جامعة عين شمس
كلية الحقوق
قسم القانون العام

رسالة دكتوراه في موضوع

الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية

دراسة مقارنة

مقدمة من الطالب/

وائل محمد إسماعيل الخلافي

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة مكونة من :

الأستاذ العميد الدكتور: سليمان محمد الطماوي
أستاذ القانون العام بالكلية وعميدها السابق
والمشرف على الرسالة رئيساً

الأستاذ الدكتور: محمد مرغني خيري
أستاذ ورئيس قسم القانون العام بالكلية عضواً

الأستاذ الدكتور: أحمد عبد الرحمن شرف الدين
أستاذ القانون العام وعميد كلية الشريعة والقانون
بجامعة صنعاء عضواً

الطبعة الأولى
١٤١٠هـ - ١٩٩٠م

جميع الحقوق محفوظة

بسم الله الرحمن الرحيم

وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ....

صدق الله العظيم

"التوبة ... ١٠٥".

إهداء

إلى روح أبي...

أهدي ثواب هذا الجهد المتواضع.

مقدمة

لم يكن اختيارنا لموضوع الإدارة المحلية فى الجمهورية العربية اليمنية محلا لهذه الدراسة مصادفة ، أو إشباعا لرغبتنا فى الدراسة والبحث ، وإنما كان ذلك راجعا إلى إيماننا بأهمية الموضوع وحيويته ، حيث تعد هذه الدراسة أول دراسة قانونية[1] على المستوى الأكاديمى تعالج هذا الموضوع ، وتتتبع مراحل تطورة فى اليمن .

وأمام احتياج مكتبتنا القانونية لهذه الدراسة ، وشعورا منا بواجب المساهمة فى ملء هذا الفراغ ، فقد تصدينا لمعالجة هذا الموضوع رغم الصعوبات التى تجشمناها خلال مراحل إعداده ، وإخراجه على هذه الصورة التى نشاهده عليها .

ولا شك أن لموضوع الدراسة التى نحن بصددها أهمية علمية وعملية فى نفس الوقت .

١- فعلى الصعيد العلمى :

جاءت هذه الدراسة وافية ومحققة للغرض الذى توخيناه منذ البداية ؛ حيث تناولت الموضوع بشكل متكامل ، إذ ربطت ماضيه بحاضره وفق مفاهيم علمية معاصرة .

فالنظم الاجتماعية ما هى إلاسلسلة متصلة الحلقات لا يمكن تفسير بعضها مستقلا عن البعض الآخر .

ومن ثم لا يمكن فهم ما هو كائن إلا على ضوء معرفتنا بحقائق الماضى الذى

---

(١) باستثناء ماكتبه الدكتور أحمد شرف الدين فى مؤلفه « مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها فى الجمهورية العربية اليمنية » الذى سنشير إليه خلال هذه الدراسة .

من خلاله نستطيع تقييم الحاضر ، والتنبؤ بالمستقبل .

بالإضافة إلى شمول هذه الدراسة ، وحداثة الموضوعات التى تناولتها ، فإنها قد تضمنت فى معالجتها لموضوع البحث ناحيتيه النظرية والتطبيقية ، وذلك من خلال استخدامنا للمنهج المقارن وسيلة لهذه الدراسة .

وتحقيقا لهذه الغاية ، فقد رأينا مقارنتها ببعض النظم المعمول بها فى دول سبقت إلى الأخذ بها ، وعملت على تطويرها ؛ حيث غدا البعض منها علامة بارزة على هذا النظام ، ونموذجا يثير الإعجاب والاقتباس ،كما هو الشأن فى النظام الانجليزى ، وكذلك النظام الفرنسى الذى أدخل عليه المشرع تطويرا ملحوظا فى الآونة الأخيرة ، وبالتحديد منذ عام ١٩٨٢ .

ولقد توخينا فى دراستنا لهذين النظامين الاستفادة منهما فى تطويرنظمنا العربية بشكل عام ، واليمنية على وجه الخصوص ، وذلك بالقدر الذى يتلاءم مع واقعنا المحلى بأبعاده السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

كما أن لهذين النظامين إشعاعهما المؤثر على أنظمة بعض البلاد العربية ، ومنها مصر[1] .

