارية عن طريق تقسيم المهام الإدارية بين السلطة المركزية والأقاليم أو المحافظات، أما بالنسبة للحكم المحلي، فهو نظام يتسم باللامركزية السياسية، عن طريق تقسيم السلطات السياسية بين الحكومة المركزية وحكومة الأقاليم، مما يعني أن الحكومة المحلية تمارس الاختصاصات السياسية بالإضافة إلى الاختصاصات الإدارية، على عكس الإدارة المحلية التي تقتصر وظيفتها على المهام الإدارية دون السياسية [٢].

ويرى الباحث أن إقامة حكومة محلية طبقًا للقوانين الإدارية التي لا تشترط في كثير من الأحيان إجراءات مشددة لتعديلها أو إنهائها، وتكون صلاحيات الوحدات الإدارية في الإدارة المحلية مفوضة وليست مخولة، واستقلالها إداري بحت وليس لها تدخل في الاختصاصات السياسة. أما بخصوص الحكم المحلي، فيتم إنشاؤه بموجب قوانين دستورية أو بموجب دساتير تحتاج عادة إلى إجراءات صعبة لتعديلها. وبالتالي، فإن الصلاحيات المخولة للوحدات الإدارية في نظام الحكم المحلي هي سلطات مخولة مصحوبة باستقلال سياسي حقيقي.

---

(١) Tafnara and others, previous reference, pp. 19-22.

(٢) Tamenah et al., Previous reference, pp. 19-22.

المطلب الثالث

نطاق مسؤولية الإدارة المحلية

تمهيد وتقسيم :

يتعلق الموضوع الخاص بمسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها الإدارية تعلقًا لا يقبل التجزئة عن مبدأ المشروعية، فيعني هذا المبدأ خضوع الكافة للقانون، وأن سيادته فوق الجميع، بحيث لا يمكن أن تكون أعمال الجهات الإدارية العامة سليمة وملزمة وفقًا لأحكام القانون إلا بمدى احترامها للنصوص القانونية المطبقة داخل المجتمع [١].

وتباشر الإدارة المحلية المهام المتعلقة بتفعيل مبدأ المشروعية الذي يكرس إلى المساواة بين جميع الأفراد أمام القانون، لا فرق بين الحكام أو المحكومين، ويعتبر هذا المبدأ من أهم إنجازات الديمقراطية الصحيحة، والتي لم تتحقق إلا في هذا الوقت إلا من خلال تضحيات الأمم. فسيادة القانون هو التطبيق الحقيقي للديمقراطية. لذلك، لا ينبغي أن يوجد تمييز بين الأشخاص في مجال تطبيق القانون داخل الدولة، أيًا كانت الخصائص التي يتمتعون بها [٢].

وبناءً على ذلك سوف نتحدث من خلال هذا المطلب عن موضوع نطاق مسؤولية الإدارة المحلية والخصائص التي تميزها من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول : ماهية مسؤولية الإدارة المحلية.

الفرع الثاني : مسؤولية الإدارة المحلية في مصر.

---

[١] د/ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني – قضاء التعويض وطرق. الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، ١٩٨٠، ص١٧ .

[٢] د/ حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، دار. الفكر الجامعي، ٢٠١١م، ص٢٨ .

الفرع الأول
ماهية مسؤولية الإدارة المحلية

يتطلب أداء الإدارة المحلية للواجبات والمسؤوليات الموكلة إليها بموجب الدستور أداء العديد من الواجبات الإدارية المختلفة والمتعددة، ولكن على الرغم من تعدد هذه الواجبات وتنوعها، فإنها تنقسم إلى مجموعتين، تشمل الأولى منها الأنشطة القانونية، والمجموعة الثانية تشمل العمل المادية [١].

وعندما تقوم الإدارة بالأعمال المادية فهي تقوم بها دون أن تهدف من ورائها إحداث آثار قانونية معينة، سواء أكان ذلك إيجابياً أم سلبياً، وتكون من مستلزمات أعمالها اليومية والأعمال التي تحدث عن خطأ موظفيها [٢].

وفيما يتعلق بالأعمال القانونية، مثل القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية، تقوم الإدارة بتنفيذها بهدف إحداث آثار قانونية ضد الآخرين أو في مواجهتها نفسها. لذلك يرتبط الإجراء القانوني بإرادة الشخص الذي أخذها، ويدور النظام القانوني الذي يحكم الإجراء حول مشروعية هذا الإجراء أو عدم مشروعيته [٣].

وتتعدد الأعمال القانونية التي تقوم بها الإدارة المحلية، ويمكن حصرها في صنفين، هما:

النوع الأول: الأعمال القانونية التي تقوم بها الإدارة المحلية من طرف واحد دون أن يشاركها أية أطراف أخرى، مثال ذلك، القرارات الإدارية والتعليمات التي تصدرها والإرشادات والمقترحات التي تقرها [٤].

النوع الثاني: الأعمال والإجراءات القانونية التي تقوم بها الإدارة المحلية بالاقتران مع إرادة أطراف أخرى عن طريق الاتفاق على تحقيق أثر قانوني محدد، والذي يتمثل في إنشاء أو تعديل أو

---

[١] د/ علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٨م ، ص٤ .

[٢] Simonet, Daniel (2011). The New Public Management Theory and the Reform of European Health Care Systems: An International Comparative Perspective, International Journal of Public Administration, Vol. 34, pp. 815–826.

[٣] د/ محمد فؤاد عبد الباسط، نشاط الإدارة ووسائلها، دار زمزم للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص١٤.

[٤] د/ محمد فؤاد عبد الباسط، نشاط الإدارة ووسائلها، المرجع السابق، ص ١٥.

إلغاء التزام محدد، مثل العقود الإدارية، وجميع الإجراءات القانونية الأخرى التي تخضع لمبدأ الاتفاق [١].

إن انحراف الإدارة المحلية عن الغرض الأساسي الذي تم إنشاؤها من أجله، يجعلها مسؤولة عما تحدثه من أعمال وتصرفات أمام القانون، حيث إنها تتحمل المسؤولية نتيجة أفعالها غير القانونية، مما يضعها في موضع المسؤولية عن تلك التصرفات أو الإجراءات، غير أنه في بعض الظروف تكون هذه الإجراءات والأفعال مبررة باسم المصلحة العامة للدولة [٢].

كما إنه في بعض الأحيان، قد يترتب على نشاط الإدارة المحلية بعض الأضرار المادية أو المعنوية التي تصيب الأفراد مما يقتضي تعويضهم مالياً عن هذه الأضرار، ولكن يجب أن تكون قواعد الإدارة المحلية مرنة وبعيدة عن التعقيد الذي يعيق ويقيد نشاطها ويمنع الابتكار والتطوير [٣].

بالإضافة إلى ذلك، تعمل الإدارة المحلية كشخصية اعتبارية وتتصرف مباشرة من خلال الأشخاص الطبيعيين الذين يقومون بأعمال قانونية باسمها ونيابة عنها وهم الموظفون، وإذا ترتب على هذه الأعمال أو التصرفات أية أضرار، فيلزم بيان الجهة التي يقع عليها عبء المسئولية وتعويض المضرورين، وهذا يثير التساؤل حول من هو المسئول عن هذا التعويض هل هي جهة الإدارة ذاتها أم الموظفين الذين يعملون بتلك الجهات أم يتحملون التعويض بالتضامن فيما بينهما؟.

كما إنه لا شك في أن دعاوى التعويض التي يتم تحريكها ضد الإدارة المحلية هي منازعات إدارية يتم النظر فيها بمعرفة القضاء الإداري، طبقًا لقواعد قانونية تختلف عن قواعد القانون المدني التي تنظم علاقات ومنازعات الأفراد العاديين [٤].

وتعني مسؤولية الإدارة المحلية أن تتحمل المسؤولية المدنية التي تقوم على أساس الخطأ، وهي التزامها بدفع تعويضات لمن تضرر نتيجة الخطأ الذي قد يصدر عن الموظفين الذين يعلمون لديها، سواء كان هذا الخطأ متعلقًا بالتصرفات القانونية أم الأعمال المادية البحتة.

وأدى تطور المسؤولية الإدارية منذ أواخر القرن التاسع عشر، في كل من مصر وفرنسا، إلى تحديد مسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها وتصرفاتها الإدارية، باستثناء مجموعة تسمى بأعمال السيادة. فإن تسببت الإدارة المحلية في إلحاق أية أضرار بشخص طبيعي أو اعتباري، فهي مسؤولة عن ذلك ويجب عليها تعويض الطرف المتضرر [٥].

---

[١] د/ علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، مرجع سابق، ص٣٨.

[٢] د/ أحمد حمد الفارسي، د/ داود عبد الرزاق الباز، مبدأ المشروعية وقضاء المسؤولية الإدارية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠٠٩م ، ص٢٨.

[٣] د/ بلال أمينزين الدين، المسؤولية الإدارية التعاقدية وغير التعاقدية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١، ص٢٥.

[٤] د/ شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٢٢ .

[٥] د/ حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، مرجع سابق، ص ١٥.

وتتزايد أيضًا المسؤولية المدنية للإدارة المحلية والتي تنقسم إلى نوعين: النوع الأول، وهي المسؤولية التعاقدية التي تنشأ عن خرق التزام تعاقدي، والنوع الثاني هو المسؤولية التقصيرية التي تنبع من الفعل الضار الذي تقوم به الإدارة المحلية [١].

ومن الجدير بالذكر أن المسؤولية في القانون المدني تستند إلى ثلاث أركان، وهي الخطأ وحدوث الضرر وقيام علاقة السببية بين الخطأ والضرر [٢]، غير إن القضاء الإداري في فرنسا ومصر قررا تطبيق مضمون معين لركن الخطأ على مجال المسؤولية الإدارية والذي يقوم على أساس التمييز بين شكلين: الأول، هو الخطأ الشخصي الذي ينسب إلى الموظف نفسه والمكلف بتحملها من أمواله الخاصة. أما النوع الثاني وهو الخطأ المصلحي أو المرفقي الذي ينسب إلى المرفق العام ذاته، وهنا تقع المسؤولية على عاتق الجهة الإدارية دون غيرها [٣].

