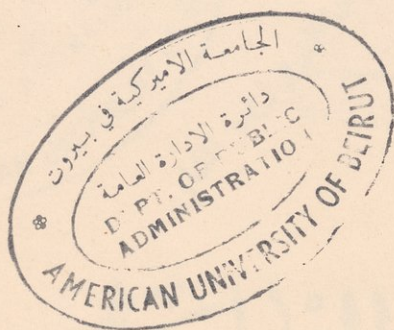


A. U. B. LIBRARY

AMERICAN
UNIVERSITY OF
BEIRUT





الكتاب رقم ١٢٣٤٥٦٧
استاذ مساعد القانون العام بكلية الحقوق
جامعة عين شمس

350
T15tA



الكتاب الأول والثاني

تنظيم الإدارة العامة

الطبعة الأولى

سنة ١٩٥٥

مكتبة الطبع والنشر
دار الفكر العربي

على قاعدة أساسية من مقتضاها أن رئيس الدولة « يسود ولا يحكم »، وعلى العكس من ذلك تزداد سلطات رئيس الدولة إلى أقصى حد ممكن في نظام الديمقراطية الرئاسية حيث تتركز السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة الذي هو في نفس الوقت رئيس الحكومة .

وما يقال عن سلطة رئيس الدولة في هذا الخصوص يقال أيضا عن سلطة مجلس الوزراء ، والوزراء . . . الخ .

ولما كنا في فترة انتقال ، نتلمس خلالها نظاماً ديمقراطياً يتفق وأحوالنا الاجتماعية ، فإن كثيراً من الموضوعات التي نعرض لها سيتأثر بهذا الوضع ، حتى ينبغي الأمر في دستورنا الجديد .

٣ — ومن ثم فإن دراستنا لهذا الموضوع — والتي أعدت خصيصاً لكي تكون مرجعاً للطلبة — سوف تستهدف إبراز الأسس العامة التي تحكم تنظيم الإدارة العامة ، وكيف طبقت هذه الأسس في مصر ، وما نجم عن هذا التطبيق من عيوب ، وما يرجى من إصلاح .

وسنلتزم في دراستنا المنهج التقليدي على النحو التالي :

أولاً : الأشخاص المعنوية العامة .

ثانياً : المبادئ الأساسية لتنظيم الإدارة العامة .

ثالثاً : النظام الإداري المصري .

هذا والله ولي التوفيق

المؤلف

ديسمبر سنة ١٩٥٥

الباب الأول

الأشخاص المعنوية العامة

مقدمة

١ — الأشخاص المعنوية العامة هي كل الأشخاص في مجال القانون العام . ومن هنا كان اهتمام القانون العام بهذا الموضوع : فالموظفون العموميون حين يتصرفون ، سواء أقاموا بأعمال قانونية أو مادية ، فإنهم إنما يتصرفون لحساب شخص معنوي عام كالدولة أو المديرية مثلاً فتتصرف آثار تصرفاتهم — حقوقاً أو التزامات — إلى الشخص المعنوي العام الذي يعملون لحسابه . وعلى هذا الأساس يعامل الأفراد الموظفون العموميين .

٢ — على أن موضوع الأشخاص المعنوية ليس قاصراً على القانون العام ، بل إن نظرية الشخصية المعنوية قد نشأت في مجال القانون الخاص وإن كانت ليست بالأهمية التي لها في القانون العام نظراً لاهتمام القانون الخاص بالأشخاص الطبيعيين ، ومن ثم فقد احتوى ذلك القانون على الأحكام الخاصة بنظرية الشخصية المعنوية بصفة عامة .

٣ — ولما كانت فروع القانون يكمل بعضها بعضاً ، وكانت مادة المدخل للعلوم القانونية تتناول فيما تتناوله الأصول العامة لنظرية الشخصية المعنوية ، فإننا سنكتفي هنا باستعراض ما يتعلق بالأشخاص المعنوية العامة ، لنجنب

يعينه له المشرع . وأهم الأشخاص المعنوية الإقليمية بطبيعة الحال الدولة ، فإنها تمارس اختصاصها على جميع الإقليم بل وعلى الأقاليم المخصصة للأشخاص المعنوية الأخرى بالنسبة للمرافق القومية التي تهيمن عليها الدولة في جميع أجزاء الإقليم ، كمرفق الدفاع والبوليس والنقل بالسكة الحديد والتلغراف والتليفون والبريد . . . الخ . وهناك المديريات والمدن التي تمارس اختصاصها في حدود إقليمية معينة :

أولاً : الدولة

والدولة كما ذكرناها هي أهم الأشخاص المعنوية العامة ، وشخصيتها ركن من أركان وجودها وفقاً لقواعد القانون الدولي العام ، وهي التي تضمن لها الاستمرار عبر القرون والحقب ، وبصرف النظر عن أشكال الحكومات المختلفة التي تتعاقب عليها . ومن ثم فإنه لا حاجة لأن يتضمن الدستور نصاً على شخصية الدولة (١) .

وإذا كانت الأشخاص الإقليمية العامة الأخرى لها استقلالها ، فإن شخصية الدولة هي الأصل الذي تنفرع عنه تلك الأشخاص ، ولهذا فإن للدولة هيمنتها على جميع الأشخاص المعنوية خاصة أو عامة كما سنرى فيما بعد . والمسلم به في الوقت الحاضر أن للدولة شخصية معنوية واحدة تغطي جميع تصرفاتها ، سواء كانت تلك التصرفات تنطوي على قدر من السلطة العامة أم لا .

ولكن بعض الفقهاء ذهب في هذا الشأن مذهباً آخر :

(١) نصت المادة ١٣٢ من دستور سنة ١٩٢٣ على أنه « تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يخص مباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام وبالشروط التي يقررها القانون . وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة ، ويمين القانون حدود اختصاصها . » فلم تتضمن النص على شخصية الدولة .

(١) فمنهم — كالفقيه برتلى — من رأى قصر الشخصية المعنوية للدولة (ولالأشخاص العامة الأخرى) على دائرة الحقوق المالية والتصرفات التي تندرج في نطاق القانون الخاص . أما امتيازات السلطة العامة ، فإنها ليست من قبيل الحقوق ، بل هي مجرد اختصاصات يمارسها الموظفون في النطاق الذي ترسمه القوانين واللوائح تحقيقاً للصالح العام ، ومن الخطورة بمكان اعتبار تلك الاختصاصات حقوقاً لأن ذلك قد يهدد الحرية الفردية .

ورغم الاعتبارات الحميدة التي يصدر عنها هذا الرأي فإنه منتقد ، نظراً لأن الحقوق لم تعد باطلاً عنها السابق ، وأن حق الملكية ، الذي كان أكثرها إطلاقاً قد أصبح مقيداً لدرجة كبيرة : فالحقوق في الوقت الحاضر قد أصبحت شبيهة بالاختصاصات في القانون العام . ومن ثم فلا خطر على الحرية الفردية من اعتبار امتيازات السلطة العامة حقوقاً يمارسها الموظفون نيابة عن الشخص المعنوي .

(ب) وقال رأى آخر بازدواج شخصية الدولة : فتعتبر الدولة (وكذلك الأشخاص العامة الأخرى) شخصا معنوياً خاصاً إذا ما تصرفت في حدود الحقوق المالية أو التي ينطبق عليها القانون الخاص . وعلى العكس من ذلك تعتبر شخصا معنوياً عاماً إذا مارست حقاً من حقوق السلطة العامة .

وقد ساعد هذا القول على تقرير مسئولية الدولة عن تصرفاتها المالية في وقت كانت القاعدة المقررة فيه هي عدم مسئولية الدولة ، لا سيما في ألمانيا .

ولكن هذا التصوير قد فقد قيمته الآن بعد أن ساد مبدأ مسئولية الدولة عن أعمالها . كما أنه قد يؤدي إلى نتيجة عكس المقصودة ، إذ يمكن الاستناد إلى ازدواج شخصية الدولة ، لتقرير عدم مسئولية الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً خاصاً عن أعمال الدولة باعتبارها سلطة عامة .

وقد وقعت في هذا الخلط بعض أحكام القضاء المصرى^(١).
وإذا فالدولة كما ذكرنا لها شخصية معنوية واحدة، تمارس بمقتضاها جميع
حقوقها واختصاصاتها^(٢).

ثانياً : المدير يات

عرفت مصر مجالس المدير يات لأول مرة بمقتضى قانون أول مايو سنة ١٨٨٣.
غير أن هذا القانون لم يعترف للمدير يات بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية
الدولة، وبهذا اعتبرت فرعاً للحكومة المركزية. ولم يعترف لها بالشخصية
المعنوية إلا بمقتضى القانون رقم ٢٢ الصادر في ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩، غير
أن هذا القانون قد أخطأ إذ اعترف بالشخصية المعنوية للمجلس لا للإقليم،
مع أن المجلس إن هو إلا العضو التنفيذي للمديرية^(٣)، واستمر هذا الخطأ
أيضاً في القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ (الصادر في أول يونيو ١٩١٣)
إلى أن تلافاه دستور سنة ١٩٢٣، الذى اعترف بالشخصية المعنوية للمديرية
نفسها لا للمجلس، فقد نصت المادة ١٣٢ منه على أن « تعتبر المدير يات والمدن
والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام

(١) من ذلك حكم محكمة مصر المختلطة الصادر في ٢٢ فبراير سنة ١٩٣٢، وقد أبدته محكمة
الاستئناف المختلطة في ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٣٥ وقد جاء فيه : « ... وحتى لو قلنا بأن الدولة
هى وحدة عضوية رغم تشعب فروعها ومصالحها، فانه من المؤكد أن الدولة حينما تقوم بعمل من
الأعمال العادية طبقاً للقانون الخاص، هى هيئة متميزة عن الدولة بصفتها سلطة عامة، تعمل فى
حدود القانون العام ».

وراجع رقابة التضمنين للدكتور وحيد فسكرى رأفت ص ١٥٨. ومؤلف الدكتور عثمان خليل
المرجع السابق، ص ٧١.

(٢) حكم محكمة الاستئناف الوطنية الصادر في ١١ يناير سنة ١٩٤٢، بحاماة السنة ٢٢
رقم ٢٣١ ص ٦٦٧.

(٣) جاء فى المادة ١١ من القانون رقم ٢٢ الصادر فى ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩ ما بلى :
« وتعتبر مجالس المدير يات المشكلة كما تقدم أشخاصاً معنوية ويكون المدير نائباً عن المجلس بهذه
الصفة فى استعمال ماله من السلطة وفى أداء ما عليه من الواجبات بما يدخل فى دائرة اختصاصه ».

بالشروط التي يقررها القانون . وتمثلها مجالس المديرية والمجالس البلدية المختلفة ، ويعين القانون حدود اختصاصها .

وأخيراً صدر القانون رقم ٢٤ بتاريخ ١١ يونيو سنة ١٩٣٤ بإعادة تنظيم مجالس المديرية ، والقانون رقم ٦٨ في ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٣٦ الخاص بانتخاب أعضاء تلك المجالس .

وكان يترتب على القول بثبوت الشخصية المعنوية لمجلس المديرية نتائج بالغة الخطورة ، منها انقضاء شخصية المديرية بمجرد حل المجلس ، وإمكان المجلس الجديد التحلل من الالتزامات التي يكون قد ارتبط بها المجلس القديم لاختلاف شخص الملتزم .

ولهذا فقد فسر الفقه التشريع القديم على أنه يمنح الشخصية المعنوية للإقليم لا للمجلس (١) .

(١) راجع على سبيل المثال حكم محكمة استئناف مصر في ٥ مايو سنة ١٩٣١ (حاماة السنة ١٢ ص ٢٣٠) وقد جاء فيه : « إن أهم مظهر للشخص المعنوي هو أن يكون له ذمة مالية مستقلة عن ذمة ممثليه ، فلا يمكن أن يفهم أن قانوني سنة ١٩٠٩ و ١٩١٣ أراد تحويل الشخصية المعنوية لمجلس المديرية ذاته ، وبمباراة أخرى لأعضاء المجلس مجتمعين أو متفرقين ، وإنما الغرض الأصلي من إنشاء مجالس المديرية هو إيجاد هيئات تضم أعضاء منتخبين وأعضاء معينين بحكم وظائفهم للإشراف على أعمال المديرية ورعاية شؤونها والقيام بالمرافق العامة في كل مديرية . لذلك منح الشارع الشخصية المعنوية للمديرية حتى يسهل عليها الاضطلاع بهذه الأمور وتتحقق الغرض المقصود من إنشائها فأصبحت المديرية تملك أملاكاً خاصة ، ولها مدارس تابعة لها ، وأصبحت في الوقت ذاته مدينة للموظفين وغيرهم ممن تعاقدت معهم ، وهذه الذمة المالية كما يظهر بداهة هي لنفس المديرية لا لأعضاء المجلس ، وقانونا سنة ١٩٠٩ و ١٩١٣ وإن كانا قد نصا حقيقة على اعتبار مجالس المديرية المشكلة بالسكيفية المبينة بهذين القانونين أشخاصاً معنوية ، ولكن هذا النص كان محل انتقاد فقهاء القانون الإداري ، وقال بعضهم إن هذا التعبير المبهم يؤذن بافتراض أن الشارع إنما أراد أن يخص المديرية بالشخصية المعنوية دون المجلس الذي هو السلطة التنفيذية لها ليس إلا ، ويؤيد ذلك ما جاء بالدستور (دستور سنة ١٩٢٣) إذ نص صريحاً على أن الشخصية المعنوية إنما تكون للمديرية ، فيجب اعتبار الشخصية المعنوية للإقليم ذاته والمديرية ، وهذه دائمة ومصالحها وأملاكها والمدارس التي أوجدتها والمنشآت التي أنشأها لا تزول ولا تنعدم بمجرد تغيير أعضاء المجلس الممثل لها . . . »

ثالثا : المدن «والقرى»

لم يكن هناك نص عام قبل صدور دستور سنة ١٩٢٣ ، يقضى بمنح المدن والقرى المصرية الشخصية المعنوية ، ومن ثم فقد حدث خلاف في هذا الصدد :
أولا : قبل صدور دستور سنة ١٩٢٣ : كانت المجالس البلدية على النحو التالي :

١ - مجلس بلدى الاسكندرية : اعترف له بالشخصية المعنوية ذكريتو ٥ يناير سنة ١٨٩٠ ، ولكنه وقع في نفس الخطأ الذى ألمعنا اليه فيما سلف ، إذ اعترف بالشخصية المعنوية للمجلس لا لمدينة الاسكندرية ذاتها .
٢ - المجالس البلدية المختلطة : وكانت توجد في المدن الكبرى ، واشترك الأجانب في عضويتها وجوبا عن طريق الانتخاب ، وكان المجلس البلدى لكل مدينة يحكمه قانون خاص .

