شبكة المعلومات الجامعية

بسم الله الرحمن الرحيم

Ain Shams University Information Network
جامعة عين شمس
شبكة المعلومات الجامعية
@ ASUNET

شبكة المعلومات الجامعية

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

شبكة المعلومات الجامعية

جامعة عين شمس

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

قسم

نقسم بالله العظيم أن المادة التي تم توثيقها وتسجيلها
علي هذه الأفلام قد أعدت دون أية تغيرات

يجب أن

تحفظ هذه الأفلام بعيدا عن الغبار

في درجة حرارة من 15-25 مئوية ورطوبة نسبية من 20-40%

To be Kept away from Dust in Dry Cool place of 15-25- c and relative humidity 20-40%

كلية الحقوق

يصعب قراءة بعض
الصفحات

جامعة عين شمس
كلية الحقوق
٢٨

المرفق المحلى
دراسة مقارنة

LE SERVICE LOCAL
ETUDE COMPAREE

٢٢٤
رقم

رسالة

للحصول على درجة دكتور فى الحقوق

مقدمه من

منير ابراهيم شلبى

لجنة الحكم مشكلة من السادة

الاستاذ الدكتور	سليمان محمد الطماوى عميد كليه الحقوق (المشرف على الرسالة)	رئيسا
الاستاذ الدكتور	عبد الحميد كمال حشيش (استاذ القانون العام) كلية الحقوق جامعة القاهره	اعضاء
الاستاذ الدكتور	محمد رمزى الشاعر (استاذ القانون العام المساعد بالكلية)	

المرفق المحلي

دراسة مقارنة

LE SERVICE LOCAL
ETUDE COMPARÉE

الطبعه الأولى
١٩٧٧

مقدمة

- مازالت كلمات الفقيه ريمون سالى R. Saleilles صادقة ، حين قال : « ان الحاجات الاجتماعية هى التى تخلق النظم القانونية ـ فهذه لا تنشأ ولا تتطور الا من أجل تحقيق عملية تنتظر منها ، دون أن يلتفت فى البداية الى النظريات فى ذاتها ، وما فيها من منطق أو تبرير ·· فالنتيجة تطلب أولا ، دون ارتباط بنظرية مقررة مقدما ، أما المبدأ فيخلق بعد ذلك ، وبغير الخضوع لتعبير اصطلاحى خاص يقصد به معنى محدد فى اطار بنـاء مجرد · هذا هو تاريخ كل بناء فنى قانونى » (١)

- ويتعلق موضوع المرفق المحلى بنظـام اللامركزية الاقليميـة (أو الادارة المحلية) الذى يقتضى الاخـذ به خلق عدد من الأشخاص الاعتبارية العامة مستقلة عن الدولة ، ولا يتطلب هذا الاستقلال ان تمنح هذه الأشخاص حرية مطلقة فى تصرفاتها ، دون معقب عليها ، لأن الحرية نفسـها ـ كمـا قال منتسـكيو Montesquieu

- فى حاجة الى أن توضـع لها قيود منظمـة ، حتى لا تنحرف عن الطريق السـليم ، وحتى لا يكون هذا الاستقلال سببا فى أن يمس كيان الدولة ووحدتها ، ومن ثم فانه يفرض على الهيئات المستقلة من القيود ما يكفل الاحتفاظ بهذه الوحدة ·

ومن هنا كان للحكومة المركزية أن تشرف على أعمال الوحدات اللامركزية وتراقبها ، بقصـد صيانة وحدة الدولة ، وبهدف حماية

---

1. R. Saleilles : La personnalité Juridique : 2e ed, Paris, 1922, P, 45.

أوردها الدكتور وليم سليمان قلادة فى رسالته « التعبير عن الارادة فى القـانون المدنى المصرى » القاهرة سنة ١٩٥٥ ص ٥ ·

الصالح العام تحت أسم « الرقابة أو الوصاية الادارية » ٠

ـ وقد اهتمت جمهوريتنا الخالدة بالأخذ بنظام اللامركزية ، وتطورت تشريعاتها على اختلاف درجاتها فى هذا الميدان تطورا كبيرا ، ولا أدل على ذلك من اهتمام الدولة بتوطيد دعائم هذا النظام الشعبى ، فيما تضمنته نصوص الميثاق ، وكذا القوانين المتعاقبة المتعلقة بنظام الادارة المحليـة ٠

ويقول تشالرز بيرد Dr. Charles Beard بشأن الادارة المحليـة :

« ٠٠٠ ان الحكم المحلى ربـاط روحى قبـل أن يكون جـزءا من الجهاز الحكومى ، وهو يوجد ليجعـل الحيـاة جميلة ، وليس لمجرد أن يجعلها ممكنة ، وهو كنظام ـ شأنه شأن أى جهاز ادارى ـ لا يعتبر هدفا فى ذاته ، ولكنه مجرد وسلية لربط أفراد المجتمع المحلى بطريقة تحول طاقاته الى عمـل بواسطته يأخـذ كل مجتمع لنفسـه وجودا ذاتيا مستقلا بقصـد تحقيق أهدافه العامة ، وادراك هذه الحقيقة الاجتماعيـة يتطلب النظر الى ما وراء جهـاز الحكم المحلى نفسـه ، والى الشعب الذى يشـكل هذا الجهـاز ، ويمنحه الارادة التى يعبر بها عن مشاعره وعن رغبته فى اشباع حاجاته المادية والروحية والاجتماعية ، لأن حاجات الانسان ليست مادية فقط ، ولكنها حاجات روحية واجتماعية أيضـا » (٢)