ولهذه الأسباب كان اختيارنا لهذين النظامين محلا للمقارنة ، بالإضافة إلى النظام المصرى الذى كان يمثل مصدرا ماديا وتاريخيا للنظام الإدارى فى اليمن بشكل عام ، والمحلى بشكل خاص ، ناهيك عن خصوصيته الإقليمية التى تمثل بيئة عربية قريبة الشبه ببيئتنا المحلية ، وما تفرزه هذه البيئة من عناصر واقعية ، سواء

---

(١) انظر أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى ، «الوجيز فى القانون الإدارى» . (دراسة مقارنة) ، طبعة ١٩٨٩ ، ص ٧٥ و ٧٦ .

على الصعيد السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى ، ودور هذه العناصر فى تشكيل النظم المحلية فى كلا البلدين .

٢- أما على الصعيد العملى :

فإن اهمية الدراسة ترجع إلى اعتبارين مختلفين ، أحدهما خاص والآخر عام .

أ- الاعتبار العام :

لم يعد هناك شك فى أن النظام اللامركزى الإقليمى (الإدارة المحلية) يمثل نقلة نوعية وحضارية فى بناء التنظيم الإدارى المحلى ، حيث يعمل على تقريب الحكام من المحكومين ، وبناء الثقة المتبادلة ، والشعور بالمسئولية الوطنية .

كما أن من شأن هذ النظام إتاحة الفرصة لمشاركة أبناء المجتمع المحلى فى إدارة شئونهم بانفسهم ، من ناحية وتخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية من ناحية ثانية . فالحكومة المركزية مهما كانت كفاءة أجهزتها الإدارية لا يمكنها اليوم ، بعد اتساع نشاطها وتشعب مهامها أن تدير كل أجهزتها الإدارية باسلوب مركزى خاصة فى ظل النظرة التدخلية للدولة الحديثة التى لم تعد مهامها مقصورة على إدارة المرافق التقليدية - الأمن والدفاع والعدالة - التى كانت تمثل واجبات الدولة فى ظل النظرة التقليدية للدولة ومهامها ، بل تعدت ذلك إلى مجالات أوسع وأرحب ، سواء على الصعيد الاقتصادى أو الاجتماعى والتى ما كان لها أن تمد إليها نشاطها فى الماضى . وإذا كانت أهمية التنظيم اللامركزى بشكل عام تنبع من مقتضيات الضرورات العملية والفنية ، فإن أهمية اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) ، بالإضافة إلى ما تقدم ، تنبع من مقتضيات الأخذ بالمبدأ الديمقراطى ، وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية على المستوى المحلى فى صنع

القرارات المصيرية وتحمل تبعاتها (على النحو الذى سنوضحه فيما بعد).

ب- الاعتبار الخاص :

ترجع الاعتبارات الخاصة للأهمية العملية لهذه الدراسة فى كونها قد تناولت مراحل تطور التنظيم اللامركزى المحلى فى اليمن عبر عصوره المختلفة ، والوقوف على مستجداته التى تمثل نقلة نوعية فى تطور النظام وتطويره ، وتبنى القيادة السياسية أسلوب التخطيط والبرمجة للنهوض بالمجتمع ، وتحقيق رخائه وازدهاره ، خاصة بعد استخراج البترول وتصديره .

وأمام هذا التطور الذى تشهده البلاد فى كافة مناحى الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، فإن التنظيم اللامركزى قد أعطى قدرا من الاهتمام حتى يكون قادرا على استيعاب متغيرات المرحلة الآنية والمستقبلية ، والإسهام من خلاله فى تنفيذ برامج التنمية الشاملة فى البلاد ، وتعميق الولاء للسلطة المركزية ، بدلا من الولاءات القبلية ، والتفاف الجميع حول التوجهات الوطنية التى تنتهجها القيادة السياسية الرامية إلى رفعة الوطن وسعادة أبنائه .

خطة الدراسة :

لقد رأينا انطلاقا من أهمية البحث ، وسيرا مع منطق مقدمته أن تكون دراستنا موزعة على قسمين رئيسيين يسبقهما باب تمهيدى ، وذلك على النحو التالى :

الباب التمهيدى

ويتضمن التعريف بالإدارة المحلية (الفصل الأول) وبيان أهميتها (الفصل الثانى).