٣ - المجالس المحلية : وتوجد في المدن الأقل أهمية ويجوز للحكومة أن تشرك الأجانب في عضويتها عن طريق التعيين . وكانت تحكمها اللائحة الأساسية الصادرة في ١٤ يوليو سنة ١٩٠٩ .

ولم يقطع المشرع بمنح الشخصية المعنوية للمجالس البلدية المختلطة في جميع الحالات ، كما أن اللائحة الأساسية للمجالس المحلية جاءت خلواً من نص صريح على منح الشخصية المعنوية للمجالس المحلية . ولهذا فقد كانت الشخصية المعنوية لتلك المجالس محل جدل ، وأنكرت بعض الأحكام الشخصية المعنوية على تلك المجالس ^(١) . وبهذا المعنى صدرت كثير من فتاوى أقلام قضايا الحكومة

(١) انظر على سبيل المثال - حكم محكمة طنطا الابتدائية الصادر في ٢٥ أبريل سنة ١٩١٦ (مجموعة رسمية السنة ١٧ حكم رقم ٤٣ ص ٦٥) الذى قرر أن المجالس البلدى المختلطة لمدينة طنطا بعد فرعا من فروع الحكومة المركزية ، وحكم محكمة مصر السككية الصادر في ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٠ (محاماة السنة الرابعة ص ٤٥٧) وقد جاء فيه أن « المجالس المحلية ليست لها شخصية معنوية مستقلة عن الحكومة وهى فرع من فروع الحكومة » .

وإن كانت قد عدلت عن رأيها قبيل صدور الدستور (١).

ثانيا : بعد صدور دستور سنة ١٩٢٣ : نصت المادة ١٣٢ منه كما ذكرنا على اعتبار « . . المدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام . . . » وبالرغم من هذا النص العام ، فإن الشخصية المعنوية ظلت معطلة عملاً بالنسبة للأغلبية العظمى من المدن والقرى نظراً لعدم إنشاء مجالس بلدية وقروية تكون الأداة المعبرة عن إرادة تلك الشخصية المعنوية التي اعترف بها الدستور لجميع المدن والقرى . وقد عملت الحكومة لا سيما في الوقت الأخير على تلافي هذا النقص .

وقد صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ (في ٣١ أغسطس) بنظام المجالس البلدية والقروية ، ثم استعيض عنه بالقانون الحالي رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ . كما صدرت تشريعات مستقلة بإنشاء مجالس بلدية في بعض المدن الرئيسية كالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ بإنشاء مجلس بلدى القاهرة ، والقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء مجلس بلدى الاسكندرية ، والقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء مجلس بلدى بور سعيد .

المبحث الثاني

الأشخاص المعنوية المصلحية أو المرفقية

وهي التي يطلق عليها الفقهاء تسمية « المؤسسات العامة » (٢) ، « Les établissements »

(١) راجع أمثلة كثيرة لهذه الفتاوى في مؤلف الدكتور وحيد فكرى رأفت من ٦٦—٦٩ وعدولها من ٦٩ إلى ٧٢ .

(٢) هذه هي التسمية الشائعة ، ولكن الدكتور توفيق شحاته قد أثّر أن يجارى القانون المدني الجديد ، وأطلق عليها تسمية « المنشآت العامة » ، ولكننا نرى أن التسمية الأولى قد استقرت في فقه القانون الإداري ولهذا فأننا نفضل الاحتفاظ بها .

ments publics" والمؤسسة العامة وفقا للتعريف الكلاسيكي عبارة عن « مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ، ويتمتع بالشخصية المعنوية » . وقد درسنا فكرة المؤسسة العامة تفصيلياً عند تعرضنا للطرق المختلفة لإدارة المرافق العامة^(١) . ونكتفي هنا بإبراز خصائصها الأساسية التي تميزها عن أشخاص القانون العام الإقليمية :

أولاً : أنه إذا كان اختصاص شخص القانون العام الإقليمي مقيداً بالحدود المكانية للإقليم ، فإن اختصاص المؤسسة العامة مقيد بالغرض الذي من أجله أنشئت المؤسسة العامة "Le principe de la spécialité des établissements" فإذا كان اختصاص الجامعات - وهي مؤسسات عامة قومية - يتناول إقليم الدولة كله ، فإنه قاصر على التعليم الجامعي كما حددته القوانين واللوائح ، وبالتالي ليس للجامعات أن تمارس اختصاصاً سواه . ويتفرع على ذلك أنه ليس للمؤسسة العامة أن تتقبل تبرعات أو وصايا محملة بشروط تخالف الغرض الذي أنشئت المؤسسة من أجله^(٢)

ثانياً : ليست المؤسسات العامة كلها قومية ، بل بعضها إقليمية تتبع المديريات أو المدن : فالمديريات والمدن (والقرى) لها أن تنشئ مرافق عامة إقليمية كالمستشفيات والملاجئ . ومكاتب الإحسان ... الخ فإذا اعترف لهذه المرافق العامة بالشخصية المعنوية غدت مؤسسات عامة إقليمية يشرف عليها الشخص الإقليمي الذي أنشأها ، كما تشرف الدولة على المؤسسات العامة القومية . ولهذا

(١) مؤلفنا « مبادئ القانون الإداري » طبعة سنة ١٩٥٥ ، ص ٦٧ وما بعدها .

(٢) راجع على سبيل المثال المادتين ٤٣ ، ٤٤ من القانون رقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٤ وقد جاءهما مادة ٣ : « تختص الجامعة بكل ما يتعلق بالتعليم العالي الذي تقوم به السكليات والمعاهد التابعة لها وبوجه عام بتشجيع البحوث العلمية والعمل على رقي الآداب والعلوم والفنون في البلاد » مادة ٤ : « تكون لكل من الجامعات شخصية اعتبارية ، ولها أن تقبل التبرعات التي ترد إليها عن طريق الوقف والوصايا والهبات وغها ، بشرط ألا تتعارض مع الغرض الأصلي الذي أنشئت له الجامعة . »

يتعين معرفة نوع المؤسسة العامة . ويرى بعض الفقهاء التمييز بين المؤسسات العامة القومية والمؤسسات العامة الإقليمية بالنظر إلى طبيعة ونوع الخدمات التي تتولاها هذه المؤسسة ، فإذا كانت الخدمة بطبيعتها قومية غدت المؤسسة العامة قومية والعكس . ويذهب رأى آخر إلى أن العبرة بالهيئة أو الجهة التي أنشأت هذه المؤسسة العامة ، وتحملت نفقاتها : فإذا كانت هذه الجهة هي الدولة فالمؤسسة قومية والعكس . ولا شك أن هذا المعيار الأخير أقرب إلى الصحة ، ولكن يجب ألا يغفل الاعتبار الذي بنى عليه المعيار الأول ، نظراً لدقة التفرقة بين المرافق القومية والمرافق المحلية في بعض الحالات : فهناك مثلاً بعض المرافق إذا قامت بها مدينة معينة غدت مرافق إقليمية ، ولكنها تعد مرافق قومية لو أنشئت في مدينة القاهرة ١ وإلى هذا المعنى أشار قسم الرأى مجتمعاً في فتواه رقم ٣٧٠ الصادرة في يونيو سنة ١٩٥٠ (١) ، حيث تبين القسم خلافاً في الاختصاصات بين المجالس البلدية بصفة عامة ومجلس بلدى القاهرة ويحكمه قانون خاص كما ذكرنا ، فمثلاً بينما ينص القانون ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ (القديم) على اختصاص المجالس البلدية والقروية بسواحل الغلال وبالمكتبات والمتاحف إذ بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ الخاص بالمجلس البلدى لمدينة القاهرة يغفل ذكرها بين اختصاصات هذا المجلس وما ذلك إلا أنه إذا أمكن إعتبار هذه المرافق مرافق بلدية في بلاد المملكة المصرية ، على العموم ، فإنه لا يمكن اعتبار أمثالها في مدينة القاهرة كذلك ، إذ القاهرة هي عاصمة البلاد ، وهذه المرافق فيها لا تهم سكانها وحدهم بل تهم أهل البلاد جميعاً

ثالثاً : لازمت فكرة المؤسسة العامة ، فكرة المرفق العام ، فهي مكتملة لها . ومن ثم فقد كانت المؤسسة العامة في أول الأمر قاصرة على المرافق

العامة الإدارية إذا مامتحت شخصية معنوية ، ومن أمثلتها الجامعات المصرية (القاهرة والاسكندرية وعين شمس وأسيوط) والجامعة الأزهرية ، ودار الكتب ، وجمع اللغة العربية ... الخ .

ولكن فكرة المرفق العام — كما نعلم — قد تطورت ولم تعد قاصرة على المرافق العامة الإدارية ، وإنما وجدت بجوارها مرافق عامة إقتصادية (صناعية وتجارية) ومرافق مهنية^(١) . فإذا ما منحت هذه المرافق الجديدة شخصية معنوية فإنها تصبح مؤسسات عامة . ومن أمثلتها في مصر البنك العقاري الزراعي المصري ، والإذاعة اللاسلكية ، والبورصات التجارية ، والغرف التجارية والغرف الصناعية .

وعلى هذا نرى أن نظام المؤسسة العامة لم يعد موحداً ، بل صار يختلف باختلاف طبيعة المرافق التي تمنح الشخصية المعنوية ، وقد اكتسبت هذه الطريقة أهمية خاصة فيما يتعلق بإدارة بعض المشروعات المؤتممة . وبالرغم من هذا الاتساع فقد تسامل بعض الفقهاء عما إذا كان ثمة مرافق عامة لا يمكن تحويلها إلى مؤسسات عامة . فذهب بعضهم — كالفقيه ميشو — إلى أن ثمة مرافق عامة تعتبر مندمجة في شخصية الدولة اندماجا يصعب معه تصور انفصالها عنها ، بمنحها شخصية متميزة ، وضرب لذلك مثلاً بمرافق الجيش ، والمحاكم ، ومجلسي البرلمان ، ومجلس الدولة ، والوزارات المختلفة ، ومصلحة الطرق والكبارى ... الخ^(٢) . ولكن الفقيه جيز يرى بحق أنه لا توجد إدارة غير قابلة بطبيعتها لأن تصبح مؤسسة عامة ، وأن المسألة تقديرية ، متروكة للشارع ليقدر أفضل طريقة لإدارة المرفق العام حسب ظروف المرفق وظروف الدولة العامة^(٣) .

(١) مؤلفنا مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤٩ وما بعدها .

(٢) راجع مؤلف الفقيه ميشو عن الشخصية المعنوية ، الطبعة الثانية ، الجزء الأول ، ص ٣٨٦ وما بعدها .

(٣) راجع ما ذكرناه عن إدارة المرافق العامة ، ص ٦٤ وما بعدها . وراجع مؤلف الدكتور وحيد فكري رأفت ص ١١٨ وما بعدها .

رابعاً : تنتهى المؤسسة العامة بسحب الشخصية المعنوية من المرفق العام ، أو بالاستغناء عن المرفق ذاته ، أو بإدماج المؤسسة العامة فى مؤسسة عامة أخرى . وحينئذ تثار مشكلة أيلولة أموالها . وهذا يتوقف على طريقة انقراض المؤسسة . فإذا تم هذا الانقراض بالاستغناء عن المرفق أو بسحب الشخصية المعنوية ، آلت أموال المؤسسة العامة إلى الجهة الإدارية التى كانت تلك المؤسسة تنبعا . وهذا سبب جديد يوضح أهمية تبعية المؤسسة . أما إذا انقضت المؤسسة العامة بطريق ادماجها فى مؤسسة عامة أخرى آلت أموالها إلى هذه المؤسسة الأخيرة ^(١) .