ويتضح مما سبق، أن مسؤولية الإدارة المحلية تقوم – كقاعدة عامة – على أساس الخطأ، واستثناءً تقوم المسؤولية على أساس المخاطر وتحمل التبعة، ومن ثم لا يوجد ما يمنع من تحمل الإدارة المحلية للمسئولية حتى وإن لم ينسب إليها خطأ محدد [٤].

أما بخصوص مسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها المادية في القانون الأردني، فإنها تخضع لأحكام القانون المدني الأردني رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦ م، حيث تناول المشرع الأردني بشكل عام قضية المسؤولية عن الأفعال الضارة في مواده (٢٥٦، ٢٥٧، ٢٥٨) من القانون المدني، الذي بموجبه يجوز تحميل الإدارة بالمسئولية عندما تحيد عن مبدأ المشروعية عند التعامل مع الأفراد حال أداء نشاطها.

ونظراً للصلاحيات والامتيازات الواسعة التي تتمتع بها جهة الإدارة بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة، فقد يؤثر ذلك على مبدأ المشروعية، ومن ثم يلزم أن تُسأل جهة الإدارة عن أفعالها التي تنتهك هذا المبدأ، من أجل حماية حقوق الأفراد والحفاظ على حرياتهم، ومن ثم تكون عقوبة انتهاك الإدارة المحلية لمبدأ المشروعية هو بطلان التصرفات والأعمال التي تقوم بها.

كما تنعكس هذه المصلحة في أهمية التعويض عن الأفعال المادية التي تضر الأفراد، حتى لا يحرم هؤلاء الأشخاص من تعويضهم بسبب انتهاكات الإدارة المحلية، وعند سلوكها في أعمالها المادية عدم مراعاة أحكام القانون أو عدم مراعاة مدى مشروعيتها؛ لأنه في حالة عدم النص على التعويض فإن جهة الإدارة ستشعر بعدم وجود مسئولية أو رقابة على أفعاله.

وتتجلى أهمية هذه الدراسة أيضًا؛ لأن مسألة التعويض عن الأفعال الضارة التي تقوم بها الإدارة المحلية هي من القضايا الحديثة نسبيًا في الأردن، وفقًا لما قرره القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ الخاص بمحكمة العدل العليا، الذي بموجبه أصبح القضاء الإداري بالأردن نظامًا قضائيًا كامل الأهلية، ويختص

---

[١] د/ سيد وفا، مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٥، ص٨.

[٢] د/ عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الثاني، مصادر الالتزام، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٩٨م ، ص١٠٧٨.

[٣] د/ عزيزة الشريف ومحمد العتيبي، القانون الإداري، الدعاوي الإدارية، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٤، ص٢٤.

[٤] د/ علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، مرجع سابق، ص ١٥١ .

بالفصل في دعاوى الإلغاء والتعويض عن الأعمال الضارة التي تصدر عن الجهات الإدارية بصفة عامة.

الفرع الثاني

مسؤولية الإدارة المحلية في مصر

يختص مجلس الدولة المصري بالفصل في دعاوى الإلغاء، وقضايا التعويض عن الأضرار المترتبة على الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة المحلية [١]، وهذا من شأنه أن يطرح التساؤل حول: هل يشتمل هذا الأمر مسئولية الإدارة المحلية عن جميع أعمالها، سواء تمثلت في أعمال مادية، أو تصرفات قانونية؟.

نشير بداية إلى أن المسئولية الإدارية: لها معاني مختلفة، فقد تكون مسئولية سياسية، أو مسئولية جنائية، أو مسئولية تأديبية، أو مسئولية مدنية [٢]، لكن يقصد بالمسئولية في سياق هذا البحث هو المسئولية المدنية، وهي مبنية على التزام كل من يسبب الضرر، إذا استوفت فيه شروط معينة بالتعويض عن هذا الضرر الذي لحق بالغير، سواء كان الضرر مادياً أو معنوياً.

ويعتبر الفعل الضار هو إحداث الضرر بنتيجة الفعل غير المشروع، أو إحداث الضرر على شكل مخالف لأحكام القانون [٣].

أما بالنسبة لدعوى الإلغاء: فهي الدعوى التي تهدف إلى إلغاء القرار الإداري، وإنهاء أية آثار له من تاريخ صدوره، كما إنها دعوى قضائية من دعاوى المشروعية، ويكون موضوعها تحديد مدى

---

[١] د/ محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثالث، مسؤولية السلطة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠١٤، ص٢٥.

[٢] د/ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، ص٤٩.

[٣] د/ عدنان السرحان إبراهيم، ود/ نوري حمد خاطر، شرح القانون. المدني، مصادر الحقوق الشخصية، دار الثقافة، ٢٠١٣، ص٣٦٥.

توافق القرار المطعون فيه مع مبدأ المشروعية، والتي يقف فيها دور القاضي عند فحص مشروعية هذا القرار، وفي حالة تعارضه، فإن القاضي الإداري يصدر حكمه بإلغاء القرار، وإذا لم يكن الأمر كذلك، فيحكم برفض هذه الدعوى [١].

وتعتبر دعاوى التعويض من الدعاوى الشخصية التي يرفعها الشخص المتضرر أمام القضاء من أجل المطالبة بتعويضه عما أصابه من أضرار سواء أكانت مادية أم معنوية، بسبب التصرفات غير المشروعة لجهة الإدارة أو أحد عمالها [٢].

ويعرف القرار الإداري بأنه: (عمل قانوني يصدر بإرادة الإدارة المنفردة بما لها من سلطة بمقتضى القانون، بقصد إحداث أو تغيير في المراكز القانونية القائمة، فترتب التزامات على الإدارة وتنشئ للأشخاص حقوقاً) [٣].

ويقصد بالأعمال القانونية: (جميع الأعمال التي تعبر فيها الإدارة المحلية عن إرادتها المنفردة المتمثلة في القرارات الإدارية بهدف تحقيق مصلحة عامة، وترتب أثراً قانونياً) [٤].

أما الأعمال المادية فهي كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة المحلية التي لا يكون الهدف منها تحقيق أثر قانوني محدد.

وتعد المسؤولية التقصيرية هي التي تترتب على خرق االلتزام القانوني السابق بعدم إلحاق الضرر بالآخرين، والضرر غير المشروع هو مصدر للمسؤولية في حدود الأحكام القانونية المطبقة عليه [٥].

---

[١] د/ عزيزة الشريف ومحمد العتيبي، القانون الإداري، الدعاوي الإدارية، مرجع سابق، ص ٧٨.
[٢] د/ عزيزة الشريف ومحمد العتيبي، القانون الإداري، الدعاوي الإدارية، المرجع السابق، ص٧٤.
[٣] د/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس،١٩٨٩م، ص١٨٦.
[٤] د/ علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، مرجع سابق، ص ٣٦ .
[٥] د/ عدنان السرحان إبراهيم ونوري حمد خاطر، شرح القانون المدني، مصادر الحقوق الشخصية، مرجع سابق، ص ٣٥٤.

المبحث الثاني

مسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها

تمهيد وتقسيم :

يمكن أن تكون الأعمال التي تقوم بها عبارة عن تصرفات معينة ويكون لها آثار قانونية محددة، كما يمكن أن تكون هذه الأعمال مادية ليس لها تأثير قانوني، على الرغم من أن القانون يقرر عليها بعض الأحكام المتعلقة بها [١].

وتعتبر الوزارات والإدارات الحكومية التي تتبعها، التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة عن الدولة، إدارة عامة مركزية تدخل في إطار تنظيم السلطة المركزية للدولة [٢].

ولقد أدرك الفقه والقضاء والتشريع أن المسؤولية الإدارية تنعقد عن أعمال الإدارة المحلية، سواء عن التصرفات القانونية أو الأعمال المادية، وسواء كان ذلك بمعناها الشكلي، أي التي اتخذتها إحدى الإدارات المحلية، وعن طريق اتباع الإجراءات والوسائل ذات الطبيعة الإدارية التي يقررها القانون العام، أو بالمعنى الموضوعي، أي تلك الأفعال التي تعبر عن جانب من جوانب الوظيفة الإدارية بالمعنى الفني الذي يتعلق بإدارة أجهزة الدولة الإدارية أو الخدمية أو النفعية وبشؤون العاملين بها، بغض النظر عن نوع المرفق أو الجهاز الصادر عنه أو الجهة المعنوية القائمة بهذه الأعمال [٣].

ومن المهم للغاية تحديد مفهوم مسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها المادية؛ لأن هذا يؤدي إلى تحديد القواعد القانونية التي تحكم هذا الموضوع إذا أثير بشأنه نزاع، حيث يتم تطبيق قواعد القانون

---

(١) Abd AL Wahab, M. Refaat :Administrative Judiciary, Halabi Publications, Beirut, 2003, p 65.

(٢) د/ علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٣) د/ حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، مرجع سابق، ص٢٨.

الإداري على الأعمال الإدارية التي تقوم بها جهة الإدارة، ويتم تطبيق قواعد القانون الخاص على المنازعات المدنية الخاصة بالجهات الإدارية [١].

وبناءً على ذلك فإن الدراسة تقتضي بيان مضمون الأعمال المادية، وأيضًا بيان معنى المسؤولية الإدارية المترتبة عليها عن طريق توضيح مفهومها وتطورها وتحديد خصائصها، كما نشير إلى الأساس الذي تتبني عليه هذه المسؤولية. وسوف نتحدث عن ذلك من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول : الأعمال المادية التي تقع عليها مسؤولية الإدارة المحلية.

المطلب الثاني : معنى المسؤولية الإدارية للإدارة وتطورها وخصائصها.