ـ ومما لايدع مجالا للشك أنه ينشـأ فى حياة كل جماعة محلية ضروب من الحاجات المشتركة تنبع من هذه الجماعة داخل الوحدة المحلية ،

---

2. Dr. Charles Beard : The City's Place in Civilisation. New York 1948. P. 90

وفى هـذا يقول خاتم النبيين صلوات الله عليه وسلامه :
« الأرواح جنود مجندة ، ما تعارف منها ائتلف ، وما تنافر منها اختلف » ٠

أو تهم جـزءا كبيرا من هذه المجموعة ، يخشى عـدم الوفاء بهـا اطلاقا ، أو عدم الوفاء بها على خير الوجوه ، اذا ما تركت للنشاط الخاص ، أو يخشى - اذا ما تركت للنشـاط الأخير دون تنظيم أو اشراف أو رقابة - أن يكون فى هذا اخلال بمقتضيات النظام العام ٠

ففى هذه الأحوال تتدخل السلطة اللامركزية فى حيـاة هذه الجماعـة لتكفـل الوفـاء بتلك الحاجات ، أو للاشراف والرقابة والتنظيم بما يضمن حسن الوفاء بها ، فى حدود الأهداف والتوجيهات التى تضـعها داخل نطـاق الوحدة لتحقيق الصـالح المحلى لهذه الجماعة ، فى اطار السياسة العامة للدولة ٠

- وقد كانت الدولة فى بداية الأمر تقوم بادارة جميع المرافق ، فكانت تتولى مرفق الدفـاع عن الدولة فى الخـارج ، وحمـاية أمنهـا فى الداخل ، واقامة العدل بين النـاس ، واشـباع كافة الخدمات للمواطنين جميعا ٠

ولكن بمرور الزمن ، وتعقد الحيـاة الاجتماعيـة ، وتطـور الظروف الاقتصادية ، اضطرت الدولة الى التدخل فى جميع الميادين ، فاتسع بذلك نشاطها وزادت خدماتهـا ، حتى ناءت بهذا الحمـل الصعب ، فكان لزاما عليها أن تأخذ بنظام الهيئات الاقليمية والمحلية لتتقاسم معها الأعبـاء الملقاة على عاتقها من الناحيـة الادارية ، حتى يسـاعد ذلك على سرعة البت فى المسـائل التى تدخـل فى اختصاصها ، عن طريق قيام هذه الهيئات بادارة المرافق المحلية التى تهم جماعة الوحدات المحلية ، تحت اشراف السلطة التنفيذية ٠

- وقد اختلفت فكرة المرفق المحلى فى القانون المقارن من حيث النشأة والتنظيم ، وخاصة الرقابة التى تجريها السلطة المركزية على الهيئات المحلية فى أثناء ممارستها لنشاطها ، فاتجه نظام الادارة المحلية فيهـا الى التخفيف من القيود التى فرضت على اسـتقلال وحرية

الهيئات المحلية فى ادارتها للمرفق المحلى ٠

وقد سلكت انجلترة مثلا طريقا حاولت به الحفاظ على استقلال الهيئات المحلية لتضمن لها الحرية فى انشاء والغاء وادارة المرافق المحلية ، فى ظل رقابة محدودة من جانب البرلمان والقضاء والحكومة المركزية ٠

بينما سلكت بعض الدول الأخرى مسلكا آخر فى فرض رقابة صارمة على استقلال المجالس المحلية عند ادارتها لمرافقها كفرنسا مثلا ، فقد منح قانون الادارة المحلية للمجالس المحلية اختصاصات تتعلق بشئونها الداخلية بشكل عام مجمل ، ولكن قيد استقلال هذه المجالس بعدة قيود ، منها أنه أخضعها لرقابة شديدة من جانب السلطة المركزية فى أثناء تولى شئونها المحلية ٠

- واذا كانت فكرة المرفق المحلى لم تحظ فى الماضى باهتمام الباحثين ، ولم يتناولها الفقهاء المحدثون بطريقة مباشرة ، فاننا ، تقديرا لأهمية هذه الفكرة ، ودورها الذى يمكن أن تؤديه فى التنظيم الادارى المحلى القائم ، لرفع المستوى الاجتماعى ، والنمو المحلى ، والتقدم الحضارى ، اذ على هدى هذه الفكرة تتعود الجماعة المحلية ممارسة الديمقراطية على الصعيد الادارى ، بادارة شئونهم المحلية بأنفسهم ، واشباع حاجاتهم من الخدمات الضرورية والأساسية ، الأمر الذى ظلوا محرومين منه ردحا من الزمان وخاصة فى القرى - اننا ، تقديرا لأهمية ذلك كله ، قد رأينا أن نسهم بجهد متواضع فى الأبحاث التى تهتم بموضوع يتصل بحياة المواطنين اليومية فى هذا الوضع فكان اختيارنا لموضوع « المرفق المحلى كركن من أركان الادارة المحلية » ٠