المبحث الثالث

هل ثمة نوع جديد من الأشخاص المعنوية العامة ؟

كانت أشخاص القانون العام حتى عهد قريب تنتمى إلى أحد القسمين السابقين : فهى إما أشخاص إقليمية ، أو مؤسسات عامة على التفصيل السابق . ولكن التطورات الاقتصادية والاجتماعية التى انتابت العالم أثناء الحرب العالمية الثانية وما بعدها ، قد أدت إلى تطور خطير فى الأفكار التى بنى عليها القانون الإدارى الكلاسيكى . فعندما اندلعت نيران الحرب العالمية الثانية ، استحكمت الأزمات الاقتصادية ، لاسيما فى المواد الخام التى ندرت لكثرة استهلاكها أولاً ، ولندرة الحصول عليها ثانياً ، ومن ثم فقد قامت حكومة فيشى بإنشاء نظام اقتصادى موجه بقصد التغلب على تلك الأزمة ، وذلك بتنظيم الانتاج ، وتوزيع المواد الأولية والتموين ... الخ فى المجال الصناعى والزراعى ، عن

(١) مثال ذلك المرسوم الصادر فى ٣١ أكتوبر سنة ١٩٣٥ والقاضى بادماج المعهد « الملكى » للأحياء المائية فى الجامعة المصرية (جامعة القاهرة) . فقد نصت المادة الثانية منه على أن « يلحق المعهد الملكى للأحياء المائية واستنلافها ، بالجامعة المصرية ، وينقل إليها كل ماله من حقوق وممتلكات » .

طريق إنشاء منظمات من بين أبناء المهنة للإشراف على تلك السياسة . واتخذت تلك المنظمات صوراً وتسميات مختلفة كان أشهرها «لجان أو هيئات التنظيم» والمكاتب المهنية المختلفة .

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسى بأن هذه اللجان ليست مؤسسات عامة ولكنها من أشخاص القانون العام . وكان فاتحة قضائه فى هذا الشأن ، حكمه الصادر فى ٣١ يوليو سنة ١٩٤٢ فى قضية «Montpeurt» ،^(١) وانتقل مجلس الدولة الفرنسى من اللجان السابقة — التى ألغيت نهائياً سنة ١٩٤٦ — إلى نقابات المهن ، فطبق عليها القضاء السابق ، إذ اعتبرها من أشخاص القانون العام ، ولكنه لم يعتبرها مؤسسات عامة ، وبهذا المعنى صدرت أحكامها فيما يتعلق بنقابة الأطباء ، والمهندسين المعماريين ، والصيدالة ، والخبراء الحسابيين . . الخ^(٢) ومن ثم فقد تساءل الفقهاء عما إذا كان ثمة طائفة جديدة من الأشخاص المعنوية العامة تقف بجوار الأشخاص العامة الإقليمية والمؤسسات العامة ، ورجحت الأغلبية هذا الرأى .

وقد سار مجلس الدولة المصرى فى هذا المسلك ، فصدرت أحكامه بالمعنى السابق فيما يتعلق بنقابات المحامين ، والصيدالة والمهن الهندسية : فهو فى حكمه الصادر فى ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٥٠ يقول بهذا الخصوص : «إن الرأى الراجح فقهاً وقضاءً فى شأن التكييف القانونى لنقابات المهن «les ordres professionnels» ومنها نقابة المهن الهندسية أنها وإن لم تدخل فى نطاق المؤسسات العامة «Les établissements publics» ، وهى المصالح الإدارية ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة ، إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام «Personnes morales du droit public» ، ذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه

(١) مجموعة سبرى سنة ١٩٤٣ القسم الثالث ص ٣٧ .

(٢) راجع على سبيل المثال حكمه الصادر فى ٢ أبريل سنة ١٩٤٣ فى قضية «Bouguen» .

سبرى سنة ١٩٤٣ القسم الثالث ص ١ .

الأشخاص ، فإنشاؤهما يتم بقانون أو بمرسوم أو بأية أداة تشريعية أخرى ، وأهدافها ذات نفع عام ، ولها على أعضائها سلطة تأديبية . . . (١) ، وقد أجرى مجلس الدولة المصرى الحكم السالف على بطركخانة الأقباط الأرثوذكس ، فاعتبرها من أشخاص القانون العام (٢) .

وإذا كان بعض الفقهاء المصريين قد أيد مذهب القضاء الإدارى فى فرنسا وفى مصر (٣) ، فإننا نؤثر أن نعتبر هذه الأشخاص الاعتبارية الجديدة نوعاً جديداً من المؤسسات العامة لا سيما بعد أن تطورت فكرة المؤسسة العامة واتسعت لصور من النشاط لم تكن مألوفة من قبل ، كالغرف التجارية والصناعية ، والبنك العقارى الزراعى ، فهذا خير من خلق نوع ثالث من أشخاص القانون العام لا تدعو الحاجة إليه ، وبهذا أيضاً قال بعض الفقهاء الفرنسيين (٤) .

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا مبادئ القانون الإدارى ص ٧٢ وما بعدها .

(٢) القضية رقم ٨ لسنة ٧ قضائية .

(٣) الدكتور توفيق شهبان ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ .

(٤) راجع فى التفاصيل مؤلفنا مبادئ القانون الإدارى ص ٧٢ وما بعدها .

الفصل الثاني

النتائج التي تترتب على منح الشخصية المعنوية

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية نتائج هامة يشترك فيها أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص . غير أن ثمة نتائج خاصة فيما يتعلق بالاعتراف بالشخصية المعنوية لأشخاص القانون العام :

أما فيما يتعلق بالحقوق التي تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية بصفة عامة ، والتي يشترك فيها أشخاص القانون العام والخاص ، فقد أجملتها المادة ٥٣ من القانون المدني حيث تقول :

١ - والشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية وذلك في الحدود التي قررها القانون .
٢ - فيكون له :

(أ) ذمة مالية مستقلة .

(ب) أهلية في الحدود التي يعينها سند إنشائه أو التي يقرها القانون .

(ج) حق التقاضي .

(د) موطن مستقل ، ويعتبر موطنه المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته ، والشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في مصر يعتبر مركز إدارتها بالنسبة للقانون الداخلي ، المكان الذي توجد فيه الإدارة المحلية .

٣ - ويكون له نائب يعبر عن إرادته ، .

ولا يعنينا الإفاضة في شرح هذه النتائج ، فشان أشخاص القانون العام بالنسبة إليها شأن أشخاص القانون الخاص . ولكن يهمننا أن نبرز النتائج

الخاصة التي تترتب على تمتع الهيئات الادارية بشخصية معنوية مستقلة
بجوار الدولة :—

أولاً : إن استقلال أشخاص القانون العام بذاتيها عن الدولة لا يعنى
استقلالها المطلق فى مواجهتها ، بل يظل للدولة إشرافها ورقابتها على تلك
الهيئات مما سنعرض له فى حينه .

ثانياً : بالرغم من استقلال أشخاص القانون العام عن الدولة ، فإنها تشاركها
فى مظاهر سلطانها : ذلك أن أشخاص القانون العام إنما وجدت لتمارس جزءاً
من سلطان الدولة ، يقع على عاتق الدولة القيام به فى حالة عدم وجود تلك
الأشخاص . ويترب على ذلك اعتبار القرارات الصادرة منها قرارات إدارية
تخضع لكل ماتخضع له القرارات الادارية من أحكام ، فيجوز طلب إلغائها
أمام القضاء الإدارى ، ويمكن تنفيذها جبراً ، كما يجوز لأشخاص القانون
العام استخدام وسائل القانون العام فى تحقيق وظائفها ، كنزع الملكية ،
والاستيلاء المباشر ، والعقود الإدارية .. إلخ فى الحدود التى يرسمها القانون العام .

ثالثاً : استقلال موظفى أشخاص القانون العام عن موظفى الدولة :
تستعين أشخاص القانون العام الإقليمية كالمديريات والمدن ، وأشخاصه
المصلحية كالمؤسسات العامة بموظفين لتنفيذ ما يبط بها من واجبات . والمسلم
به أن هؤلاء الموظفين ، موظفون عموميون بكل ما يترتب على هذا الاصطلاح
فى القانون العام من نتائج : فعلاقتهم بالدولة علاقة تنظيمية ، يعينون وينقلون
ويرقون ويفصلون بأوامر إدارية ، وتسرى عليهم نصوص قانون العقوبات
التي تعاقب على الجرائم التي يرتكبها الموظفون أو المستخدمون العموميون .. إلخ
ولكن موظفى الأشخاص المعنوية العامة يستقلون عن موظفى الدولة ، وتنظم
علاقتهم بتلك الأشخاص تشريعات مستقلة عادة (كالقانون الذى يحكم هيئات
التدريس بالجامعات المصرية مثلاً) على أن استقلال هؤلاء الموظفين بكادرات

خاصة لا يمنع من خضوعهم للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ في غير ماورد في قوانينهم الخاصة^(١) .

رابعاً : استقلال أشخاص القانون العام بأموالها : ولا خلاف في هذا الصدد حول أموال الدومين الخاص ، فلكل من الدولة ، وأشخاص القانون العام الإقليمية والمصلحية دومينها الخاص الذى تستقل بالتصرف فيه في حدود القانون .

أما بالنسبة لأموال الدومين العام ، فالراجح فقها أن لكل شخص من أشخاص القانون العام دومينه العام أيضاً ، وهذا هو مارجحه القانون المدنى الجديد في مصر . إذ تنص المادة ٨٧ منه على أن « تعتبر أموال الاعامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة . . . » ، فهذه المادة — ولو أنها لم تقطع في طبيعة حق الأشخاص العامة ، فلم تبين ما إذا كان هذا الحق هو حق ملكية أو مجرد حق إشراف ورقابة — قد ألحقت المال العام بأشخاص القانون العام على السواء^(٢) . ويترتب على ذلك نتيجة هامة ، وهى

(١) تقرر هذا الحكم تشريعيا بتعديل الفقرة الرابعة من المادة ١٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ التى تمنح من سريان هذا القانون على طوائف الموظفين الذين تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة « فبا نصت عليه هذه القوانين » . وراجع مؤلفنا مبادئ القانون الإدارى المراجع السابق ، ص ١٨٦ .

وراجع حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ١٩ أبريل سنة ١٩٥١ وقد جاء فيه : « لا نزاع فى أن المجالس البلدية هي هيئات إدارية ذات شخصية معنوية منفصلة عن الحكومة ولها ميزانياتها المستقلة التى تعدها هيئة المجلس البلدى بمقتضى السلطة المخولة لها فى القانون ، وكذلك يستقل كل منها بموظفيه وعماله من موظفى الحكومة وعمالها ، وليس فى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالمجالس البلدية ما يحتم سريان المرتبات والأجور التى تقررها الحكومة لموظفيها وعمالها على موظفى وعمال المجالس البلدية ، إذ أن الشارع قد جعل الأساس فى ذلك حرية المجالس فى الأخذ بتلك الأجور والمرتبات من عدمه حسبما تراه مناسبا لظروفها وطاقاتها المالية . » مجموعة أحكام المجلس ، السنة الخامسة ص ٨٨٢ .

(٢) لزيادة الإيضاح راجع مؤلفنا مبادئ القانون الإدارى ، المراجع السابق ، ص ١٤٣ وما بعدها .

أنه ليس لشخص من أشخاص القانون العام أن يستعمل مالا خاصا بشخص معنوى آخر إلا بموافقة هذا الأخير .

خامسا : أهلية أشخاص القانون العام للتقاضى : يترتب على استقلال أشخاص القانون العام إمكان مقاضاتها عن طريق ممثليها ، فترفع الدعوى على المديرية أو المدينة أو المؤسسة العامة مباشرة دون حاجة لمقاضاة الدولة ، بل يجوز التقاضى بين أشخاص القانون العام ، ويكثر هذا فيما يتعلق بمباشرة الحكومة المركزية لسلطة الوصاية الإدارية ، فحينئذ يجوز لممثل الهيئة اللامركزية طلب إلغاء القرارات المخالفة للقانون ، والصادرة من ممثل السلطة المركزية^(١) .

هذا وإذا تعددت أقسام الشخص المعنوى ، فإن ممثله يمثل كجموع ، مادام كل قسم لا يتمتع بشخصية مستقلة . ومن ثم فقد قضى بأن شيخ الجامع الأزهر يمثل الأزهر بمختلف كلياته ، وله قانونا أن يمثل بمفرده أساتذته وموظفيه وطلابه^(٢) .