المطلب الأول

الأعمال المادية التي تقع عليها مسؤولية الادارة المحلية

تمهيد وتقسيم :

يلزم توضيح مضمون الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة المحلية؛ لأنه إذا ترتب على هذه الأعمال أية أضرار بأحد الأفراد نتيجة هذه الأعمال المادية، فهنا يجب أن تقوم المسؤولية الإدارية التي تهدف إلى إقامة توازن بين مصلحة الأشخاص وجهة الإدارة، وتعتبر أيضًا بمثابة المقابل الذي يلزم أن تتحمله الإدارة المحلية مقابل ما يحدث للأفراد من ضرر [٢].

وعلى ذلك، سوف يتكون هذا المطلب من فرعين: نتناول في الأول منهما تعريف الأعمال المادية الضارة التي تتسبب في حدوثها جهة الإدارة، كما نخصص الفرع الثاني لبيان مضمون المسؤولية الإدارية للإدارة على النحو التالي:

الفرع الأول : مدلول الأعمال المادية الضارة التي تقع عليها المسؤولية وشروطها.

الفرع الثاني : الشروط الواجب توافرها في العمل المادي الضار.

---

[١] د/ حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، مرجع سابق، ص ٢٦.

[٢] د/ عزيزة الشريف، القانون الإداري، مسؤولية السلطة العامة. وموظفيها، قضاء التعويض، مؤسسة دار الكتب، الكويت، ٢٠٠١، ص١٤.

الفرع الأول

مدلول الأعمال المادية الضارة التي تقع عليها المسؤولية وشروطها

نالت نظرية الفعل المادي الضار أو الغصب الاهتمام الكبير من جانب الفقهاء والقضاة، بالإضافة إلى اهتمام التشريع في النظام المصري والفرنسي بهذه النظرية؛ لأنها تعد أحد المصادر الرئيسية لتحمل الجهات الإدارية بالمسؤولية الإدارية عن الأضرار التي يتعرض لها الأفراد نتيجة قيامها بهذه الأعمال المادية الضارة، كما تعد هذه النظرية وسيلة مهمة للحد من عدوان جهة الإدارة على حقوق وحريات الأفراد، بناءً على الامتيازات التي تتمتع بها في أداء واجباتها بشكل عام [١].

وتتضمن الأعمال المادية للإدارة المحلية كل الأعمال والأفعال التي لا تخضع لمضمون القرارات الإدارية، فعلى سبيل المثال عندما تصطدم سيارة حكومية بشخص ما وتجرحه، أو عندما يسيء الموظف معاملة شخص ما، أو أن تقوم الإدارة بعمل حفرة في طريق عام بدون وضع علامات تشير إليها وتتسبب في إصابة المارة، أو إذا لم يتأكد أحد الموظفين من خلو المكان من المتفجرات، أو إذا أهمل الموظف في الحفاظ على أوراق الامتحان، مما أدى إلى ضياعها أو تلفها، فكل هذه الأعمال تعتبر من الأعمال المادية التي ينبغي أن تتحمل الإدارة مسئولية الأضرار التي تترتب عليها [٢].

ومن الثابت أنه يوجد اختلاف بين مسؤولية الإدارة عن أعمالها وتصرفاتها القانونية التي تتمثل في القرارات الإدارية التي تصدرها، وبين مسؤوليتها عن الأعمال المادية البحتة، وأساس ذلك هو الاختلاف بين طبيعة كلا النوعين من الأعمال، حتى وإن كان مصدرهما جهة إدارية معينة، بمعنى أن كلاهما

---

[١] د/ بلال زين الدين، المسؤولية الإدارية التعاقدية وغير التعاقدية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١م ، ص ٦٣.
[٢] د/ حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، مرجع سابق، ص ٢٨.

نابعان من جهة الإدارة. ومن ناحية أخرى، من حيث أسلوب التعويض عنهما وإنهاء الآثار المترتبة عليهما والأحكام القانونية المطبقة عليهما، التي قد تتغاير عندما تعرض المنازعة أمام القضاء الإداري بخصوص القرار الإداري المطلوب إلغاؤه والتعويض عنه، أو الأعمال المادية التي تهدف الدعوى إلى طلب التعويض عنه وإنهاء الآثار الضارة الناتجة عنها إذا كان ذلك ممكناً، ولم يصل الأمر إلى درجة المستحيل [١].

ولقد عرّف بعض الفقهاء العمل المادي على أنه: (ذلك العمل الصادر من الإدارة والذي يصل إلى حد ما من الجسامة من حيث الإخلال بمبدأ المشروعية والمساس بالحقوق والحريات الفردية أو الأساسية للأفراد) [٢].

وعرفه البعض الآخر الأعمال المادية بأنها: (كل تصرف صادر من جهة الإدارة خارجاً عن نطاق القرارات الإدارية) [٣]. وعرّفها أحد الفقهاء أيضًا بأنها: (الأعمال التي لا تتجه إرادة الإدارة فيها إلى إحداث أثر قانوني معين، وإن رتب القانون عليها آثاراً معينة) [٤].

وذهب رأي مختلف إلى أنه (تصرّف مشوب بعدم المشروعية الجسيمة، يمس بدرجة خطيرة بحق الملكية للأفراد عقارية كانت أم منقولة على السواء أو بإحدى حرياتهم العامة أو الفردية، بحيث يختص بنظر منازعاتها والفصل فيها القضاء العادي) [٥].

وعلى ذلك فمن الأولى إعطاء تعريف شامل للصورة التي يقوم عليها الفعل المادي، والذي لا يتعدد بتعدد التطبيقات، مما يعني أننا دائمًا نكون أمام أعمال مادية ضارة في كل الحالات التي تصدرها الإدارة، وهي تسعى جاهدة للقيام بواجباتها.

كما أشارت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى العمل المادي في المبدأ رقم (١٨) من خلال حكمها الصادر بتاريخ ٩ فبراير عام ١٩٨٠م التي ذكرت فيه: (أما الأعمال أو الأفعال المادية التي تقع من الجهة الإدارية فهي تلك التي تقوم بها دون أن تستهدف من ورائها ترتيب أي أثر قانوني لها، وتعتبر من قبيل الأعمال المادية الضارة التي تأتيها الجهة الإدارية أو أحد موظفيها أثناء تأدية وظائفهم،

---

[١] د/ شريف الطبّاخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨م ، ص ٤٨.

[٢] د/ عزيزة الشريف، القانون الإداري، مسؤولية السلطة العامة. وموظفيها، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص٣٥.

[٣] د/ سيد وفا، مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٣.

[٤] د/ علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، مرجع سابق، ص ٢٩.

[٥] د/ سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣٣١.

فهذه الأعمال، وإن كانت تعتبر صادرة من الجهة الإدارية وتتحمل مسؤوليتها قانوناً إذا ما توافرت شرائط المسؤولية، إلا أنها لا تعتبر أعمالاً إدارية بل تعتبر أعمالاً مادية بحتة) [١].

ويري الباحث أن المسؤولية التقصيرية للإدارة المحلية عن أعمالها المادية الضارة تنحصر فيما يصدر عن الإدارة من أفعال مادية تضر بالمصالح الفردية المشروعة، سواء كان التنفيذ المادي ناتجاً عن تصرف إداري فردي أو تصرف تنظيمي قانوني أو غير قانوني؛ لأن عدم المشروعية في هذه الحالة تنال من العمل ذاته بغض النظر إلى مدى وصف مصدر حدوثه بذلك من عدمه.

الفرع الثاني

الشروط الواجب توافرها في العمل المادي الضار

يظهر من التعريفات سالفة البيان في الفرع الأول والتي تنطوي على مفهوم واحد لمضمون العمل المادي الضار، أنه حتى نكون أمام العمل المادي يلزم توافر شروط ثلاثة: أولها، أن يتصف بعدم المشروعية الجسيمة. والشرط الثاني، أن يترتب عليه ضرر بالملكية الخاصة أو بالحرية الفردية. والشرط الثالث، يتمثل في عدم إمكان تدارك الآثار التي تترتب عليه، وسنأتي بالتوضيح لهذه الشروط على النحو التالي:

الشرط الأول: اتصاف العمل المادي بعدم المشروعية الجسيمة:

يلزم لكي يعتبر العمل الصادر عن الإدارة فعلًا ماديًا، أنه يجب وصفه بأنه فعل أصبح غير مشروع إلى حد الجسامة الظاهرة، ولا يترك مجالاً للجدال أو الخلاف حول أن العمل بأكمله خارج عن إطار القانون [٢]، ولكن إذا كانت عدم المشروعية بسيطة ولا تصل إلى حد الجسامة فلا نكون أمام عمل مادي، على الرغم من أن القضاء العادي قد يعترف باختصاصه في هذه الحالة من خلال النظر في النزاع الذي يتعلق بالمسؤولية عن هذه الإجراءات والتعويض عنها [٣].

وفي هذا السياق قد يتم التساؤل عن المعيار الذي يجوز اللجوء إليه لتوضيح ما إذا كان الفعل في عدم مشروعيته بسيطاً أم جسيماً ؟

---

[١] حكمها الصادر في ٩ فبراير سنة ١٩٨٠م، مجموعة .أحكام المحكمة، السنة ١٣، ص٥٧٣؛ أشار إليه د/ مفتاح خليفة عبد الحميد، المعيار المميز للعقد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص٨٤.

[٢] د/ نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٠م ، ص٣٨ .

[٣] د/ مقدم العبد، التعويض عن الضرر في المسؤولية الإدارية، دار الحداثة، بيروت، ١٩٩٩م، ص٥٤.

إذا تم اتخاذ الفعل المنشئ للفعل المادي دون الاستناد إلى أساس تشريعي سابق عنه، والذي قد يحدث لأن هذا الأساس القانوني غير موجود أو لأنه ينتهك حق الملكية أو يمس الحريات الشخصية، أو لأن هذا الإجراء التي قامت الإدارة باتخاذه كان قد صدر بخصوصه حكم قضائي بإلغائه، فيكون الفعل المادي الضار في هذه الحالة غير مشروع بشكل جسيم [١].