لندرس فيه أسسه وأركانه والمعيار الذى يمكن التعرف به عليه ، مع مقارنته بالأنظمة المتشابهة فى انجلترة وفرنسا ويوجوسلافيا ، التى

سبقتنا فى هذا المضمار حتى يكون فكرنا مفتوحا على تجارب الآخرين ، وحتى يمكن الاستفادة من تلك النظم بما يتفق مع نظم بلادنا وظروفها ٠

ومن ثم فاننا لن نتعرض ، ونحن نبحث هذه الأنظمة المقارنة ، لكل التفصيلات المتعلقة بانشاء المرفق المحلى ، أو ادارته ، أو تنظيمه والغائه ، بل سينصب البحث على فكرة المرفق المحلى ومعيـاره ، ونوع الخدمات التى يمكن أن يؤديها هذا المرفق ، والرقابة عليه بصفة عامة ، مع الاشارة الى فكرة الادارة المحلية - فى تلك الدول موضـع المقارنة - باعتبـارها الاطار الذى يدور فيه ، بل الأساس الذى يقوم عليه المرفق المحلى ، ويهدف هذا البحث الى تقييم نظام المرفق المحلى ، باعتباره ركنا من أركان الادارة المحلية ، يرتبط بها ارتباطا وثيقا ، بغرض وضع معيار له يمكن به التعرف على المرفق المحلى ، وبيان شروط تطبيقه ، وكذا الأركان التى يقوم عليها هذا المرفق ، والعمل على تطويره على أساس علمى سليم ٠

وقد آثرنا أن نقرن دراسة المرفق المحلى فى ج٠م٠ع بالأنظمة المقارنة المطبقة فى بعض الدول الأجنبية ، حتى يمكن الاستفادة من تجارب هـذه الدول التى سبقتنا فى مضمار الادارة المحلية ٠

ولكى نتمكن من تحقيق هذا الهدف آثرنا أن نختار هذه الدول على أساس أن تكون ممثلة للأنظمـة المقارنة ، كدول الرأسماليـة ، أو الدول الاشتراكية ، كما تمثل الأنظمة المختارة فى نفس الوقت أهمية خاصة ، كأن تكون مصـدرا اشتقت منه الدول الأخرى نظمـا لها ، أو أن تمثل تجربة خاصة فى مجال الادارة المحلية ٠ وعلى هذا الأساس اخترنا النظام المطبق فى كل من انجلترة وفرنسـا ، حيث أن النظام المحلى فى كل منهمـا يمثل مدرسـة أساسية من مدارس الادارة المحليـة (٢) ، نقلت عنهمـا الكثير

---

٢ - يسمى هذا النظام فى انجلتره بالحكم المحلى Local Government
أما فى فرنسا فيسمى نظامها بالادارة المحلية L'administration Locale
وسوف نميز بين اختلاف المدلولين فيما بعد ٠

من الدول . كما اخترنا النظـام المطبق فى يوجوسلافيا باعتبـاره تجربة رائدة جديدة فى مجال الادارة المحليـة ، الى جانب كونه نظاما مطبقـا فى دولة اشتراكيـة .

وتتحدد خطة هذا البحث وفقا للهدف منـه ، وهـذا الهدف يتمثل فى دراسة المرفق المحلى فى ج.م.ع بقصد بيان وتقييم هذا النظام ، مع الاستفاده فى هذه الدراسة بتجارب الدول الأجنبية .

واقتضى حسن عرض الموضـوع أن أقسـمه الى ثلاثة أقسـام على النحو التالى : -

القسـم الأول : تناولت فيـه شرح النظرية العامـة للمرفق المحلى ، وذلك فى بابين : خصصت .. الباب الأول لمقدمة تمهيدية عن الادارة المحلية ، أما الباب الثانى ، فقد تناولت فيه دراسة المرفق المحلى كركن من أركان الادارة المحلية .

القسـم الثانى : وهو القسـم الخـاص بالمرفق المحلى فى القـانون المقارن ، وقد خصصته لبحث ودراسة المرفق المحلى فى الدول المختلفة ، واخترت أنواعا معينة ، يمثل كل منهـا لونا خاصـا ، فمن الدول الأنجلوسكسونيـة اخترت انجلترة ، ومن الدول اللاتينية اخترت فرنسا ، ومن الدول الاشتراكية اخترت يوجوسلافيا التى هى فى نفس الوقت دولة فيدرالية .

القسـم الثالث : وقـد خصصـته لدراسـة المرفق المحلى فى ج.م.ع من الناحية التطبيقية ، وختم بالخاتمة .