(١) هذا الحق مسلم به قانونا لممثل الشخص المعنوى ، وسلم به مجلس الدولة الفرنسى والمصرى لأعضاء المجالس التى تمثل الأشخاص المعنوية . راجع على سبيل المثال حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ١٠/٣/١٩٤٩ ، والذى جاء فيه بخصوص طلب أحد أعضاء المجلس البلدى إلغاء قرار صادر من الحكومة المركزية فى شأن من شئون المجلس . « ومن حيث إنه لاوجه للتجدي فى هذا الصدد بقواعد المرافعات التى تشترط لقبول الدعاوى العادية وجود صفة لرافعها بأن هذه الصفة تتوافر بالنسبة إلى المجالس البلدية فى رؤساء هذه المجالس دون الأعضاء — لاوجه للتجدي بذلك .. وراعا لأن الأخذ بنظرية الحكومة يؤدى إلى اغتصاب السلطة المركزية لحقوق الهيئات اللامركزية وإلى هدم كل استقلال للأخيرة ، إذ يقتصر حق الطعن فى القرارات الإدارية التى تصدرها السلطة المركزية فى شئون هذه الهيئات على رئيسها وحده ، وهو الممثل للسلطة المركزية والمؤتمر بأوامرها ، فتهدر بذلك الحكومة التى توخاها القانون من استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية .. » مجموعة أحكام المجلس ، السنة الثالثة ، ص ٤٨٠ فى القضية رقم ٢٦٣ سنة ١ قضائية .

(٢) حكم استئناف مصر الوطنية فى ١/١/١٩٤٠ ، بحاماة السنة العشرون ، العدد ٧٥ ص ٩٣٩ وراجع مؤلف الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ١٧٩ .

سادسا : استقلال الشخص المعنوى العام بمسئوليته : فاستقلال الأشخاص المعنوية العامة بذمتها المالية عن الدولة يؤدي إلى تحملها مسؤولية أفعالها الضارة ، سواء أكان أساس المسؤولية العقد أو الفعل الضار أو الإثراء بلا سبب أو مجرد المخاطر . ويجب أن يوجه المضرور دعواه إلى مثل الشخص المعنوى المسئول دون اشراك السلطة المركزية معه ، ولا يغير من هذا الوضع قانونا كون أشخاص القانون العام الإقليمية والمصلحية (المؤسسات العامة) تخضع لوصاية السلطة المركزية ، فهذه الرقابة التي تمارسها الدولة على جميع أشخاص القانون ، سواء أكانت رقابة سابقة أو لاحقة : لا تغير من الحقيقة القانونية التي تنحصر في إسناد العمل - ولو أذنت به الحكومة المركزية - إلى شخص القانون العام الذي صدر منه ، وبالتالي يتحمل ذلك الشخص مسؤولية عمله .

كما تتحمل أشخاص القانون العام مسؤولية الأعمال الضارة التي تصدر من موظفيها ، وتلك نتيجة أخرى من نتائج استقلال موظفي الأشخاص العامة عن سائر موظفي الدولة (١) .

(١) راجع حكم استئناف مصر الصادر في ٣١ ديسمبر سنة ١٩٢٨ (عمادة السنة ٩ ص ٢٣٨) وقد قضى بعدم مسؤولية وزارة الداخلية عن واقعة دهس بفل تابع لمجلس على أشمون بقيادة كناس تابع لنفس المجلس فتاة صغيرة ، مما تسبب في وفاتها ، لأن « المجالس المحلية شخصية معنوية قائمة بذاتها ومستقلة من شخصية الحكومة .. » وإن كان الحكم قد سلم في حثية أخرى باحتمال مسؤولية السلطة المركزية عن بعض أعمال الهيئات اللامركزية بقوله . إن « الحكومة تكون مسئولة عن أعمال تلك المجالس (المحلية) في حالات خاصة وهي التي يكون فيها تنفيذ قرار المجلس معلقا على تصديق الحكومة وتكون قد صدقت عليه . » واستنتجنا لا نؤيد هذا النظر ، لأنه لا يتفق مع نسبة التصرف إلى الشخص اللامركزي في نهاية الأمر وبالرغم من تصديق السلطة المركزية ، وما التصديق - كما يقول الفقيه هوريو - إلا مجرد عدم ممانعة « simple je n'empêche » أما الكلمة الأولى والأخيرة في القرار فهي للشخص المستقل بدليل أنه يستطيع العدول عنه بالرغم من تصديق السلطة المركزية .

الفصل الثالث

نهاية شخص القانون العام

تنقضى شخصية الدولة بفنائها، وذلك يكون بزوال عنصر أو أكثر من العناصر تتكون منها الدولة ، كما لو تفككت الدولة إلى عدة دول ، أو اندمجت في دولة أخرى ، أو هلك سكانها جميعاً أو هجروها ، أو فنى أقليهما ، أو شملتها فوضى دائمة يمتنع معها قيام حكومة منظمة... إلخ مما يفصله القانون الدولي العام^(١) .

أما أشخاص القانون العام الأخرى ، فتنقضى شخصيتها بنفس الطريقة التي نشأت بها . وحيث أن شخص القانون العام ينشأ بقانون ، فإنه يشترط قانون لزياله . وقد استعرضنا فيما سبق كيفية زوال المؤسسات العامة .

وسوف نرى فيما بعد أن المشرع قد خول السلطات المركزية حل المجالس التي تمثل الهيئات اللامركزية ، وهي مجالس المديريات والمجالس البلدية فإذا حدث وحلت السلطة المركزية مجلساً من هذه المجالس ، فإن ذلك لا يعنى فناء الشخص المعنوى ، بل تبقى الشخصية ثابتة الإقليم (المديرية أو المدينة) وإن كانت الشخصية ستغدو مشلولة من الناحية العملية نظراً لعدم وجود الأداة المعبرة عن إرادة الشخص المعنوى .

وبانقضاء الشخصية المعنوية لشخص القانون العام تنتقل أمواله إلى الجهة التي يحددها المشرع أو إلى الجهة التي تتبعها المؤسسة العامة على التفصيل السابق .

الباب الثاني

الأسس العامة للتنظيم الإداري

يتأثر الأسلوب الذي تتبناه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاجتماعية والسياسية ودرجة تأصل النظم الديمقراطية فيها : فالدولة الحديثة التي حلت محل النظم الاقطاعية ، كان من الضروري لها أن تقوى السلطة المركزية فيها لأقصى حد ممكن ، لتضمن عدم عودة الاقطاع ، ولتكفل سيادة حكم القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء الإقليم . فلما استقرت الدولة ، وزال كل خطر يهددها من تلك الناحية ، وأخذت بالنظم الديمقراطية ، وتعددت الواجبات الملقات على عاتقها ، وتنوعت الخدمات التي تؤديها للأفراد صورة مرافق وخدمات عامة ... وجدت نفسها مسوقة لأن تتيح للأفراد المشاركة في أداء الخدمات العامة ، وإشباع حاجاتهم الخاصة والمحلية ، حتى تتفرغ الحكومة في العاصمة للأمور الخطيرة التي تهتم الدولة كلها ، والتي يحسن إخضاعها لنظام موحد .

ويأخذ التنظيم في الحالة الأولى صورة المركزية ، وفي الحالة الثانية شكل اللامركزية . فالمركية واللامركزية هما صورتا التنظيم الإداري في الدولة الحديثة ، تأخذ كل دولة منهما بنصيب يتفق وظروفها الاجتماعية . ولهذا فإن درجة المزيج بين المركزية واللامركزية من أدق الأمور على المشرع حين يتصدى للتنظيم الإداري ، ومن ثم فإن المشرع كثيراً ما يعدل في النظم التي يأخذ بها على ضوء ما تسفر عنه النتائج .

وفيما يلي نعرض للأسس العامة التي تقوم عليها المركزية واللامركزية الإدارية من الناحية النظرية ، مرجئين تطبيقاتها في مصر إلى الباب الثالث .

الفصل الأول

المركزية الإدارية (centralisation)

تعريفها :

يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، وهم الوزراء دون مشاركة ما من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة . ولا يعني هذا قيام الوزراء بكل صغيرة وكبيرة مما تقتضيه مختلف نواحي النشاط الإداري في الدولة، فهذا في حكم المستحيل، ولكن يكون للوزير الأهمية التامة على معاونيه في العاصمة وممثليه في الأقاليم . ومن ثم تقوم المركزية الإدارية على الأسس التالية :

أولاً : تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية : فالمركزية الإدارية — تقوم كما ذكرنا — على استئثار الحكومة المركزية في العاصمة بكل السلطات التي تخولها الوظيفة الإدارية في الدولة، فلا يقتصر عملها على جزء معين من الإقليم وإنما يشمل الدولة كلها، فيشرف الوزراء في العاصمة على جميع المرافق العامة، سواء كانت تلك المرافق قومية أو محلية، فلا محل في مثل هذا النظام لمجالس إقليمية أو بلدية منتخبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية، وإذا كان ثمة موظفون في الأقاليم فهم عمال السلطة المركزية .

ثانياً : خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري :

«La hiérarchie administrative»، والسلطة الرئاسية : «Pouvoir hiérarchique»

فوظفو كل وزارة أو مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم

الإدارية على درجات متصاعدة يتكون منها ما يسمى بالسلم الإداري ، الذي نجد على قمته الوزير . وهذا السلم الإداري يقتضي خضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة ، حتى ينتهي إلى الوزير الذي يخضع له الجميع في وزارته ، وهذا هو المقصود بالسلطة الرئاسية .

والسلطة الرئاسية من جوهرها الإطلاق ، فهي تتناول شخص المرموس وأعماله : وبناء على ذلك يكون للرئيس الحق في أن يخصص المرموس لعمل معين ، وأن ينقله أو يرقيه أو يوقع عليه جزاء في حدود معينة . . . إلخ مما شرحناه تفصيلاً عند دراسة الوظيفة العامة .

أما بالنسبة لأعمال المرموس فإن للرئيس عليها سلطة سابقة ولاحقة : فمن الناحية الأولى للرئيس أن يصدر للمرموس أوامر وتعليمات ، يلتزم المرموس باحترامها ، وهكذا لا يخضع المرموس للقانون فحسب ، بل يخضع كذلك لما يصدره إليه رؤساؤه من أوامر كثيرة ما تأخذ صورة منشور أو أوامر مصلحية . وهنا تثور مشكلة مدى خضوع المرموس لأوامر الرئيس إذا كانت مخالفة للقانون ، وقد سبق لنا دراسة هذه المشكلة ^(١) .

ومن الناحية الثانية فإن للرئيس هيمنة تامة على الأعمال التي يقوم بها المرموس فله حق إجازتها أو تعديلها أو استبدال غيرها بها أو إبطالها ، وليس للمرموس أى صفة في الاعتراض على أعمال الرئيس . ولهذا يجرى مجلس الدولة الفرنسي على عدم قبول دعوى الإلغاء المرفوعة من المرموس ضد القرارات الصادرة من الرئيس بخصوص أعمال المرموس .

ولكن يقابل هذه السلطة التي يتمتع الرئيس ، والتي تعتبر قاعدة عامة لا تنفني إلا بنص ، مسؤولية الرئيس عن مرسوميه أمام الوزير الذي يعتبر نهاية السلم الإداري ، ويسأل الوزير أمام البرلمان في النظام البرلماني ، أو أمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي .

(١) مؤلفنا مبادئ القانون الإداري ، المرحم السابق ، ص ٢٣٤ وما بعدها .

صور المركزية الإدارية :

تأخذ المركزية الإدارية في العمل صورتين :

(١) التركيز الإداري : « concentration » : وهذه هي الصورة البدائية للمركزية الإدارية ، وبمقتضاها تتركز السلطة الإدارية كلها - في جزئياتها وعمومياتها - في يد الوزيراء في العاصمة بحيث لا يكون لممثلهم في العاصمة أو الأقاليم أية سلطة خاصة في تصريف الأمور « pouvoir propre » ، وعلى هذا الأساس يتعين على ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم كالمديرين والمحافظين ومأموري المراكز ونظار المدارس . . . إلخ أن يرجعوا إلى وزارتهم في كل شيء .

ولهذا أطلق الدكتور عثمان خليل على هذا النوع من المركزية الإدارية اسم « الوزارية » ، إبرازاً لدور الوزارة في هذا النظام وهيمنة الوزير هيمنة تامة على شئون وزارته .

(ب) عدم التركيز الإداري : « Deconcentration » : لم تعد الصورة السابقة من صور المركزية الإدارية مستساغة في الوقت الحاضر الذي تعددت فيه واجبات الوزير وتنوعت بصورة غير مألوفة في الماضي ، ولهذا لم يعد في إمكانه أن يقوم بكل صغيرة وكبيرة فيما يتعلق بشئون الوظيفة الإدارية ، ولهذا قد اقتضى العمل أن يخفف من المركزية الإدارية ، بأن يخول بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم ، سواء بمفردهم ، أو في شكل لجان تعين الحكومة أعضائها ، سلطة البت نهائياً في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير . وبهذه الطريقة يخفف العبء قليلاً عن الوزير بإمكانه تصريف المسائل التي لا تحتاج إلى مجهود خاص في إنجازها ، وبالتالي تتحقق السرعة التي لا غنى عنها في إنجاز الوظيفة الإدارية لا سيما في الأماكن النائية عن العاصمة .

وإبرازاً لهذه الظاهرة أطلق عليها الدكتور عثمان خليل تسمية «اللاوزارية الإدارية»^(١) .