أما إذا كان الفعل المادي الضار قد صدر على أساس قرار إداري منعدم، أو كان مشوباً بالبطلان أو عدم المشروعية الجسيمة، والتي تعني عدم الاختصاص الإداري الكامل، أي أن القرار الذي تعتمد عليه الجهة الإدارية في تنفيذ العمل المادي الضار يندرج في اختصاص جهة إدارية أخرى، ففي هذه الحالة يتم وصف العمل المادي الضار بأنه غير مشروع بشكل جسيم [٢].

وفي حالة قيام جهة الإدارة بالإجراء الذي ينشئ العمل المادي على أساس الامتياز الممنوح للسلطة العامة والصلاحيات التي تملكها، مثل التنفيذ الإجباري للقرارات التي تصدرها وتوقيع الحجز القضائي، ولكن تم ذلك في حالات لا تتطلب ذلك، مثل اتخاذ الإجراءات باستخدام هذه الامتيازات دون مراعاة الضمانات الضرورية التي تضمن حماية الحقوق والحريات الفردية. فيكون العمل المادي في هذه الحالة غير مشروع، لكنه لا يرقى إلى مرتبة وصفه بأنه غير مشروع بدرجة جسمية [٣].

الشرط الثاني: أن ينتج عن العمل ضرر جسيم يلحق بالحقوق والحريات الفردية:

يلزم لكي يوصف الفعل بأنه فعل مادي ضار تترتب عليه المسؤولية الإدارية لجهة الإدارة، فيجب أن يؤدي إلى ضرر جسيم ويعتبر انتهاكًا للحقوق والحريات الشخصية [٤].

وبناءً على ذلك، فإنه يلزم أن ينطوي الفعل المادي الذي يصدر عن الإدارة المحلية أو أي من الموظفين الذين يعملون بها على اعتداء جسيم أو انتهاك لحق من الحقوق الخاصة بالأفراد أو انتهاك لأي حق من حقوق الجهات الإدارية الأخرى سواء أكانت عامة أم خاصة، مثل التعدي على حقوق الملكية أو حق الانتفاع أو حقوق الارتفاق أو غير ذلك من الحقوق المتعلقة بحق الملكية، وسواء كان موضوع الحق المنتهك عقاراً أو منقولاً، مثال ذلك إذا سيطرت الإدارة على هذه الحقوق دون اعتبار للحماية القانونية والقضائية المكفولة لها، مما يؤدي إلى عدم إمكانية الانتفاع بها أو إهدارها بشكل كامل، وبما يحول دون إمكانية استعادة الوضع إلى الأصل الذي كان عليه قبل حدوث الاعتداء [٥].

---

[١] د/ أحمد حمد الفارسي، مبدأ المشروعية وقضاء المسؤولية الإدارية، جامعة الكويت، كلية الحقوق، ٢٠١١، ص ٣٦.
[٢] د/ عبد الله حنفي، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م، ص١٩٧.
[٣] د/ مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – قضاء التعويض، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٧م ، ص ٣٨.
[٤] د/ محمد فؤاد عبد الباسط، نشاط الإدارة ووسائلها، دار زمزم، الإسكندرية، ١٩٨٩م، ص ١٣٨.
[٥] د/ فتحي فكري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥، ص٩٩.

الشرط الثالث: استحالة تدارك الآثار الناتجة عن العمل المادي الذي قامت به الإدارة:

وهذا يعني أنه من الصعب على جهة الإدارة المحلية نفسها أو الأطراف المعنية إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل أن تقوم الحكومة بالعمل المادي المحدث للضرر [١]، فإذا حفرت الجهة الإدارية حفرة في الشارع العام ولم تقم بإضاءتها وعدم تنبيه الأشخاص المارين به إلى ذلك، مما نتج عنه سقوط أحد الأفراد فيها، فترتب على ذلك حدوث إصابته بهلاك أحد زراعيه بشكل كامل، أو إذا قامت الإدارة بالتنفيذ بالقوة الجبرية لقرار هدم أحد البيوت بدون النظر إلى الحلول البديلة الأخرى التي كان يتوجب عليها تنفيذها بدلاً من تنفيذ القرار بالهدم، أو أن تصيب سيارة حكومية بقيادة أحد الموظفين بالجهة الإدارية أحد الأشخاص بما يؤدي إلى فقده لأحد أعضائه، ويقاس على ذلك جميع الحالات التي لا يمكن إعادتها إلى الوضع الذي كانت عليه قبل حدوث العمل الضار، وهنا لا يمكن للإدارة أن تعيد الوضع إلى ما كان عليه سابقًا، وأحيانًا يستحيل القيام بذلك، ولهذا يوصف عمل الإدارة بأنه أحد الإجراءات المادية الضارة [٢].

---

[١] د/ فتحي فكري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، المرجع السابق، ص ١٠٠.

[٢] د/ مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ١٦٩.

المطلب الثاني

معنى المسؤولية الإدارية للإدارة المحلية وتطورها وخصائصها

تمهيد وتقسيم :

تهتم الدولة الديمقراطية والقانونية بتفعيل مبدأ مسؤولية الجهات الإدارية عن أفعالها التي تصيب الضرر بالأشخاص بسبب خضوع الدولة لأحكام القانون والتزامها بمبدأ المشروعية، مما يعني القول بأحقية الأفراد في المطالبة بالتعويض من هذه الدولة مقابل الأضرار التي لحقت بهم بسبب ممارسة الجهات الإدارية لوظائفها وأنشطتها المتعددة [١].

ومن الملاحظ أن هذه الأنشطة التي تقوم بها الجهات الإدارية تدور حول إقامة أو تنظيم أو تشغيل المرافق العامة بغرض تلبية الاحتياجات الأساسية للأفراد، ويعتبر إقرار المسؤولية الإدارية أحد أهم الوسائل القانونية التي يستطيع الأفراد من خلالها اللجوء إلى القضاء للتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم نتيجة أفعال الجهات الإدارية، وما تملكه من السلطات والامتيازات التي لا يتمتع الأفراد منها [٢].

وعلى ذلك سوف أتناول هذه العناصر في ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: معنى المسؤولية الإدارية للإدارة المحلية.

الفرع الثاني: تطور المسؤولية الإدارية للإدارة المحلية.

الفرع الثالث: خصائص المسؤولية الإدارية للإدارة المحلية.

---

[١] د/ أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م، ص٢٥.

[٢] د/ رأفت فودة، دروس في قضاء المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص٣٣.

الفرع الأول

معنى المسؤولية الإدارية للإدارة المحلية

يطلق فقهاء القانون العام الكثير من المصطلحات القانونية للتعبير عن مسؤولية الجهات الإدارية عن الأعمال المادية الصادرة عنها ومنها: (مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها العامة، وقضاء التضمين، وقضاء التعويض، والمسؤولية الإدارية أو مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، والمسؤولية المدنية للدولة، والمسؤولية العامة للدولة، وقضاء المسؤولية)، ويعتبر المصطلح الأكثر شيوعاً في إطار الدراسات القانونية هو (المسؤولية الإدارية) [١].

ويمكن القول بأن المسؤولية الإدارية تعتبر من أهم خصائص الطابع القضائي للقانون الإداري؛ نظراً لأن مجلس الدولة الفرنسي كان له تأثير كبير في وضع قواعد المسؤولية الإدارية واستقلالها عن قواعد المسئولية في القانون المدني [٢]، ومن ثم فإن النهج الذي اتبعه القضاء هو وسيلة إيجابية لإظهار أحكام المسؤولية غير التعاقدية لجهة الإدارة عن الأضرار التي لحقت الأشخاص الآخرين نتيجة أفعالها المادية. [٣].

---

[١] د/ سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، دار المعارف، ٢٠٠١م، ص٢٢.
[٢] د/ محمد أحمد عبد النعيم، مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص٣٣.
[٣] د/ أحمد شرف الدين، مسؤولية الإدارة، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٣م، ص٦٦.

وتنوعت التعريفات التي قيلت في المسؤولية الإدارية للجهات الإدارية، فعرّفها بعض الكتاب أنها(مسؤولية الإدارة مدنياً على أساس الخطأ والتزامها بدفع تعويض لمن يصيبه ضرر نتيجة الخطأ الذي يرتكبه موظفوها) [١].

كما عرّفت بأنها: (قيام الإدارة بضمان النتائج الضارة عن أعمالها غير المشروعة إذا توافرت شروط وظروف معينة، وذلك يتمثل بدفع مبلغ من المال على سبيل التعويض للمضرور من جرّاء أعمالها الضارة) [٢].

ويتضح من التعريفات السالفة، أنه عندما يتم تحديد المسؤولية الإدارية للحكومة المحلية، فهي تكون ملزمة بدفع تعويضات لأولئك الذين يعانون من أضرار نتيجة أداءها لبعض الإجراءات المادية الضارة، ويكون ذلك في نطاق أحكام المسؤولية التي تم النص عليها في القانون، ويتميز العمل المادي عن القرار الإداري، حيث إنه في الأعمال المادية لا تهدف الإدارة بإرادتها المنفردة إلى تحقيق آثار قانونية محددة.

وفي هذا الإطار ذكرت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن (محل العمل المادي الذي لا يختص به القضاء الإداري يكون دائماً واقعة مادية أو إجراءً مثبتاً لها دون أن تقصد به الإدارة تحقيق آثار قانونية معينة إلا ما كان منها وليدة إرادة المشرّع مباشرة لإرادة جهة الإدارة) [٣].

---

[١] د/ كامل عبد السميع محمود، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية غير المشروعة، دار النهضة العربية،٢٠٠٢م، ص١٢؛ د/ سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، دار المعارف، ١٩٧٩م، ص٢٥؛ د/ ماجد الحلو، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤، ص٢٣١؛ د/ حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، مرجع سابق، ص١١.