أما الفصل الثالث ، فقد أفردناه لتقديم عرض موجز لنظام الإدارة المحلية فى اليمن عبر مراحله المختلفة ، وحتى قيام الثورة فى السادس والعشرين من سبتمبر عام ١٩٦٢ .

القسم الأول

ويحوى فى مضمونه قواعد تنظيم الإدارة المحلية ، وقد قسمناه إلى بابين :

الباب الأول :

ويشتمل على فصول أربعة ، عالجنا من خلالها تنظيم الإدارة المحلية فى كل من النظام الإنجليزى (الفصل الأول) ، والنظام الفرنسى (الفصل الثانى) ، والنظام المصرى (الفصل الثالث) ، أما الفصل الرابع فقد أفردناه لدراسة ملامح التطور التشريعى للنظام المحلى فى اليمن فى مرحلة ما قبل التنظيم الجديد الصادر بمقتضى القانونين ١٢ و ٢٧ لسنة ١٩٨٥ .

الباب الثانى :

وقد خصصناه لدراسة التنظيم القانونى الجديد للإدارة المحلية فى اليمن فى ظل القانونين ١٢و٢٧ لسنة ١٩٨٥ . وقد قسمناه إلى فصلين ، عالجنا من خلال أولهما التنظيم القانونى للمجالس المحلية للتطوير التعاونى ، كما أفردنا ثانيهما لدراسة المجالس التنفيذية للوحدات الإدارية .

القسم الثانى

ويتضمن العلاقة بين وحدات الإدارة المحلية والسلطات المركزية ، ويشتمل على بابين :

الباب الأول :

ويتضمن الرقابة على الهيئات المحلية فى كل من النظم المقارنة (الفصل الأول) ، أما الفصل الثانى فقد أفردناه لدراسة الرقابة فى ظل التشريعات اليمنية السابقة على التنظيم الجديد .

الباب الثانى :

ويتضمن الرقابة على الهيئات المحلية فى اليمن فى ظل التنظيم الجديد ، وقد قسمناه إلى فصلين ، عالجنا فى أولهما الرقابة المركزية ، وفى ثانيهما الرقابة اللامركزية .

وأخيرا ذيلنا هذا البحث بالخاتمة التى عرضنا من خلالها خلاصة للأفكار التى توصلت إليها الدراسة ، ثم توصياتنا بإصلاح نظام الإدارة المحلية فى الجمهورية العربية اليمنية .

الباب التمهيدى
التعريف بالإدارة المحلية وبيان أهميتها

تمهيد وتقسيم :

يقوم التقسيم الإدارى لأية دولة ، إما على أساس مركزى ، أو على أساس لا مركزى أو الجمع بينهما ، وهو الاتجاه الغالب فى الوقت الحاضر .

ويتميز التنظيم المركزى بتركيز كافة السلطات الإدارية بيد الرئيس الإدارى الأعلى فى العاصمة المركزية ، وهو الوزير ، الذى يشرف على جميع المرافق العامة ، قومية كانت أو محلية[1] .

ولما كان النظام المركزى بصورته التقليدية (التركيز الإدارى) يكاد يكون قد اختفى فى ظل الدولة الحديثة (المتدخلة) ، فإن الصورة التى يشاهد عليها اليوم ، تتمثل فى عدم التركيز الإدارى الذى عمل على تخفيف تركيز السلطة الإدارية عن طريق تفويض الاختصاص . (كما سيجىء فيما بعد)

وعلى عكس النظام المركزى ، يقوم التنظيم اللامركزى على أساس توزيع الوظيفة الإدارية ، بين السلطة التنفيذية وهيئات عامة مستقلة ، تقوم إلى جانب شخص الدولة ، باعتبار هذه الأخيرة أهم الأشخاص الاعتبارية العامة على الإطلاق.

وهكذا يبدو الفرق واضحا بين النظام المركزى الذى يعمل على وحدة الشخص الاعتبارى ممثلا فى شخص الدولة ، وبين النظام اللامركزى الذى يسمح بتعدد الأشخاص الاعتبارية العامة إلى جانب شخص الدولة .

---

(١) انظر أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى . « الوجيز فى القانون الإدارى » ، مرجع سابق ، ص ٥٥.