ولكن سلطة البت هذه والتي قد يتمتع بها بعض الموظفين ، لا تعنى استقلالهم عن الوزير ، بل يمارس هؤلاء الموظفين سلطتهم تحت إشراف الوزير ورؤسائهم الإداريين ، أى فى نطاق السلطة الرئاسية ، لأن «اللاوزارية الإدارية» ، أو «عدم التركيز الإدارى» ، هى نظام من نظم المركزية الإدارية ، وبالتالي تتحقق فيها خصائص المركزية الإدارية التى شرحناها فيما سلف .

ونظراً لمزايا عدم التركيز الإدارى ، فقد أخذت مصر بمظهره لاسيما فى السنوات الأخيرة .

مزايا الأخذ بنظام المركزية الإدارية :

للمركزية الإدارية ، إذا أحسن تنظيمها ، مزايا لا يمكن إنكارها نجملها فيما يلى :

١ — تقوى السلطة العامة ، وتساعد على نشر نفوذ الحكومة المركزية وهيبته . ومن ثم فقد كانت المركزية الإدارية ضرورة للدولة الحديثة فى مبدأ نشأتها . وقد لمس أنصار الحكم المطلق هذه الحقيقة ، ولهذا فإن الحكم المطلق يقترن غالباً بمركزية إدارية متطرفة .

٢ — إشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة فى جميع الإقليم يودى إلى العدالة ومساواة الأفراد فى الدولة كلها أمام خدماتها ، كما أن السلطة المركزية ، بإمكانياتها الكبيرة من الناحية المالية والفنية تستطيع أن تكفل أداء المرافق العامة لخدماتها على أتم وجه ، عن طريق تنظيمها تنظيمًا موحدًا ، وإخضاعها لإشراف دقيق نتيجة للسلطة الرئاسية .

٣ - وبالنظر إلى وحدة المصدر الذى تنبثق منه السلطة فى المركزية الادارية ، فإن هذا النظام يكفل تجانس النظم الادارية فى الدولة كلها ، ولهذا أهميته التى لا تنكر ، إذ يسهل على الموظفين الاحاطة بتلك النظم ، وبالتالي يحسنون تنفيذها ، كما أن المواطنين يفهمونها بسهولة .

٤ - وأخيراً قالوا بأن المركزية الادارية تؤدى إلى الاقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن ، لا سيما إذا روعي إسراف الهيئات اللامركزية فى النفقات .

والذى لا شك فيه أن للمركزية الادارية فوائد مؤكدة ، فهى ضرورة لكل دولة حديثة ، ولكن جعل النظام الادارى كله مركزياً ، يصبح محل نظر ، لا سيما بالنسبة إلى المرافق الاقليمية والمصالح المحلية ، مما سوف تتبينه جلياً عدد دراستنا للنوع الثانى من التنظيم الادارى .

الفصل الثاني

اللامركزية الادارية "Decentralisation"

١ - تعريفها :

يقصد باللامركزية الادارية توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة منتخبة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الادارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية .

فيقابل تركيز الوظائف الادارية الذي قابلناه في نظام المركزية الادارية ، توزيع هذه الوظائف في نظام اللامركزية الادارية .

٢ - أركان اللامركزية الادارية :

أولا : الاعتراف بوجود مصالح محلية أو خاصة متميزة عن المصالح القومية : فنقطة البداية في اللامركزية الادارية الاعتراف بأن ثمة مصالح خاصة أو إقليمية ، من الأفضل أن يترك الاشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهتم الدولة كلها . فإذا كان من الضروري أن تهيمن الدولة هيمنة تامة على مرافق الأمن والقضاء والمواصلات بين كافة أرجاء الإقليم . . . الخ فإن هناك من المرافق المحلية - كتوزيع المياه والنور والنظافة العامة والمتنزهات والمكتبات . . . الخ - ما يحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة ، فهم أدري بحاجتهم إليها ، وأقدر على إشباعها .

والمسلم به أن تحديد المصالح المحلية (أو الخاصة) الجديدة بأن يعهد بها

إلى الهيئات اللامركزية المستقلة ، لا يترك للهيئات المحلية (المجالس البلدية أو مجالس المديريات مثلاً) ولا للإدارة المركزية ، وإنما يقوم به المشرع ، وأحياناً يتضمن الدستور نفسه توجيهات عامة للمشرع في هذا الخصوص .

فقد نصت المادة ١٣٣ من دستور سنة ١٩٢٣ على ما يلي :

« ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين . ويراعى في هذه القوانين المبادئ الآتية :

أولاً : ...

ثانياً : اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة وهذا مع عدم الاختلال بما يجب من اعتماد أعمالها في الأحوال الميمنة في القوانين وعلى الوجه المقرر بها ،^(١) . ويترب على تحديد هذه المصالح بقانون ، أن السلطة الإدارية المركزية لا تستطيع أن تفتقص منها ، فتجزم بقرارات تصدرها على الهيئات المحلية ممارسة اختصاص من تلك الاختصاصات . ومن ناحية ثانية ليس للهيئات اللامركزية أن تخرج على دائرة الاختصاص الذي حدده المشرع .

ويتبع المشرع عادة أحد أسلوبين في تحديد المصالح المحلية التي يجوز للهيئات اللامركزية ممارستها :

الطريقة الانجليزية : وتقوم على أن يحدد المشرع اختصاص الهيئات

(١) تضمن مشروع الدستور الجديد حكماً مقابلاً ، إذ نص على اختصاص المجالس المحلية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها ، وأنها تدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائلتها ، وتسهر على رعاية مصالح الجماعات والأفراد وكفالة الحقوق والحريات العامة وتعاون في الشؤون الانتخابية وشؤون الأمن المحلي ، كما قضى بأن التشريعات تعمل على استقلال هذه الهيئات بشؤون التعليم في مراحله الأولى والتعليم الفني والطب العلاجي وشؤون المواصلات والطرق المحلية والأسواق وشق المرافق والخدمات الاجتماعية .

اللامركزية على سبيل الحصر ، فلا يحق لها أن تمارس أى نشاط جديد إلا بتشريع مستقل ، كما أن كل هيئة لامركزية إقليمية لا تتمتع بذات الاختصاصات التى تتمتع بها غيرها ، وإنما يكون لكل هيئة من الاختصاص بقدر ما سمحت به القوانين الخاصة بها .

وقد أدى نظام الامتيازات الأجنبية فى مصر ، قبل إلغائه ، إلى تنوع المجالس البلدية .

الطريقة الفرنسية : وبمقتضاها يحدد اختصاص الهيئات اللامركزية بوضع قاعدة عامة كتلك التى أوردتها المادة ١٣٣ من دستور سنة ١٩٢٣ فى فقرتها الثانية ، إذ يئب نوع الأعمال التى يجوز للهيئات اللامركزية ممارستها ، وبالتالى يكون للهيئات اللامركزية إنشاء وإدارة كافة المرافق المحلية التى من نوع ما حدده المشرع إلا ما استثنى صراحة . وتأخذ مصر بهذه الطريقة .

ولا يقف الخلاف بين الطريقتين - الانجليزية والفرنسية - عند حد كيفية تحديد الاختصاص ، بل يتعداه إلى مدى الرقابة التى تخضع لها الهيئات اللامركزية فى ممارسة اختصاصها كما سنرى تفصيلاً فيما بعد .

وإبرازاً لهذا الركن من أركان اللامركزية ، وإشارة إلى انحصار وظيفتها فى الأمور المحلية ، سمي هذا النظام فى إنجلترا ، الحكم الذاتى أو المحلى ، Self Government ، كما أن لجنة مشروع الدستور فى مصر قد أطلقت على الهيئات اللامركزية تسمية « هيئات الحكم المحلى » .

ثانياً : أن يعهد بالإشراف على هذه المصالح المحلية (أو الخاصة) إلى هيئات منتخبة (محلية أو مصلحة) :

فجوهر اللامركزية ، أن يعهد إلى فريق من الأفراد بأن يشبعوا بعض حاجاتهم بأنفسهم : فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة على النحو السابق ، وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهمهم الأمر بأنفسهم . ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو البلدة

أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة ، فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبوه نيابة عنهم . ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام سواء أكان إقليمياً (كمجالس المديرية والمجالس البلدية) أو مصلحياً (كالجامعات) .

على أن مبدأ انتخاب الهيئات المشرفة على المصالح المحلية ، لا يعني أن يكون جميع الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس منتخبيين ، بل قد يكون بينهم أعضاء معينون عن طريق الإدارة المركزية . ولكن يجب في هذه الحالة الأخيرة أن تكون الغلبة العددية ، وفيما يتعلق بالاختصاصات ، للأعضاء المنتخبين . فإذا ما خرجنا عن هذا النطاق ، وكان المجلس معينا كله أو أغلبيته ، فإنه لا يمكن التحدث عن اللامركزية الإدارية .

وعلى هذا المبدأ نصت الفقرة الأولى من المادة ١٣٢ من دستور سنة ١٩٢٣ حيث تقول :

« أولاً : اختيار أعضاء هذه المجالس (مجالس المديرية والمجالس البلدية) بطريق الانتخاب إلا في الحالات الاستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين » .

ثالثاً : استقلال الهيئات اللامركزية في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية :

ليس استقلال الهيئات اللامركزية باختصاص معين منحة وتسامحاً من الإدارة المركزية ، ولكنه استقلال أصيل مصدره المشرع وأحياناً الهيئة المؤسسة كما ذكرنا .

غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً ، بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت إشراف الإدارة المركزية بما يعرف باسم « الوصاية الإدارية » ، La tutelle

administrative ، (١) ، أو الرقابة الادارية كما يسميها بعض الفقهاء .

والوصاية أو الرقابة الإدارية تختلف باختلاف الدول .

الرقابة في النظام الانجليزي : رأينا أن هذا النظام يحدد اختصاص الهيئات

اللامركزية على سبيل الحصر ، وتنوع في نطاقه اختصاصات تلك الهيئات .
ولكنه من ناحية أخرى يمنح الهيئات اللامركزية أكبر قدر ممكن من الاستقلال
في مواجهة الحكومة المركزية . فالرقابة يمارسها من الناحية النظرية البرلمان
والقضاء العادي ، وإن كان البرلمان قلما يتدخل للانتقاص من حرية
الهيئات اللامركزية .

أما الحكومة فلها رقابة ضئيلة على الهيئات المحلية وتقتصر على الأمور
الآتية :

(١) اصطلاح « الوصاية الادارية » هو الترجمة الحرفية للعقابل الفرنسى « tutelle administrative » ولكن بعض الفقهاء يأخذ على هذه التسمية أنها لا تعبر عن المراد بها ، ويستبدل بها اصطلاح الرقابة الادارية ، لأنها أقرب إلى المعنى المقصود « فالاختلاف جوهرى بين الرقابة الادارية والوصاية المدنية ، فليس الأمر متصلاً بنقص فى الأهلية فيما يتعلق بالهيئات المحلية ، إذ أن هذه الهيئات ليست أشخاصاً ناقصة الأهلية تمثلها السلطة المركزية التى تراقبها ، بل لها كامل الأهلية فى مباشرة التصرفات القانونية الموكولة لها . ثم إن المجلس الممثل للهيئة المحلية هو الذى يعمل بنفسه ويعمل بدعاءة ، بعكس ناقص الأهلية ، فضلاً عن أن الرقابة الادارية تختلف فى وسائلها وفى آثارها عن الوسائل التى يلجأ إليها الوصى للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذى يمثلها وعن الآثار المترتبة على تصرفاته ، وأخيراً فإن الغرض من الوصاية المدنية حماية ناقص الأهلية ، وتحقيق مصالحه الشخصية ، بينما الغرض من الرقابة الادارية قد يكون تحقيق المصلحة العامة للسلطة المركزية نفسها ومنع الهيئات المحلية من الاعتداء عليها ، أى قد يكون الغرض منها حماية الهيئة المركزية التى تتولى الرقابة . » مؤلف الدكتور توفيق شحاته ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ الهامش . ومؤلف الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ١١٥ الهامش .

وكل هذه الاعتبارات سليمة ، ولسكننا مع ذلك نرى أنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح « الوصاية الادارية » فالمعروف أن القانون الادارى قد استعار كثيراً من اصطلاحات القانون الخاص ، ولكنها اكتسبت فى القانون الادارى معنى مغايراً ، ومثال ذلك العقود الإدارية ، والملكية فى الأموال العامة ، والمسئولية الادارية . الخ . ثم إن الاصطلاح مستقر فى فرنسا رغم أن لديهم ما يقابل اصطلاح « الرقابة الادارية » .

(١) إذا ما خالفت الهيئات المحلية القوانين التي تحكم اختصاصها، فللحكومة المركزية أن تلجأ إلى القضاء العادي لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون إذا لم تشأ أن تحترمه اختياراً. وحق الحكومة في ذلك لا يعدو حق الأفراد العاديين في الطعن أمام القانون في أعمال تلك الهيئات إذا ما خالفت القانون.

(ب) التفتيش على أعمال الهيئات المحلية، وإسداء النصيحة إليها، وتقديم تقارير سنوية عن أعمالها يتوقف عليها مبلغ المكافآت التي يقررها البرلمان لهذه الهيئات لتعاونها على أداء واجباتها.

(ح) للحكومة المركزية أحياناً سلطة إصدار اللوائح لتنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية، وذلك بناء على تصريح من البرلمان.