[٢] د/ أحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الأحوال العامة، الوظيفة العامة، مطبوعات جامعة الكويت،٢٠٠٣، ص٢٦٤.

[٣] حكمها الصادر في الطعن رقم ٢٤٠ سنة ١٣ ق.، جلسة بتاريخ. ١٩٩٦/١/١١، أشار إليه د/ حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، مرجع سابق، ص٥٨.

الفرع الثاني

تطوّر المسؤولية الإدارية للإدارة المحلية

لقد شاهد مبدأ المسؤولية الإدارية للإدارة المحلية عدة مراحل حتى أصبح مبدأً ثابتاً وأساسياً من مبادئ القانون الإداري في يومنا هذا، وسوف نناقش بإيجاز تطوير هذه المسؤولية في النظام الفرنسي والنظام المصري وأخيراً النظام الأردني.

استقرت فكرة عدم مسؤولية الدولة عن أفعالها المادية تجاه الأفراد، وكان ذلك هو المبدأ العام في فرنسا خلال العصور الوسطى وأوائل القرن التاسع عشر، فقد كانت القاعدة أن (الملك لا يستطيع أن يصنع شراً)، وكان الملك رمز الدولة والمعبر عن شخصيتها، وبما أن الملك غير مسئول عن أفعاله، فإن الدولة ليست مسؤولة عن أفعالها أيضًا [١].

وقد كان من الشائع أيضًا أن تتمتع الدولة بالسيادة المطلقة وبالتالي لا تكون مسؤولة، وفي ظل تطور دور الدولة وممارستها للعديد من الأنشطة التي لم تكن منخرطة فيها سابقًا، أصبح مبدأ عدم مسؤولية الدولة غير مقبول وتم استبدالها تدريجياً بمبدأ مسؤولية الدولة تجاه الأشخاص [٢].

---

[١] د/ حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، المرجع السابق، ص ١٨.
[٢] د/ محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية،١٩٩٩م، ص٩١.

بالإضافة أن هذه المسؤولية ليست مطلقة، بل لها القواعد الخاصة بها التي تتعدد بتعدد متطلبات المرافق العامة، وضرورة التوفيق بين الحقوق الخاصة بالدولة والحقوق الخاصة بالأفراد [١].

ونجد أن تطور هذه الفكرة الحديثة في فرنسا على المستوى القانوني قد أخذ عدة مراحل وهي على ما يلي:

أ- في البداية وافقت مجموعة من القوانين على إقرار مبدأ مسؤولية الدولة عن أفعالها – استثناءً – ومنها التشريعات الصادرة بتاريخ ٣ يوليو سنة ١٨٧٧م، وكذلك في ١٧ إبريل سنة (١٩٠١م) وقد أقرت مسؤولية الدولة عن الأضرار المترتبة على اشتعال المتفجرات وإحداثها أضرار بالأشخاص [٢].

ب- اعتراف المشرع بجواز اللجوء إلى المحاكم لمساءلة موظفي الحكومة عن الأضرار الناشئة عن تصرفاتهم، مع اشترط أن يتم الحصول على تصريح من الإدارة مقدماً [٣].

ج- حصر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ عدم المسؤولية الإدارية للدولة على أفعال السلطات المركزية وليس الهيئات المحلية، ومن ثم اعترف المجلس بجواز مقاضاة هذه الهيئات المحلية بالتعويضات المناسبة عما يصيب الأفراد من أضرار نتيجة أعمالها الضارة [٤].

د- لعب مجلس الدولة الفرنسي دوراً مهماً في الاعتراف بمبدأ مسؤولية الدولة عن أفعالها، ففصل المجلس في البداية بين العمل الإداري العادي التي تؤديه باعتبارها فرد عادي، مثل العقود الإدارية، وعملها باعتبارها سلطة عامة، وأقر بأن مسؤولية الدولة عن الفئة الأولى فقط. وفي أوائل القرن العشرين انبسط مبدأ مسؤولية الدولة عن أفعالها إلى تصرفاتها كسلطة عامة ، ثم أقر القضاء مبدأ مسؤولية الدولة عن أفعالها واستقلال المسؤولية الإدارية عن قواعد وأحكام المسؤولية المدنية [٥].

وبالنسبة لموقف المشرع المصري فقد قرر في زمن مبكر مسؤولية الدولة عن أعمالها، حيث جاء النص على هذه المسئولية في المادة (١١) من اللائحة الخاصة بترتيب المحاكم المختلطة الصادرة سنة ١٨٧٥م، وأيضاً ما ورد بنص المادة (١٥) من اللائحة الخاصة بترتيب المحاكم الأهلية الصادرة عام ١٨٨٣م، فقد نصت هاتين اللائحتين على اختصاص هذه المحاكم بنظر قضايا التعويض التي يحركها الأفراد ضد الدولة [٦].

---

(١) T.C. 8 fevr. 1873, Blanco, Rec. 1 er sup. 1.16, concl. David. D. 1873, 17, concl. .David, S. 1873, 3. 153, concl. David.

(٢) د/ حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، مرجع سابق، ص ١٩.

(٣) د/ محمد المرغني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ج١، دار الفكر الجامعي، ١٩٩٩، ص٢٥.

(٤) د/ بلال زين الدين، المسؤولية الإدارية التعاقدية وغير التعاقدية، مرجع سابق، ص ٥٥.

(٥) د/ أحمد الفارسي، أحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الأحوال العامة، الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٦٠.

(٦) د/ محمد المرغني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص ٢٦.

كما أقر القضاء المصري مبدأ جواز مساءلة الإدارة المحلية على أساس الخطأ فقط وليس على أساس المخاطر، على الرغم من أن المشرع المصري قد سن بعض القوانين التي تهدف بشكل أساسي إلى تعويض الأضرار التي لحقت بالأفراد أثناء قيام الدولة بخدمتهم [١].

وهكذا أصبح المبدأ الحاكم في مصر وفرنسا، هو مسؤولية الإدارة بشكل عام، والسلطة التنفيذية بشكل خاص، عن الضرر الذي يلحق الأفراد نتيجة قيام الدولة بأعمالها.

وذكرت محكمة النقض المصرية في ذلك الموضوع أن (مسؤولية الإدارة المحلية عن الأعمال الإدارية المادية رهينة بأن يكون العمل معيباً، وأن يترتب عليه ضرر، وأن تقوم علاقة السببية بين عدم مشروعية العمل وبين الضرر الذي أصاب الفرد، فإذا كان العمل المادي سليماً مطابقاً للقانون، فلا تسأل الإدارة عن نتيجته مهما بلغت جسامة الضرر الذي يلحق الفرد من تنفيذه، إذ لا تقوم مسؤولية الحكومة كأصل عام على أساس تبعة المخاطر التي بمقتضاها تقوم المسؤولية على ركنين هما: الضرر وعلاقة السببية بين نشاط الإدارة وبين الضرر، ذلك أن نصوص قانون مجلس الدولة قاطعة في الدلالة على أنها عالجت المسؤولية على أساس قيام الخطأ) [٢].

كما ذكرت في حكم آخر أن (أساس مسؤولية الإدارة المحلية عن الأعمال الإدارية المادية الصادرة منها هو وجود خطأ من جانبها، بأن يكون العمل غير مشروع أي يشوبه عيب أو أكثر من العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة وأن يحيق صاحب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر) [٣].

أما بخصوص الوضع في الأردن فقد نص المشرّع على مسؤولية الإدارة في المادة الثانية من القانون الخاص بتنظيم القضاء رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٠م وتعديلاته، فقد نصت على أنه (ليس للمحاكم أن تنظر في أعمال السيادة، ولها أن تلغي الأمر الإداري أو توقف تنفيذه أو تؤوله، وأن تفصل في المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة عدا بعض الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك).

---

[١] حكمها الصادر في الطعن رقم ٨٦٠ لسنة ٣٣ ق.، جلسة ١٩٧٨/٥/٢٠م، مشار إليه لدى د/ بلال زين الدين، المسؤولية الإدارية التعاقدية وغير التعاقدية، مرجع سابق، ص ٤٨ .

[٢] حكمها الصادر في الطعن رقم ٤٥٠ لسنة ٩ق.، جلسة ١٩٨٨/٩/٢٢، أشار إليه د/ مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ١٧١.

[٣] د/ بلال زين الدين، المسؤولية الإدارية التعاقدية وغير التعاقدية، مرجع سابق، ص ٢٩.

ومن الملاحظ أن مسؤولية الدولة، بالرغم من تطورها، إلا أنها لم تصل إلى تغطية جميع الأعمال التي تقوم بها الدولة؛ لأنها تقوم بأعمال عديدة ومتنوعة ترجع إلى تعدد مهامها، فهناك أعمال تختص بها السلطة التشريعية، وأعمال تختص بها السلطة التنفيذية، وأعمال أخرى تختص بها السلطة القضائية [١].

وبالنظر في نصوص القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١م وتعديلاته الصادر بإنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية لنظر الدعاوى الإدارية في دولة الكويت، ويتضح أنه لم ينص على منحها صلاحية الفصل في منازعات التعويض عن الأضرار المترتبة عن الأعمال المادية الضارة الصادرة من الجهات [٢].

ويتضح من ذلك أن القضاء العادي الكويتي يختص بالفصل في جميع المنازعات الإدارية المتعلقة بالتعويض عن أعمال الإدارة المادية الضارة، وقد أقرت محكمة التمييز الكويتية هذا الاتجاه بقولها (من المقرر فقهاً وقضاءً أن المسؤولية الإدارية بالتعويض عن أعمال الإدارة المادية غير المشروعة تستلزم توافر ثلاثة أركان هي: الخطأ من جانب الإدارة، والضرر، والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر) [٣].