ولما كان الأساس الذى يقوم عليه هذا التعدد قد يرجع فى طبيعته إلى اعتبارات فنية (وهذ هى اللامركزية المرفقية) ، أو اعتبارات جغرافية (وهذه هى اللامركزية الإقليمية) التى اخترناها محلا لدراستنا ، فإن هناك نظما أخرى قد تقترب منها أو تتشابه معها ، الأمر الذى يحسن بنا التعرف عليها لتحديد مضامينها ، وتمييزها عن موضوع دراستنا .

هذا وإذا كان لكل نظام من هذه النظم أهدافه وفلسفته التى يرتكز عليها ، فإن للنظام اللامركزى الإقليمى (الإدارة المحلية) – هو الآخر – أهدافه وفلسفته التى تعبر عن أصالته ، وتطبعه بطابعه المتميز الذى يوفر له القدرة على التكيف والملاءمة مع بيئته المحلية ، وتعايشه مع غيره من النظم الأخرى التى يتأثر بها أو يؤثر عليها .

وبناء على ما تقدم ، فإن دراستنا فى هذا الباب ستكون موزعة على فصول ثلاثة ، نخصص الأول منها للتعريف بالإدارة المحلية وتمييزها عن غيرها من النظم الأخرى ، ثم نعرض من خلال الفصل الثانى لأهمية الإدارة المحلية فى النظم المختلفة ، أما الفصل الثالث ، فقد أفردناه لإلقاء بعض الضوء على أهم جوانب هذا النظام فى اليمن عبر مراحله المختلفة ، وحتى قيام الثورة فى السادس والعشرين من سبتمبر سنة ١٩٦٢ ، وإعلان النظام الجمهورى .

الفصل الأول

التعريف بالإدارة المحلية

وتمييزها عن بعض النظم التى قد تتشابه معها

يتسم علم الإدارة بشكل عام ، والإدارة المحلية بشكل خاص ، بالمرونة وعدم التحديد ، شأنه شأن بقية العلوم الاجتماعية الأخرى .

ومن ثم تأتى محاولات الباحثين لتعريف الإدارة المحلية متباينة أو متقاربة ، وذلك بحسب نظرة كل منهم إلى فلسفة النظام ومضمونه من ناحية ، وكذا المقومات التى يرتكز عليها من ناحية أخرى .

ومن ثم يكون لزاما علينا أن نعرض لبعض التعريفات الفقهية التى ذكرها الشراح فى هذا الصدد (المبحث الأول) ثم الأسس التى يرتكز عليها نظام الإدارة المحلية (المبحث الثانى) ، وتمييزه عما يختلط به من أفكار (المبحث الثالث).

المبحث الأول

التعريفات الفقهية للإدارة المحلية

سنعرض لبعض التعريفات فى كل من الفقه الإنجليزى ، والفرنسى ، والمصرى ، وذلك على النحو التالي :

أولا : فى الفقه الانجليزى :

١- يعرف الكتاب الانجليز الإدارة المحلية ، Local Government أو الحكم المحلى كما يسمونه هناك[١] بأنه (حكومة محلية تتولاها هيئات محلية منتخبة ، مكلفة بمهام إدارية وتنفيذية تتصل بالمقيمين فى نطاق محلى محدد ، ولها سلطة إصدار قرارات ولوائح[٢]).

٢- ومن الكتاب المعاصرين تونى بيرن Tony Byrne الذى يعرف الحكم المحلى بأنه (فرع من فروع الإدارة العامة للدولة ، يهتم بالمشاركة فى إدارة الشئون العامة فى كل إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلى ، ويضيف الكاتب قائلا إنه

---

(١) يعلل البعض هذه التسمية فى النظام الانجليزى ، بالظروف التاريخية التى ترجع إلى نشأة النظام وقدمه الذى يسبق وجود الحكومة المركزية ذاتها . انظر الدكتور مصطفى أبو زيد ، « نظام الإدارة المحلية فى القانون المقارن » ، بحث منشور فى مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، يونية ١٩٦١ ، ص ١٧٣ . وأيضا راجع سدنى د. بايلى ، « الديمقراطية البرلمانية الانجليزية » ، ترجمة فاروق يوسف يوسف أحمد ، ومراجعة وتقديم الأستاذ الدكتور محمد فتح الله الخطيب ، مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٢٥٥ .

(٢) انظر Local Government in Britain, Central Office of Information, London, Quote No. R.F.P. 2400, May 1952, P.5.