(د) وفي حالات استثنائية، يكون للحكومة المركزية إشرافاً ورقابة أشد على الهيئات المحلية، وذلك فيما يتعلق بإصدار الهيئات المحلية للوائح المحلية أو التصرف في الأملاك البلدية وفي موضوع مساكن العمال والقروض والحسابات الختامية... (١) إلخ.

الرقابة في النظام الفرنسي : وهو النظام الذي أخذنا به في مصر، وتخضع فيه الهيئات اللامركزية في ممارسة اختصاصها لرقابة المشرع والقضاء. ولكن الذي يعنينا بصفة خاصة هو رقابة الحكومة المركزية : والقاعدة التي يجري عليها النظام الفرنسي، تجعل للسلطة المركزية رقابة فعالة، أوسع نطاقاً من مثيلتها في النظام الانجليزي. ولهذه الرقابة صورتان : فهي إما أن تنصب على نفس الهيئات اللامركزية وإما أن تتناول أعمالها :

الرقابة على الهيئات اللامركزية نفسها. وتنجلي الرقابة في هذه الناحية باحتفاظ السلطة المركزية بحق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية، وقد يكون رئيس المجلس معيناً، وتحتفظ السلطة المركزية في كثير من الأحيان

بحقها في إيقاف وعزل ، لا أعضاء مجالس الهيئات اللامركزية المعينين في سبب ،
(وهو حق طبيعي باعتبارهم موظفين في الحكومة المركزية) بل والمنتخبين
أيضاً لأسباب يفصلها المشرع كما سنرى فيما بعد .

وللسلطة المركزية حق إيقاف وحل المجالس المنتخبة .

الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية : وهذه الرقابة تتناول الأعمال
في ذاتها وإجراءات تنفيذها :

فبالنسبة للأعمال الإيجابية للهيئات اللامركزية ، فإن كثيراً منها يخضع
لاذن سابق أو لتصديق لاحق من السلطة المركزية .

وفي الحالة الأولى يجب على الهيئات اللامركزية استئذان السلطة المركزية
قبل أن تقوم بالتصرف . وفي الحالة الثانية لا يصبح العمل الذي تجريه الهيئة
اللامركزية نافذاً إلا بعد موافقة السلطة المركزية ، سواء كانت هذه الموافقة
صریحة أو ضمنية . وأحياناً يكون للسلطة المركزية أن توقف أو تبطل
القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية .

أما بالنسبة للأعمال السلبية للهيئات اللامركزية ، فإنها لا تنجو أيضاً من
رقابة السلطة المركزية ، فإذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل
يوجبه القانون ، فإن للسلطة المركزية أن تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء
ذلك العمل « substitution d'action » .

وأخيراً فإن للسلطة المركزية دوراً هاماً فيما يتعلق بتنفيذ قرارات
الهيئات اللامركزية ، ذلك أن تنفيذ تلك القرارات كثيراً ما يحتاج إلى تدخل
الإدارة المركزية ، واتخاذ عمل إيجابي من جانبها ، كنزع ملكية عقار مثلاً ..
وغالباً ما تؤثر السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية عن هذا الطريق .

غير أنه مهما كانت تلك الرقابة فإن لها حدوداً يجب ألا تتخطاها : فهي
أبعد ما تكون عن السلطة الرئاسية : فالسلطة الرئاسية أصل مفروض قانوناً ،

يخول الرئيس هيمنة تامة على أعمال المروس ، ولا تجد تلك السلطة إلا إذا قيدها المشرع صراحة ، لأن عمل المروس ينسب إلى الرئيس في النهاية ، ويكون هذا الأخير مسئولاً عنه ، وعلى العكس من ذلك فيما يتعلق بالوصاية الإدارية :

١ - فالهيئات اللامركزية هي التي تعمل بداءة في الأصل ، ثم يأتي دور الرقابة الإدارية ، ومن ثم فليس للسلطة المركزية أن تحل محل الهيئات اللامركزية في اتخاذ قرار إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة ، كما ليس لها أن تأمر الهيئات اللامركزية باتخاذ قرار معين أو أن تجبرها على ذلك إذا هي رفضت ، وليس لها أن تلزمها بالسير على نمط معين في المستقبل . . لأن هذا هو منطق استقلال الهيئات اللامركزية وكونه استقلالا أصيلا لا منحة من السلطة التنفيذية .

٢ - في الحالات التي يخضع فيها عمل الهيئات اللامركزية لرقابة السلطات المركزية ، فليس لهذه الأخيرة إلا أن توافق على عمل الهيئات اللامركزية أو ترفضه أو تأذن به دون أن تتعدى ذلك إلى تعديله أو استبداله بغيره ، وفي هذا يكمن الفرق الجوهرى بين السلطة الرياسة والوصاية الإدارية .

٣ - تصديق السلطة المركزية أو إذنها باتخاذ قرار معين لا يقيد حرية الهيئة اللامركزية في الرجوع عن هذا القرار إذا ما تبين لها أن المصلحة العامة في العدول عنه .

٤ - تتحمل الهيئات اللامركزية المسؤولية كاملة عن جميع أعمالها ولو أذنت بها أو صادقت عليها السلطة المركزية في الحدود التي رسمناها .

وحتى تظل الرقابة الإدارية في حدودها الطبيعية المرسومة ، بحيث لا يهدر استقلال الهيئات اللامركزية ، فقد خول المشرع ممثلى تلك الهيئات حق

الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية ، فيما يتعلق بممارسة سلطة الوصاية أو الرقابة الإدارية :

وذلك إما عن الطريق الإداري ، بالتظلم ولائياً إلى مصدر القرار « recours gracieux » . أو بالتظلم إلى رئيس مصدر القرار « recours hiérarchique » .

غير أن الاقتصار على الطريق الإداري من شأنه أن يجعل استقلال الهيئات اللامركزية تحت رحمة الرؤساء الإداريين ، ولهذا فإن من المسلم به في الوقت الحاضر أن لممثل الهيئات اللامركزية الحق في طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية إذا ما كانت مخالفة للقانون ، بل إن القضاء الإداري في فرنسا وفي مصر قد سمح لأعضاء مجالس الهيئات اللامركزية بالطعن في تلك القرارات إذا تراخى رؤساء تلك المجالس في الطعن ، نظراً لكون بعض هؤلاء الرؤساء معينين من جانب السلطة المركزية وبالتالي ينقصهم الاستقلال في مواجعتها . وقد أبرز مجلس الدولة المصري هذا المعنى في حكمه الصادر في ١٠/٣/١٩٤٩ حيث رفض دفع ممثل الحكومة بانعدام صفة أعضاء تلك المجالس في طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية في شئون الهيئات اللامركزية ، وانحصار تلك الصفة في رؤساء المجالس وحدهم ، إذ يقول : « ومن حيث إن لأعضاء المجالس البلدية مصلحة محققة في إلغاء القرارات الإدارية التي تصدرها جهات الحكومة المركزية في شأن من شئون المجالس الممثلين فيها إذا انطوت هذه القرارات على عيب من عيوب مجاوزة السلطة .

» ومن حيث إنه لاوجه للتحدى في هذا الصدد بقواعد المرافعات التي تشترط لقبول الدعاوى العادية وجود صفة لرافعها ، وبأن هذه الصفة تتوافر بالنسبة إلى المجالس البلدية في رؤساء هذه المجالس دون الأعضاء ، لاوجه للتحدى بذلك ... لأن الأخذ بنظرية الحكومة يؤدي إلى اغتصاب

السلطة المركزية لحقوق الهيئات اللامركزية وإلى هدم استقلال الأخيرة ، إذ يقتصر حق الطعن في القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة المركزية في شئون هذه الهيئات على رئيسها وحده ، وهو الممثل للسلطة المركزية والمؤتمر بأوامرها ، فتهدر بذلك الحكمة التي توخاها القانون من استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية^(١) .

كيفية ممارسة الرقابة الإدارية : الأصل أن تمارس الرقابة الإدارية السلطات المركزية في العاصمة ، أى الوزراء ، عن طريق التركيز الإدارى .
ولكن قد تكون ممارسة هذه الرقابة عن طريق اللوزارية الإدارية (عدم التركيز الإدارى) بتحويل بعض ممثلى السلطة المركزية فى الأقاليم ممارسة قدر من الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية .

وأخيرا قد تمارس الهيئات اللامركزية وصاية إدارية على هيئات لامركزية أخرى أقل أهمية ، كأن يعهد إلى مجلس المديرية ببعض مظاهر الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية والقروية التي تقع في اختصاصه . كما أن للأشخاص الإقليمية سلطة الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة الإقليمية التي تنشئها تلك الأشخاص . وتسمى هذه الظاهرة باسم « لامركزية الوصاية الإدارية » ، « Decentralisation de la tutelle » .

٣ — صور اللامركزية الإدارية :

للامركزية الإدارية صورتان أساسيتان هما اللامركزية الإقليمية ، واللامركزية المصاحية أو المرفقية . وتحقق الصورة الأولى بأن يمنح جزء من الإقليم الشخصية المعنوية ، وسلطة الإشراف على مرافقه المحلية بالاستقلال الذي عرفنا حدوده كما هو الشأن بالنسبة للمديرية والمدينة في مصر .

أما الصورة الثانية فتحقق في شكل المؤسسة العامة التي عرضنا لأركانها

(١) مجموعه أحكام المجلس ، السنة الثالثة ، ص ٤٥٨ .

الأساسية فيما سلف ، وذلك بمنح مرفق عام إقليمي أو قومي الشخصية المعنوية ، فيستقل عن الشخص الإقليمي الذي يتبعه .

٤ — تمييز اللامركزية الإدارية عما يشبهها من النظم :

أولاً : اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية : تنقسم الدول من حيث التكوين إلى دول بسيطة تمارس خصائص السيادة فيها سلطة واحدة في العاصمة ، فيكون فيها سلطة واحدة لكل من التشريع والتنفيذ والقضاء ، سواء لجأت هذه الدولة البسيطة إلى الأسلوب المركزي أو اللامركزي فيما يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية ، وذلك لأن التجاء الدولة إلى أسلوب الإدارة اللامركزي لا يؤثر في تكوينها .

غير أن ثمة دولاً مركبة ، يعنينا منها دول الاتحاد المركزي "Les états fédéraux" وهي دول تتكون من عدة دويلات كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي ... الخ . في هذه الدول لا تتركز مظاهر السيادة في الحكومة المركزية وحدها كما هو الشأن في حالة الدولة البسيطة ، وإنما تتوزع مظاهر السيادة بين الحكومة الاتحادية (المركزية) وبين الولايات : فيكون ثمة سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية تمارس اختصاصاتها على كافة أرجاء إقليم الدولة الاتحادية ، ولكن يقوم بجوارها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية في الدويلات . ويطلق على هذه الظاهرة الأخيرة تسمية اللامركزية السياسية .

والفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية بعيد جداً : فاللامركزية السياسية لا وجود لها إلا في الدول المتحدة اتحاداً مركزياً ، ولكنها تنعدم في الدول البسيطة أما اللامركزية الإدارية فظاهرة عامة توجد في جميع الدول سواء كانت بسيطة أو مركبة ، لأن الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً قد تأخذ في نفس الوقت بأسلوب اللامركزية الإدارية .

واللامركزية السياسية كما رأينا تنصرف إلى التشريع والتنفيذ والقضاء ، فالولايات مستقلة عن الحكومة المركزية تشريعياً وتنفيذياً وقضائياً في الحدود التي يرسمها الدستور الاتحادي . أما اللامركزية الإدارية فقاصرة على بعض الوظائف الإدارية ، وبالنسبة للمرافق المحلية كما ذكرنا . واختصاصات الهيئات اللامركزية يحددها المشرع كما ذكرنا (١) ، فيضيقتها أو يوسعها بحسب الأحوال .

أما اختصاص الدويلات في الدول الاتحادية فلا سلطان للبرلمان الاتحادي عليه ، ولا يمكن المساس به إلا بتعديل الدستورى الاتحادي بالطريقة التي نص عليها فيه .

ولهذا فإننا نرى أن الفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية هو فرق في الجوهر والطبيعة لا في الدرجة كما يرى بعض الفقهاء .

ثانياً : اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإدارى :

وقد يقوم لبس أيضاً فيما يتعلق بالفرقة بين اللامركزية الإدارية ، وعدم التركيز الإدارى (اللاوزارية الإدارية) . فكل النظامين ينتهى إلى جنس واحد وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية . ولكن عدم التركيز الإدارى هو كما ذكرنا صورة من صور المركزية الإدارية ، وبالتالي فإن استقلال ممثل السلطة المركزية بتصرف بعض الأمور الادارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض ، ولهذا فإن الموظف يمارسه

(١) وهذا يتوقف على المسلك الذى يفتحجه الدستور : فإذا اكتبى الدستور بوضع الأسس العامة لاختصاصات الهيئات اللامركزية كما فعل دستور سنة ١٩٢٣ ، فإن المشرع فى ظل هذا النظام يتمتع بحرية كبيرة فى تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية . وعلى العكس من ذلك تضيق سلطة المشرع العادى فى هذا الخصوص إذا تضمن الدستور مبادئ محددة وتفصيلية فى تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية ، كما فعل مشروع الدستور المصرى الجديد . فحينئذ لا يستطيع التشريع المادى أن ينتقص من اختصاصات الهيئات اللامركزية الذى حدده الدستور وإلا كان تشريعاً غير دستورى .