وقد قررت محكمة التمييز الكويتية اختصاص محاكم القضاء العادي بالفصل في القضايا المتعلقة بالتعويض عن الأعمال الإدارية المادية، فقد قالتا أن (المحاكم النظامية هي التي تختص بالنظر في كافة المنازعات بين الإدارة والأفراد، بخصوص التعويض عن أعمالها الضارة ولا يملك المشرع أن ينتقص بقانون شيئاً من هذه الولاية، كما لا تملك الحكومة ذلك بموجب لائحة وإلا كان في ذلك عدواناً على الدستور) [٤].

وأشارت محكمة العدل العليا الأردنية إلى أن (الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية على نوعين: أعمال إدارية، وأعمال سياسية، فما كان منها من النوع الأول فهو خاضع لرقابة هذه المحكمة عملاً بالمادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا، وأما ما كان منها من النوع الثاني فلا حق لهذه المحكمة بمناقشتها) [٥].

ولم يحدد المشرع في نص المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية، اختصاصات المحكمة على نحو دقيق، حيث منح القاضي صلاحية الفصل في المنازعات الخاصة بالتعويض عن

---

[١] د/ داود العيسى، المبادئ العامة في القضاء الإداري، جامعة الكويت، ٢٠٠٤م، ص٦٠٣.

[٢] نص المادة الأولى من قانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١م الخاص. بإنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت والتي حددت اختصاصاتها حصراً في قضاء الإلغاء والتعويض عن أية أضرار ناجمة عن قرارات إدارية غير مشروعة.

[٣] طعن تمييز رقم ٩٥/١٨٥٤، إداري، جلسة تاريخ ١٩٩٦/٦/١٨، منشور في مجلة القضاء والقانون، وزارة العدل، السنة الأربعون، العدد الثاني، ص٨٠٤.

[٤] طعن تمييز رقم ٢٠١١/٣٠٢٦ إداري، جلسة تاريخ ٢٠١٣/٢/٢٠م ، منشور في مجلة القضاء والقانون، وزارة العدل، السنة الخمسون، العدد الأول، ٢٠١٣، ص٩١٠.

[٥]عدل عليا رقم ٢٠٠٠/١٥٤، تاريخ ٢٠٠٠/٣/٣١، منشورات مركز عدالة.

القرارات الإدارية المندرجة في اختصاصاتها، فقد نصت المادة ٩/ب على أن (تختص المحكمة في طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) السابقة من هذه المادة سواء رفعت إليها بصفة أصلية أم تبعية).

وبالنظر في المادة ٩/أ من القانون سالف الذكر، يمكن ملاحظة أن دعاوى التعويض عن الأفعال المادية لا تدخل في اختصاص محكمة العدل العليا، ومن ثم يختص القضاء العادي بنظر هذه المنازعات.

وفي هذا الصدد، يدعوا الباحث المشرع الأردني إلى السماح للقضاء الإداري بالفصل في جميع المنازعات الإدارية بما في ذلك المنازعات المتعلقة بالتعويض عن التصرفات الإدارية المادية الضارة.

وأكدت محكمة التمييز الأردنية على اختصاص محاكم القضاء العادي بالفصل في دعاوى التعويض عن الأعمال الإدارية المادية، فقد قررت مسؤولية جهة الإدارة والتزامها بتعويض الأضرار التي مست الحمضيات بسبب تسرب مياه البرك الراكدة المملوكة للدولة [١].

وقضت محكمة التمييز الأردنية بأنه (لا يستند إلى أساس القول بأن قيام البلدية بهدم البناء كان بموجب قرار إداري اكتسب الدرجة القطعية لعدم الطعن به من قبل المالك بدعوى الإلغاء، وأنه بالنسبة لذلك لا يحق للمحكمة المدنية حق مناقشة مشروعية أو عدم مشروعية قرار الهدم، ذلك لأن الضرر المدعى به ناشئ عن فعل ضار، والفعل الضار يلزم فاعله بضمان الضرر) [٢].

الفرع الثالث

خصائص المسؤولية الإدارية للإدارة المحلية

يرى الفقيه الفرنسي أندريه دي لوبادير، أن مسؤولية الحكومة المحلية هي ضمانة جوهرية للأشخاص خلال تعاملاتهم اليومية مع أنشطة الإدارة المحلية، كما أنها تعبير حقيقي عن وجود دولة

---

[١] تمييز حقوق رقم ٩٢/١١٣ ، تاريخ ١٩٩٢/٢/١١م، منشورات مركز عدالة.
[٢] تمييز حقوق رقم ٩٨/٣٠٩١ ، تاريخ ١٩٩٩/٥/٩، منشورات مركز عدالة .

القانون التي تحترم المشروعية وتعلى مبدأ سيادة القانون، الذي يقرر خضوع الدولة ذاتها لأحكام القانون، وتطبق عليها كما هي مطبقة على الأفراد العاديين [١].

وجدير بالذكر أنه وفقًا للطبيعة الإنشائية للقضاء الإداري، فإن مسؤولية الإدارة المحلية تتميز ببعض الخصائص الأساسية التي تتمثل في الآتي:

أولاً: انفراد قواعد المسؤولية الإدارية عن غيرها من قواعد وأحكام المسؤولية المدنية:

في بداية الأمر كان القضاء الفرنسي يرى أن القواعد القانونية المدنية تعد هي القانون العام الذي ينظم مسألة التعويض عن الأضرار بشكل تام، سواء فيما بين الأشخاص وبعضهم البعض أو بينهم وبين الإدارة العامة، واتجه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بداية من تاريخ حكم "روتشيلد" عام ١٨٥٥م إلى عدم تطبيق قواعد القانون المدني على الدعاوى التي يثار فيها مسؤولية الدولة بسبب أنشطتها المتعددة؛ حيث إن القاضي الإداري لا يرتبط بتطبيق القواعد المدنية عند بحث المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الإدارية [٢].

كما أكدت محكمة التنازع الفرنسية في الحكم الصادر في قضية "بلانكو" سنة ١٨٧٣م على هذا الاتجاه، فقد أكدت أن مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تلحق بالأشخاص، والتي تنجم عن أعمال الموظفين التابعين لها في مرافقها العامة، فلا يكون من المناسب تنظيمها من خلال المبادئ المطبقة في القانون المدني، فهذه المسؤولية لها قواعدها وأحكامها الخاصة، لأنها تختلف باختلاف الحالات، طبقًا لما تقتضيه الحاجات اللازمة لتسيير المرفق، وضرورة التقارب بين الحقوق الخاصة بالدولة وحماية المصالح الخاصة بالأفراد، فهذه المسئولية لا يمكن أن تكون عامة أو مطلقة [٣].

وقد حددت المحكمة من خلال ذلك الحكم مفهوم الاستقلال بأنه: حصر مسؤولية الدولة ضمن نطاق أقل مما يمكن تحقيقه في إطار القانون الخاص، لكن التطبيقات القضائية التالية وسعت من تطبيق هذه القواعد، لذلك قررت وضع مسؤولية الدولة في افتراضات غير مناسبة للقانون الخاص، وبالتالي يجب على المحكمة الإدارية أن تضع قواعد القانون التي يستند إليها الحكم في إجراءات المسؤولية في الحسبان، مع مراعاة اعتبارات المصلحة العامة للدولة ومصالح الأفراد المتضررين بهذه الأفعال، وقد

---

[١] د/ جابر جاد نصار، تطور فكرة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص٣٧.

[٢] د/ مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – قضاء التعويض، مرجع سابق، ص١٥٩ وما بعدها.

[٣] د/ فتحي فكري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٨ ، مرجع سابق، ص ٩٩.

سهل عدم التزام القاضي الإداري بتطبيق قوعد القانون الخاص المجال لكي يتمكن من الوصول إلى حلول تحافظ على المصلحة العامة دون التضحية بحقوق الأشخاص الخاصة [١].

وقد استند الفقه والقضاء الفرنسيان في البداية لتبرير استبعاد تطبيق قواعد القانون المدني على المسؤولية الإدارية إلى عدة حجج أهمها:-

واعتمد القضاء والفقه الفرنسي في بداية الأمر على عدة حجج لتسبيب عدم تطبيق أحكام القانون المدني على المنازعات المتعلقة بالمسؤولية الإدارية، وأهمها:

١- أن الذي قام بارتكاب العمل الضار هو الحكومة، وهذا الوضع له آثار تتمثل في أن الحكومة يكون لها أهدافًا مختلفة عن أهداف الأفراد، وكذلك استخداماتها التي لا مثيل لها في العلاقات الفردية [٢].

٢- إن العمل الضار الذي يترتب عليه مسؤولية الدولة لا يأتي من الحكومة نفسها، بل يصدر من ممثليها، وبالتالي فإن مسؤولية الدولة تتميز بوجود علاقة تتكون من ثلاثة أطراف: الإدارة وممثلها والشخص الذي لحقه الضرر [٣].

٣- تعد قواعد وأحكام القانون المدني التي تحدد المسؤولية تتناول المسؤولية الإنسانية وليس لها علاقة بمسئولية الدولة أو الأشخاص العامين الآخرين [٤].

٤- لم يكن في نية المشرع وقت إنشاء الجماعة المدنية أنه سيتم تطبيق أحكامها على الدولة. لأن القاعدة التي كانت سائدة آنذاك هي عدم مسؤولية الدولة عن أفعالها، وهذا لا يعني بالضرورة عدم تطبيق قواعد المسؤولية المدنية على دعاوى المسؤولية الإدارية، لكن المحكمة الإدارية تستخدمها في حالات محددة. فإذا تبين للقاضي الإداري أن قواعد المسؤولية المدنية هي الأكثر ملاءمة في نزاع إداري معروض عليه يطبقها على حاله دون تعديل أو يجري بعض التعديلات حتى تكون مناسبة للتطبيق في النزاع المطروح أمامه [٥].