في نطاق السلطة الرئاسية ، فيحتفظ الوزير بكامل سلطته على المرسوم وعلى أعماله كما ذكرنا . أما استقلال الهيئات اللامركزية فإنه استقلال أصيل مفروض فرضا على السلطة المركزية التي لا تستطيع أن تلتصص منه .

على أن عدم التركيز الإداري قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية ، لأن نقل السلطة فيما يتعلق بالمصالح المحلية من يد ممثل الإدارة المركزية إلى ممثلي الهيئات اللامركزية أيسر من نقل تلك السلطة من يد الوزير مباشرة إلى هذه الهيئات .

٥ — تقدير نظام اللامركزية الإدارية :

عرفنا أن اللامركزية الإدارية هي نظام مكمل للمركزية الإدارية ، بمعنى أنه إذا أمكن وجود مركزية إدارية بدون لامركزية ، فإن العكس غير ممكن . إلا أن اللامركزية الإدارية في الحدود السابقة قد غدت ضرورة في العصر الحديث :

١ — فواجبات الإدارة قد تعددت وتنوعت إلى درجة يصعب — إذا لم نقل يستحيل — معها أن تركز كلها في يد الحكومة المركزية ، وبالتالي فإن الأخذ باللامركزية الإدارية يخفف كثيراً عن عائق السلطة المركزية دون أن تهدر المصلحة العامة .

٢ — ومن ناحية ثانية فإن الهيئات اللامركزية الإقليمية أو مصاحية أدرى بمصالحها ، لأن هذه المصالح تهم السكان المحليين مباشرة ، فيعرفون مدى حاجتهم وكيفية إشباعها . فمجالس المديرية (أو المجلس البلدي) يعرف عن المرافق المحلية ، وما ينقصها ، وما يؤدي إلى حسن سيرها أكثر من السلطة المركزية في عاصمة البلاد والتي قد تكون بعيدة جداً عن الإقليم ، هذا مع ملاحظة أن أعضاء تلك المجالس لهم مصلحة شخصية في حسن سير تلك المرافق وانتظامها .

٣ — يؤدي النظام اللامركزي إلى تجنب الروتين والبطء لصدور القرارات

المتعلقة بالمصالح المحلية من الهيئات اللامركزية وهى قريبة ، وأسرع استجابة إلى تحقيق ما يستلزمه سير تلك المرافق . ولاشك أن الوضع يتغير لو صدرت تلك القرارات الادارية من السلطات فى العاصمة .

٤ — تكفل اللامركزية الادارية قدرأ من العدالة فى توزيع الضرائب العامة ، لأن كل إقليم سيظفر بما يحتاجه لمواجهة المصالح المحلية ، فلا تطنى مرافق العاصمة والمدن الكبرى على مرافق الأقاليم كما هو الشأن لو أخذنا بالمركزية الادارية .

٥ — ثبت بالتجربة أن اللامركزية الادارية أقوى على مواجهة الأزمات من النظام المركزى . ففى أوقات الحروب والثورات يكفى أن يحتل النظام فى العاصمة حتى ينفرط عقده فى الدولة كلها ، أما اللامركزية الادارية فإنها تمكن كل إقليم من الوقوف على قدميه نظراً لما يعتاده من استقلال فى ممارسة شئونه الخاصة .

٦ — وأخيراً فإن اللامركزية الإدارية هى ضرورة ديمقراطية : بل إن الديمقراطية السياسية هى نظام أجوف إذا لم تصاحبها لامركزية إدارية ، لأن اهتمام المواطن بالشئون العامة ، هو فرع من اهتمامه بشئونه إقليميه ، ولهذا فإن الدساتير الديمقراطية تنص عادة على اللامركزية الإدارية . ومن ثم يمكن اعتبار اللامركزية الادارية ربيبة النظم الديمقراطية . فاذا كان الشعب يشرف على الأمور العامة عن طريق البرلمان ، فإنه يشرف على مصالحه المحلية بنفسه ، ولهذا فإن اللامركزية الإدارية هى بمثابة مدرسة عامة للناخبين والأعضاء يمارسون فيها المسائل المحلية ، ثم يستمدون من ذلك خبرة لمعالجة الشئون العامة .

غير أنه مهما كانت مزايا اللامركزية الإدارية فإن لها خصوما يأخذون عليها بعض العيوب ، ومن ذلك :

١ — مساهمها بالوحدة الإدارية للدولة ، نظراً لتوزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية في الأقاليم .

٢ — وأن الهيئات اللامركزية أقل خبرة ، وأكثر إسرافاً من السلطة المركزية .

٣ — وأن اللامركزية قد تؤدي إلى التناحر والتناذب بين الهيئات اللامركزية المختلفة لاسيما إذا كانت من نوع واحد وتمارس نفس الاختصاصات .

٤ — وأخيراً قالوا بأن اللامركزية تؤدي إلى أن يقدم الأفراد مصالحهم المحلية على المصلحة العامة .

ولكن هذه الانتقادات في الواقع مغالى فيها إلى حد كبير ، فهي تنصب على الإسراف في تطبيق اللامركزية الإدارية : فاللامركزية الإدارية كما ذكرنا لا تتناول جميع مرافق الدولة وأوجه النشاط الإدارى فيها ، وإنما تقتصر على المصالح المحلية (في اللامركزية الإقليمية) أو على مرفق بعينه (في اللامركزية المصلحية) ، فلا مساس إذاً بوحدة الدولة الإدارية . كما أن اللامركزية الإدارية لا تقوم إلا مستندة إلى مركزية إدارية ، وتحت رقابة الحكومة المركزية : وعلى هذه الحكومة أن تعارن الهيئات اللامركزية في أداء وظيفتها ، ومن مظاهر ذلك تعيين بعض الأعضاء في المجالس المنتخبة ليعاونوا الأعضاء المنتخبين بخبرتهم وعلمهم ، وتقديم المساعدات الفنية والمالية للهيئات اللامركزية إذا كانت في حاجة إلى ذلك ... الخ وأخيراً فإننا لا نحبذ المبالغة في الخوف من أخطاء الشعوب ، لأن الشعوب لا تتعلم إلا إذا أخطأت ، وخير لها أن تتعلم عن طريق الخطأ من أن تبقى جاهلة خوفاً من الخطأ !

الباب الثالث

التنظيم الإدارى فى مصر

يرتبط موضوع التنظيم الإدارى فى كل الدول بأوضاعها السياسية والاجتماعية . ومن ثم فإنه لا يمكن التحدث عن التنظيم الإدارى المصرى من غير الإشارة إلى الأوضاع السياسية التى مرت بها مصر .

ومصر قد رزئت فى فجر نهضتها الحديثة بنكبة الاحتلال ، التى لم تقض على ما وصلنا إليه فى الماضى من تقدم فحسب ، بل عطلت تقدمنا وسيرنا فى ركب الحضارة . وكان من نتيجة ذلك أن صرف الشعب نظره عن كل هدف سوى الاستقلال وطرد المستعمر .

ولقد حاول المستعمر أن يثبت أن الشعب المصرى غير أهل للحكم الديمقراطى ، فكان أول أعماله فى مصر أن قضى على دستور سنة ١٨٨٢ — ذلك الدستور الذى وصل إليه الشعب بنضاله وكفاحه ، والذى وضعه مثله بمطلق حريتهم — وحاول أن يشغلهم عنه بنظم جوفاء ، تمكن للمستعمر الغاصب ، ولا تترك للشعب إلا القشور ، وذلك بالقانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ ، والذى أنشأ مجالس المديرىات لأول مرة فى مصر ، لا كهيئات لامركزية مستقلة ولكن كفروع الإدارة المركزية ١

وظلت جذوة الحرية مشتعلة ، تنجو حيناً وتوهج أحياناً ، حتى اندلعت الثورة المصرية الشعبية عقب الحرب العالمية الأولى ، تلك الثورة التى أجبرت

المحتل على الاعتراف باستقلال مصر ، وأدت إلى حصول الشعب على دستور سنة ١٩٢٣ .

ولم يضع دستور سنة ١٩٢٣ أساس الحكم الديمقراطي في مصر فحسب ، ولكنه تضمن أيضاً أسس اللامركزية الإدارية ، والتي تعتبر كما ذكرنا ، مكاملة للديمقراطية السياسية .

غير أن تطور الأحداث السياسية والاجتماعية التي أعقبت ثورة سنة ١٩١٩ ، لم يؤد إلى النتائج المرجوة . وتضافرت عوامل خارجية وداخلية أدت إلى انحراف الشعب عن أهدافه ، وإلى قصوره عن بلوغ تلك الأهداف . وأهم تلك العوامل بقاء الاحتلال رابضاً في قلب العاصمة رغم الاستقلال الظاهري ، والامتيازات الأجنبية التي جعلت للأجانب وضعاً غير مقبول في مصر ، وعدم إيمان الملك بالنظام الديمقراطي النيابي الذي يسلبه كل سلطاته ، وتنافر الأحزاب وتناحرها بقصد الوصول إلى الحكم ، واستعانتها بالسراى لتحقيق أهدافها ... الخ كل ذلك وغيره قد أدى إلى فشل المبادئ التي تضمنها دستور سنة ١٩٢٣ ، وكان له صداه فيما يتعلق بالتنظيم الإداري حيث ظلت المبادئ الخاصة باللامركزية الادارية معطلة مدة طويلة ، فلم تصدر التشريعات المنظمة لمجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية إلا في وقت متأخر .

وأخيراً ، لما بلغ طغيان الملك السابق مداه ، وأحس بذلك كل أفراد الشعب ، تحرك الجيش في ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، فأجبر الملك على التنازل عن عرشه لابنه الطفل ، ولم يكن ذلك إلا تمهيداً لانتهاء النظام الملكي الذي ستمته البلاد ، وإقامة نظام جمهوري تحقيقاً للرغبة الملحة لدى أفراد الشعب . ومنذ ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ تمت الخطوات التالية :

أولاً : أعلن سقوط دستور سنة ١٩٢٣ في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ . وإذا كان سقوط الدستور يؤدي إلى وجود فراغ دستوري حتى صدور

الدستور الجديد ، فإن القائد العام قد أعلن أن السلطات العامة سوف تمارس اختصاصاتها « مراعية في ذلك المبادئ الدستورية العامة » .

ثانياً : في ١٣ يناير سنة ١٩٥٣ شكلت لجنة لوضع مشروع الدستور الجديد ، وقد انجزت مهمتها ، ووضعت مشروعاً جديداً يتلافى إلى حد كبير ما تكشف عنه العمل من نقص في دستور سنة ١٩٢٣ .

ثالثاً : في ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ صدر إعلان دستوري مؤقت ، متضمناً بعض الأسس العامة التي يقوم عليها نظام الحكم في فترة الانتقال وحتى صدور الدستور الجديد : وأهم ما يميز هذا النظام أن مجلس الوزراء يجمع فيه بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

رابعاً : في ١٨ يونية سنة ١٩٥٣ صدر من مجلس قيادة الثورة إعلان دستوري وضع الأسس التالية :

١ — إلغاء النظام الملكي وحكم أسرة محمد علي مع إلغاء الألقاب من أفراد هذه الأسرة .

٢ — إعلان الجمهورية .

٣ — استمرار هذا النظام طوال فترة الانتقال على أن يكون للشعب الكلمة الأخيرة في تحديد نوع الجمهورية واختيار شخص الرئيس عند إقرار الدستور الجديد .

وقد ولي الرئيس محمد نجيب رئاسة الجمهورية الأولى ، مع احتفاظه برئاسة الوزارة ، والسلطات المقررة في الدستور المؤقت . ولكن مجلس قيادة الثورة قبل تخليه عن رئاسة الوزارة في ١٧ أبريل سنة ١٩٥٤ وأصدر أمراً في نفس اليوم بتأليف الوزارة برئاسة البكباشي أركان الحرب جمال عبد الناصر حسين .

وأخيراً في ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٤ صدر من مجلس قيادة الثورة إعلان دستوري بمقتضاه :

مادة ١ - يعنى السيد الرئيس اللواء (ا . ح) محمد نجيب من جميع المناصب التى يشغلها ، على أن يبقى منصب رئاسة الجمهورية شاغراً .

مادة ٢ - يستمر مجلس قيادة الثورة بقيادة السيد الرئيس البكباشى (ا . ح) جمال عبد الناصر فى تولى كافة سلطاته الحالية .

يتبين من العرض السريع السابق ، أن مصر اليوم تمر بفترة انتقال ، وإذا كنا نأخذ بنظام جمهورى فإن منصب رئيس الجمهورية شاغراً منذ ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٤ ، كما أن الدستور المؤقت الذى نعيش فى ظله لا يحتوى إلا المبادئ الأساسية ، ولهذا كله أثره على التنظيم الإدارى فى مصر .