ثانياً: اتجاه قواعد المسؤولية تدريجياً نحو حماية حقوق المتعاملين مع جهة الإدارة:

اتجه القضاء الإداري بداية الأمر نحو وضع شروط شديدة في مجال المسؤولية الإدارية، ولم يرغب في فرض أية قيود على جهة الإدارة في إطار ممارسة أنشطتها الإدارية، فقد كان يشترط ضرورة أن يكون الخطأ الصادر عن جهة الإدارة جسيماً حتى يقضي بمسؤوليتها عن هذه الأعمال [٦].

---

[١] د/ مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ١٦٠.
[٢] د/ فتحي فكري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، مرجع سابق، ص ١٠٠.
[٣] د/ فتحي فكري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، المرجع السابق، ص ١٠٥.
[٤] د/ مجدي مدحت النهري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية – قضاء التعويض، مرجع سابق، ص ١٦٦.
[٥] د/ سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص٢٩.
[٦] د/ حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، مرجع سابق، ص ٢٤.

ولقد عدل القضاء عن هذا الاتجاه تنفيذًا لضغوط المبادئ الديمقراطية، ومن أهمها مبدأ المساواة بين الأفراد أمام الأعباء والتكاليف العامة، فقد قام بتغليب اعتبارات العدالة عند القضاء بتعويض الأفراد عما يلحقهم من أضرار نتيجة الأعمال الإدارية، حتى وصل إلى تقرير المسؤولية على أساس المخاطر، بغض النظر عن وقوع خطأ من جهة الإدارة من عدمه [١].

الخاتمة

يتحدث هذا البحث عن الأساس الذي تقوم عليها مسؤولية الإدارة المحلية في تصرفاتها وأفعالها. وهذا يحتاج إلى بيان ماهية مسئولية الإدارة المحلية، وتوضيح أسس الإدارة المحلية، وبيان مفهوم الحكم المحلي، كما يتناول أيضًا نطاق مسؤولية الإدارة المحلية وخصائصها، وتتناول هذه الدراسة أيضًا شرحًا للقواعد القانونية التي تحكم مسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها وتصرفاتها.

فقد تناول المبحث الأول، ماهية مسؤولية الإدارة المحلية، فتناول المطلب الأول، أسس الإدارة المحلية، حيث تعد الإدارة المحلية شكل من أشكال التنظيم المحلي، يتم بموجبه توزيع المهام الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تؤدي وظيفتها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها.

---

[١] د/ نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مرجع سابق، ص ٤٨.

وأوضح المطلب الثاني، مضمون الحكومة المحلية، ومبررات تبني نظام الحكم المحلي، والعوامل التي تؤثر في الحكم المحلي من العوامل الجغرافية، والعوامل التاريخية، والعوامل الاجتماعية والثقافية، والعوامل السياسية، والعوامل الاقتصادية. كما أوضح الاختلافات بين الحكومة المحلية والإدارة المحلية.

وتناول المطلب الثالث، نطاق مسؤولية الإدارة المحلية وخصائصها، حيث تناول ماهية مسؤولية الإدارة المحلية، فيقتضي قيام الإدارة المحلية بالمهمات والمسؤوليات المنوطة بها دستورياً تنفيذ العديد من الأعمال الإدارية المتنوعة، وبقدر تعدد هذه الإجراءات وتنوعها، فقد تم تقسيمها إلى مجموعتين، الأولى تشمل الإجراءات القانونية والثانية الإجراءات المادية، كما أشار إلى مسؤولية الحكومة المحلية في مصر، واتضح أن مسئولية الإدارة: لها معاني مختلفة حيث توجد مسئولية سياسية ومسؤولية جنائية ومسئولية تأديبية ومسئولية مدنية، ولكن المقصود بالمسئولية في إطار هذه الدراسة هو المسئولية المدنية والتي تقوم على التزام أي شخص يسبب الضرر، وفقًا لشروط معينة، في تعويض أولئك الذين عانوا من هذا الضرر، سواء كان ضرراً ماديًا أو معنويًا.

أما المبحث الثاني، فتناول مسؤولية الإدارة المحلية عن أعمالها، فتناول المطلب الأول، الأعمال المادية التي تقع عليها مسؤولية الادارة المحلية، فقد أشار إلى مدلول الأعمال المادية الضارة التي تقع عليها المسؤولية وشروطها، وانتهى الباحث إلى أن مسؤولية الإدارة التقصيرية عن الإجراءات المادية الضارة تقتصر على الإجراءات المادية للإدارة التي تؤثر على مصالح الأفراد المشروعة، سواء كان التنفيذ المادي ناتجًا عن إجراء إداري فردي أو إجراء تنظيمي شرعي أو غير قانوني؛ لأن عدم المشروعية هنا مرتبطة بالعمل نفسه، بغض النظر عما إذا كان مصدر إنشائه موصوفًا على هذا النحو أم لا.

وتناول المطلب الثاني، معنى المسؤولية الإدارية للإدارة المحلية وتطورها وخصائصها، المسؤولية هي أحد التعبيرات الأساسية للطبيعة القانونية للقانون الإداري، وقد مر مبدأ المسؤولية الإدارية للحكم المحلي بعدة مراحل حتى أصبح مبدأً مستقراً وأساسياً من مبادئ القانون الإداري في يومنا هذا.

وانتهى البحث بخاتمة، وتوصل إلى عدد من النتائج والتوصيات، وقائمة المراجع وقائمة المحتويات.

النتائج والتوصيات

أولاً : النتائج:

١- إن الأعمال المادية هي جميع الأعمال الصادرة عن الإدارة المحلية دون أن تستهدف إحداث آثار قانونية معينة، وان كان المشرع قد يرتب آثاراً عليها، فهي وليدة إرادة المشرع مباشرة لا إرادة الإدارة الذاتية.

٢- إن المسؤولية الإدارية للإدارة عن الأعمال المادية الضارة مؤداها التزامها بدفع تعويض لمن يصيبه أضرار نتيجة ممارسة العمل المادي، وذلك في إطار شروط وأحكام المسؤولية المدنية للإدارة، وهي مسؤولية مدنية تقصيرية، وقام المشرعان الأردني والمصري بمعالجة هذه المسؤولية ضمن القواعد العامة للمسؤولية المدنية التقصيرية، ولم يعالجاها بأحكام قانونية مستقلة سواء في قانون محكمة العدل العليا الأردنية أو في قانون مجلس الدولة المصري.

٣- لقد كان للقضاء الإداري في فرنسا ومصر دور هام في تكوين وتطوير وتأصيل الذاتية المستقلة للمسؤولية الإدارية للإدارة عن أعمالها المادية الضارة.

٤- مر مبدأ المسؤولية الإدارية للإدارة المحلية بمراحل مختلفة حتى أصبح في العصر الحالي مبدأ مستقراً وأساسياً من مبادئ القانون الإداري، ومع تطور دور الدولة وتدخلها في كثير من الأنشطة التي لم تكن تتدخل فيها من قبل، بدأ مبدأ عدم مسؤولية الإدارة يضعف ليحل محله مبدأ مسؤولية الإدارة أمام الأفراد.

٥- تقوم المسؤولية الإدارية بشكل عام على أركان ثلاث هي: الخطأ من جانب الإدارة، والضرر، وتوافر علاقة السببية بين الخطأ والضرر؛ ذلك أن الآثار المترتبة على الأعمال المادية الضارة هي وليدة إرادة المشرّع، فلا يهم أن تأتي الإدارة هذه الأعمال بقصد أو بغير قصد، أي بطريق الخطأ، وهنا تكون المسؤولية الإدارية قائمة على أساس قواعد المسؤولية التقصيرية.

٦- أوجد القضاء الإداري نوعاً آخر من المسؤولية تقع على عاتق الإدارة دون ارتكابها خطأ، يطلق عليها المسؤولية بدون خطأ، أي على أساس المخاطر، ويقصد بها حدوث الضرر من العمل المادي الذي قامت به الإدارة بحيث يتجاوز هذا الضرر في خطورته الأضرار الطبيعية في المجتمع.

٧- ينتج عن تحقق المسؤولية الإدارية للإدارة المحلية عن أعمالها المادية الضارة أثر وحيد هو التزامها بالتعويض الذي يحكم به القضاء للمضرور، وللتعويض صورتان: التعويض النقدي وهو الأصل، والتعويض العيني إن أمكن إعادة الحال عليه قبل قيام الإدارة المحلية بالعمل المادي.

٨- إن القواعد القانونية الناظمة لتقدير التعويض وتنفيذه وتقادم دعوى التعويض، هي تلك الواردة في القانون المدني بخصوص المسؤولية التقصيرية.

ثانياً : التوصيات:

١- نوصى المشرع الأردني بإضافة عبارة (دون غيرها) بعد عبارة "تختص المحكمة الإدارية" الواردة في الفقرة (ب) من المادة (٥) من قانون القضاء الإداري؛ وذلك بهدف حصر قضاء التعويض بمحاكم القضاء الإداري وحدها دون غيرها.

٢- إضافة فقرة جديدة إلى المادة (٥) من قانون القضاء الإداري، بحيث تنص صراحة على اختصاص المحكمة الإدارية بنظر كافة المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية.

٣- نوصي المشرع الأردني بأن يقوم بخطوة متقدمة نحو شمول المنازعات الإدارية الناشئة عن الأعمال المادية الضارة بالولاية العامة لمحكمة العدل العليا الأردنية والدائرة الإدارية، وذلك أسوة بالمشرعين الفرنسي والمصري اللذين أعطيا القضاء الإداري ولاية عامة بنظر سائر المنازعات الإدارية، ومن ضمنها: منازعات التعويض عن الأعمال المادية الضارة.

٤- نناشد المشرع الأردني بوضع القواعد القانونية الناظمة للمسؤولية الإدارية للإدارة المحلية عن أعمالها المادية الضارة بموجب التشريعات الإدارية، وعدم تركها للقواعد العامة في المسؤولية المدنية؛ ذلك أن المسؤولية الإدارية تتميز باستقلال قواعدها، كما أن عدم ملاءمة قواعد المسؤولية المدنية على الإدارة تتطلب تنظيم المسؤولية الإدارية بقواعد خاصة بها، ونوصي بأن تكون هذه القواعد مرنة وليست جامدة مراعاة لطبيعة الإدارة العامة.

٥- نوصي القضاء الإداري في الأردن ومصر بالأخذ بالمسؤولية الإدارية على أساس المخاطر وأن يطبقها فعلاً؛ باعتبار أن دوره لا يقتصر على مجرد تطبيق النصوص القانونية، وانما عليه أن ينشئ أو يصنع القاعدة القانونية بما يتلاءم مع طبيعة العمل.

٦- ينبغي أن يكون التشريع الأساس هو لمسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ، حيث إن نظرية مسؤولية الإدارة عن أعمالها دون خطأ والتي ابتدعها وأنشأها مجلس الدولة الفرنسي صاحب الولاية العامة، جاءت لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم وتعويضهم من جراء نشاط الإدارة المشروع الذي ألحق بهم الضرر، حيث وجد أساسها القانوني في نظرية تحمل التبعة في البداية، ومن ثم في مبدأ المساواة وتحمل أعباء التكاليف العامة تحقيقًا للتوازن والعدالة بين امتيازات الإدارة وحقوق الأفراد. ولا نجد لهذه النظرية هكذا أساس ومكان في القضاء الذي يعتمد على القانون المدني والتي تستوعب هذه النظرية، ولا مشكله حال وجود النص، فيكون

الأساس هو التشريع لمسؤولية الإدارة عن أعمالها بدون خطأ، أما في حال عدم وجود النص على مسؤولية الإدارة عن أعمالها دون أن ينسب لها الخطأ، فيثور الخلاف الفقهي.

٧- ينبغي توسيع اختصاص المحكمة الإدارية حالياً "محكمة العدل العليا" سابقًا لتكون صاحبة الولاية العامة في تلك الحالات والمنازعات لما يتميز به القضاء الإداري من ابداع باعتباره قضاءً إنشائياً لقواعد القانون الإداري ومبادئه؛ لأنه في أغلب الأحيان لا ترتكب الأخطاء أو تصدر عن نشاطها المشروع أضرار قد تلحق بالأفراد، ومن مبادئ العدالة أن يعوض المتضررين، وهذا لا يتحقق في القضاء العادي الذي يعتبر أسير للنص القانوني.

٨- نناشد القضاء الإداري ألا يكون مقيداً حبيساً للقاعدة القانونية، إعمالاً لغايات تطوير قواعد القانون الإداري ومبادئه والمسؤولية الإدارية، وخصوصاً في هذه الفترة بما يقلل من قيوده القانونية أو الواقعية وتفسره تفسيراً ضيقًا، وذلك بعدما أصبح التقاضي على درجتين، مما يسمح لها بنقل التجربة الفرنسية بإقامة قواعد للمسؤولية الإدارية بدون خطأ، ووضع حدود ما بينها وبين المسؤولية المدنية القائمة على أساس القانون أو على أساس الخطأ، لما في ذلك من تحقيق للعدالة الاجتماعية والمساواة أمام القانون وتحمل التبعات عن الأفراد لضمان تمكنهم من الحياة باطمئنان.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية:

١. أحمد الفارسي، القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، التنظيم. الإداري، الأحوال العامة، الوظيفة العامة، مطبوعات جامعة الكويت،٢٠٠٣.

٢. أحمد حمد الفارسي، داود عبد الرزاق الباز، مبدأ المشروعية وقضاء المسؤولية الإدارية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠٠٩م.

٣. أحمد حمد الفارسي، مبدأ المشروعية وقضاء المسؤولية الإدارية، جامعة الكويت، كلية الحقوق، ٢٠١١.

٤. أحمد شرف الدين، مسؤولية الإدارة، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٣.

٥. أنور أحمد رسلان، مسؤولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م.

٦. بلال أمينزين الدين، المسؤولية الإدارية التعاقدية وغير التعاقدية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١١.

٧. بلال زين الدين، المسؤولية الإدارية التعاقدية وغير التعاقدية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١١م.

٨. جابر جاد نصار، تطور فكرة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية في قضاء مجلس الدولة في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.

٩. حمدي أبو النور عويس، مسؤولية الإدارة عن أعمالها القانونية والمادية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١١م

١٠. خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، منشأة المعارف، ٢٠٠٣م.

١١. داود العيسى، المبادئ العامة في القضاء الإداري، جامعة الكويت، ٢٠٠٤م.

١٢. رأفت فودة، دروس في قضاء المسؤولية الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.

١٣. رجب كريم عبد اللاه، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، دار الثقافة العربية، ٢٠١٦م

١٤. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٩م .

١٥. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، دار المعارف،٢٠٠١.

١٦. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.

١٧. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني – قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، ١٩٨٠.

١٨. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس،١٩٨٩م.

١٩. سيد وفا، مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٥.

٢٠. سيد وفا، مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٥.

٢١. شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

٢٢. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الثاني، مصادر الالتزام، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ١٩٩٨م.

٢٣. عبد الله حنفي، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠م.

٢٤. عدنان السرحان إبراهيم، ونوري حمد خاطر، شرح القانون المدني، مصادر الحقوق الشخصية، دار الثــقافة، ٢٠١٣.

٢٥. عزيزة الشريف ومحمد العتيبي، القانون الإداري، الدعاوي الإدارية، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٤.

٢٦. عزيزة الشريف، القانون الإداري، مسؤولية السلطة العامة وموظفيها، قضاء التعويض، مؤسسة دار الكتب، الكويت، ٢٠٠١.

٢٧. علي خطار شطناوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، دار وائل للنشر، ٢٠٠٨م.

٢٨. فاطمة ربابعة، دور مجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ٢٠٠٥م.

٢٩. فتحي فكري، مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية، دار النهضة العربية، ١٩٩٥.

٣٠. كامل عبد السميع محمود، مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية غير المشروعة، دار النهضة العربية،٢٠٠٢م.

٣١. ماجد الحلو، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، ٢٠٠٤.

٣٢. مجدي مدحت النهري، مســؤولية الدولــة عــن أعمالها غير التعاقدية – قضــاء التعويض، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٧م.

٣٣. محمد المرغني، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ج١، دار الفكر الجامعي، ١٩٩٩، ص٢٥.

٣٤. محمد أحمد عبد النعيم، مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.

٣٥. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار النهضة العربية.

٣٦. محمد فؤاد عبد الباسط، نشاط الإدارة ووسائلها، دار زمزم للطبع والنشر والتوزيع، ٢٠٠٤.

٣٧. محمد محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثالث، مسؤولية السلطة العامة، دار النهضة العربية، ٢٠١٤.

٣٨. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية،١٩٩٩م.

٣٩. مفتاح خليفة عبد الحميد، المعيار المميز للعقد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٧.

٤٠. مقدم العبد، التعويض عن الضرر في المسؤولية الإدارية، دار الحداثة، بيروت، ١٩٩٩م.

٤١. نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٠م.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

1- Abd AL Wahab, M. Refaat :Administrative Judiciary, Halabi Publications, Beirut, 2003.

2- Akram Salem, "Facts and Criteria on Local Administration. or Local Government," The Civilized Dialogue - Issue: 2258/4/2008, at the link: http://www.ahewar.org, date of visit: April 15, 2010.

3- Fouad Al-Attar, "Principles in Administrative Law", 1955, Cairo. Muhammad Mahmoud Al-Maadanah., "Local Administration Systems (Concept, Philosophy, and Goals)", The First .Arab Forum, Local Administration Systems in the Arab World, Salalah - Sultanate of Oman 18-20 August 2003.

4- Naji Abdel Nour, "The Role. of Local Administration in Providing Public Services": The Experience of Algerian Municipalities, Books of .Politics and Law, Kasadi University of Merbah, Ouargla, First Issue, June 2009.

5- Simonet, Daniel (2011). The New Public Management Theory and the Reform of European Health Care Systems: An International Comparative Perspective, International Journal of Public Administration, Vol. 34, pp. 815.

قائمة المحتويات

مقدمة.....٢

المبحث الأول: ماهية مسؤولية الإدارة المحلية.....٥

المطلب الأول: أسس الإدارة
المحلية.....٦
المطلب الثاني: مفهوم الحكم المحلي.....٩
الفرع الأول : مبررات الأخذ بنظام الحكم
المحلي.....١٠
الفرع الثاني : الفروق بيـــن الإدارة المحلية والحكم
المحلي.....١٢
المطلب الثالث: نطاق مسؤولية الإدارة المحلية
وخصائصها.....١٤
الفرع الأول : ماهية مسؤولية الإدارة
المحلية.....١٥
الفرع الثاني : مسؤولية الإدارة المحلية في
مصر.....١٨
المبحث الثاني: مسؤولية الإدارة المحلية عن
أعمالها.....٢٠
المطلب الأول: الأعمال المادية التي تقع عليها مسؤولية الإدارة
المحلية.....٢١
الفرع الأول : مدلول الأعمال المادية الضارة التي تقع عليها المسؤولية
وشروطها.....٢٢
الفرع الثاني : الشروط الواجب توافرها في العمل المادي
الضار.....٢٤
المطلب الثاني: معنى المسؤولية الإدارية للإدارة وتطورها
وخصائصها.....٢٧
الفرع الأول: معنى المسؤولية الإدارية للإدارة
المحلية.....٢٨

الفرع الثاني: تطور المسؤولية الإدارية للإدارة
المحلية.....٣٠
الفرع الثالث: خصائص المسؤولية الإدارية للإدارة
المحلية.....٣٤
الخاتمة.....٣٧
النتائج والتوصيات.....٣٨
قائمة
المراجع.....٤١
قائمة المحتويات.....٤٤