على أن مصر تأخذ فى الوقت الحاضر بكل من مظاهر المركزية واللامركزية الإدارية .

الفصل الأول

الإدارة المركزية في مصر

تنقسم الجمهورية المصرية إلى مديريات ومحافظات ، وتنقسم المديرية إلى مراكز يتكون كل منها من عدد من المدن والقرى ، أما المحافظة فتتكون من عدد من الأقسام .

وتخضع هذه الأقسام الإقليمية المختلفة لسلطة الحكومة المركزية في العاصمة ، ولتمثيلها في الأقاليم . وتتكون الحكومة المركزية في العاصمة من رئيس الدولة ورئيس الحكومة (أى رئيس مجلس الوزراء) ومجلس الوزراء والوزراء ومعاونيهم على اختلاف درجاتهم . أما ممثلو الحكومة المركزية في الأقاليم فهم المديرون والمحافظون ، ومأمورو المراكز والأقسام ، والعمد والمشايخ .

وتستعين السلطات المركزية في أداء وظائفها بهيئات استشارية ومجالس ولجان فنية ، ازداد عددها في الوقت الحاضر ، ويتناول اختصاصها مسائل فنية أو اقتصادية ، من أهمها ديوان المحاسبة ، ومجلس الدولة فيما يتعلق بوظائفه الاستشارية . ومن أمثلتها الحديثة المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومي^(١) ، والمجلس الدائم للخدمات العامة^(٢) ، والهيئة الدائمة للاستصلاح الزراعي^(٣) ، وأخيراً لجنة التخطيط القومي^(٤) . وقد عيّنت لجنة مشروع

(١) المرسوم بقانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ .

(٢) القانون رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٥٣ .

(٣) القانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٥٤ .

(٤) القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥٥ .

الدستور الجديد بهذه الهيئات ، وإبراز آلاهييتها أفردت لها باباً خاصاً وأطلقت عليها تسمية « الهيئات والمجالس المعاونة » وادرجت فيه النصوص الخاصة بديوان المحاسبة ، والمجلس الاقتصادى ، والمجلس الأعلى للعمل ، ومجلس الثروة الطبيعية والمرافق العامة .

ولما كان الاحتلال والفساد الحزبى قد ترك طابعه واضحاً فى الإدارة المركزية ، إذ سميها بالتركيز والتعقيد ، والبطء فى تصريف الأمور ، والآلية البغيضة التى أهدمت الشعور بالمسؤولية فى معظم الموظفين ، وقتلت فيهم روح الابتكار ، فإن الجهود تبذل لمحاولة الإصلاح .

وتحقيقاً لهذا الغرض صدر مرسوم فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٥٢ ، بتأليف لجنة لدراسة الأنظمة الحكومية وتقديم مقترحات بشأنها ، نصت مادته الأولى على ما يلى :

« تؤلف لجنة بوزارة المالية والاقتصاد لدراسة الأنظمة الحكومية القائمة واقتراح مآتراه من الإجراءات العاجلة الواجب اتخاذها لتحديد اختصاصات الوزارات والمصالح وتنظيم الأعمال بها بما يكفل وقف تضخم الوظائف وإنقاص عددها إلى الحد الذى يقتضيه صالح العمل ، وعلى الأخص تقدم اقتراحاتها فى المسائل الآتية :

أولاً : حالة العمل فى الوزارات والمصالح المختلفة وتنظيم الوظائف فيها تبعاً لما تقتضيه حالة العمل وحصر الوظائف الزائدة عن الحاجة فى تلك الوزارات والمصالح .

ثانياً : تقدير المؤهلات اللازمة لكل نوع من الوظائف .

ثالثاً : تبسيط الإجراءات وتوزيع الاختصاصات بين رؤساء المصالح والأقسام توزيعاً يضمن حسن سير الأعمال وسرعة البت فى المسائل دون إخلال بنظام العمل أو بتحديد المسؤولية .

رابعا : تقديم الاقتراحات ووضع التدابير اللازمة لنقل الموظفين الزائدين عن حاجة العمل في أية وزارة أو مصلحة إلى الجهات التي تعاني نقصا وذلك دون مساس بحقوق الموظفين ومع مراعاة مصلحة خزانة الدولة .

ومن أهم ما اقترحتة للجنة الأخذ بعدم التركيز الإداري (اللاوزاية الإدارية) وقد تحقق من ذلك قدر كبير سواء بالنسبة لمعاوني الوزير في العاصمة أو لممثليه في الأقاليم ، فأعيد تنظيم بعض الوزارات ، وخففت اختصاصات مجلس الوزراء الإدارية ، وحددت اختصاص وكلاء الوزارات الدائمين ونواب الوزراء . . . إلخ ، مما سنرى أثره بالتفصيل فيما بعد .

ونعرض فيما يلي لأعضاء الإدارة المركزية في العاصمة ثم لممثليهم في الأقاليم . أما المجالس والهيئات الاستشارية التي تعاون الإدارة ، فلا محل لها في مؤلف عام .

أولا : رئيس الدولة

كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص على أن الملك هو الرئيس الأعلى للدولة . ولما كان ذلك الدستور قد قام على مبادئ الديمقراطية النيابية البرلمانية ، والتي تقضي بأن رئيس الدولة يسود ولا يحكم ، فقد نصت المادة ٦٠ من دستور سنة ١٩٢٣ على أن « توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون ، ومعنى ذلك أن الملك ، نظراً لعدم مسؤوليته ، يجب أن يتصرف عن طريق الوزارة المسؤولة .

ولكن الظروف التي أحاطت بوضع دستور سنة ١٩٢٣ ، وصدوره عن طريق المنحة ، والتقاليد الخاطئة التي استمر عليها العمل خصوصا في أواخر حياة ذلك الدستور . . . إلخ كل ذلك قد أدى إلى منح الملك سلطات شخصية لا سيما فيما يتعلق بتعيين بعض الموظفين .

على أن أهم الاختصاصات الادارية التي كان يمارسها الملك عن طريق الوزارة هي ما تعلق بترتيب المصالح العامة ، وتعيين الموظفين وعزلهم ، وإصدار اللوائح ، مما تناولناه بالتفصيل في دراسة القانون الدستوري^(١) .

هذا وتأخذ مصر بالنظام الجمهورى منذ ١٧ يونية سنة ١٩٥٣ : والنظام الجمهورى يأخذ فى العمل صورتين أساسيتين هما : الجمهورية الرئاسية ، وتمتاز بتركيز السلطة التنفيذية فى يد رئيس الجمهورية ، الذى يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ، كما هو الشأن فى الولايات المتحدة الأمريكية ومعظم جمهوريات أمريكا الجنوبية . وفى مثل هذا النظام يهيمن رئيس الدولة على الوظيفة الإدارية هيمنة تامة .

والنوع الثانى هو الجمهورية البرلمانية ، فيها يخضع رئيس الجمهورية للقاعدة الثابتة التى تقضى بأن يسود ولا يحكم ، كما أن رئاسة الدولة تنفصل عن رئاسة الحكومة . وقد رجحت لجنة مشروع الدستور الجديد هذا النوع من الجمهورية ، بل ومنعا للتقاليد السيئة التى تولدت فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ والى أولت الملك سلطات شخصية حقيقية تتنافى مع عدم مسئوليته ، ضمنت اللجنة مشروعها نصا بمقتضاه « يتولى رئيس الجمهورية جميع سلطاته بواسطة الوزراء ، وتوقيعاته فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون وأن أوامره شفوية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال » .

ولكن اللجنة تركت له الاستقلال ببعض الاختصاصات السياسية ، فاقترحت أن « يستقل بتعيين رئيس مجلس الوزراء وإقالته وتعيين أعضاء الشيوخ الذين يكون اختيارهم عن طريق التعيين . وإذا قدم رئيس الجمهورية

(١) يراجع مؤلفنا فى القانون الدستورى بالاشتراك مع العميد عثمان خليل ، طبعة

استقالته من منصبه وجه الاستقالة إلى البرلمان وإلى مجلس الوزراء في رسالة لا يوقعها معه أحد .

المظهر الشكلي لإرادة رئيس الدولة :

في دستور سنة ١٩٢٣ كانت إرادة الملك تتجسد في مظهرين :
الأمر الملكي "Rescrit Royal" : وكان لا يحمل إلا توقيع الملك بمفرده ، وكان الملك يمارس بهذه الطريقة حقوقه الشخصية ، مثل اختيار رئيس الوزراء ، وتعيين بعض الموظفين مثل شيخ الأزهر ورجال الدين ، وإنشاء الرتب والنياشين .

المرسوم الملكي "Décret Royal" : وهو الذي يحمل إلى جانب توقيع الملك توقيع رئيس الوزراء والوزراء المختصين وفقا للمادة ٦٠ من ذلك الدستور . وكان هو الأداة الطبيعية لأوامر الملك نظراً لأن رئيس الدولة غير المسئول لا يستطيع أن يتصرف بمفرده كما ذكرنا .

وبعد أن أعلنت الجمهورية في ١٨ يونية سنة ١٩٥٣ ، ولد تقليد استمر بعض الوقت بمقتضاه صدرت أوامر بتسمية جديدة هي «الأوامر الجمهورية» ، وكانت تتناول بعض الأمور التي كان يصدر بشأنها أوامر ملكية في الماضي (١) .

وفي الحالات الأخرى كان يصدر مرسوم على النمط السابق . غير أنه نظراً لخلو منصب رئيس الجمهورية ابتداء من ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٤ ، فقد صدر في ٩ ديسمبر سنة ١٩٥٤ القانون رقم ٦٥٨ متضمناً في مادته الأولى

(١) صدر الأمر الجمهوري رقم ١ لسنة ١٩٥٣ بتعيين قائد عام القوات المسلحة ، والثاني بتعيين مستشار قانوني لرئيس الجمهورية ، والثالث بتدب مساعد لذلك المستشار ، والرابع بتعيين رئيس نادي الصيد ، والخامس بتعيين سفراء ووزراء مفوضين ، والسادس بتعيين أمير الحج ، والسابع بقبول استقالة سفير مصر ببarris . الخ .

النص على أن « يصدر مجلس الوزراء قرارات في المسائل التي تقتضي القوانين أو اللوائح أو التي جرى العمل على صدورها بمراسيم » .

ثانياً : رئيس الحكومة

قلنا إن النظام البرلماني يقوم على مبدأ عدم مسئولية رئيس الدولة ، وبالتالي فإن هذا النظام يجرده من كل سلطة فعلية ، ويحصر هذه السلطة في مجلس الوزراء ، الذي يمارس اختصاصاته تحت توجيه رئيسه ، الذي يسمى رئيس الحكومة « Le Chef du Gouvernement » تمييزاً له عن رئيس الدولة « Le Chef de l' Etat » ملكاً كان أو رئيس جمهورية .

وهذا المنصب لا وجود له في النظام الرئاسي الذي يجمع فيه رئيس الجمهورية بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة . وواضح أن مثل هذا النظام لا يوجد إلا في الجمهوريات ، لأن النظام الملكي القائم على عدم مسئولية الملك ، واعتباره فوق القانون ، لا يتفق معه تخويل الملك سلطات حقيقية .

ويطلق على رئيس الحكومة في بعض البلاد كـ مصر وفرنسا تسمية « رئيس مجلس الوزراء » « Président du Conseil des ministres » ، أما في إنجلترا فيسمونه « الوزير الأول » « Prime minister » .

ولقد ولد نظام « الوزير الأول » في إنجلترا نتيجة للعرف والتقاليد ، كما هو الشأن بالنسبة للنظام النيابي البرلماني ، وكذلك كان الأمر في فرنسا حتى صدور الدستور الفرنسي الأخير ، في سنة ١٩٤٦ ، حيث نص صراحة على منصب رئيس مجلس الوزراء ، وخوّل سلطات واسعة كان يمارس معظمها رئيس الجمهورية في ظل الجمهورية الثالثة .

ما في مصر ، فقد ولد مركز رئيس الوزراء عند إنشاء مجلس النظار في عهد الخديوى إسماعيل ، في خطابه المشهور الصادر في ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ ، وأوضح الأمر العالي الصادر في ٢٠ ديسمبر سنة ١٨٧٨

اختصاصات النظار (الوزراء) ووظائفهم، كما بين اختصاصات «رئيس مجلس النظار». فلما صدر دستور سنة ١٩٢٣، أشار إلى مركز رئيس مجلس الوزراء في المادة ٦٠ منه حيث تقول: «توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء، والوزراء المختصون». وكذلك فعل مشروع الدستور الجديد، إذ أورد حكماً مشابهاً للمادة ٦ من دستور سنة ١٩٢٣ كما أشار إلى رئيس مجلس الوزراء في مواضع أخرى (١).

وكانت القاعدة المقررة في دستور سنة ١٩٢٣ أن يعين الملك رئيس مجلس الوزراء ويقله بأمر ملكي، على أن يختار الرئيس زملاءه ثم يصدر بتشكيل الوزارة مرسوم. وقد تضمن مشروع الدستور الجديد أحكاماً مماثلة. وبالرغم من حرية رئيس الدولة في اختيار رئيس الحكومة فإنه مقيد بالقواعد التي يقوم عليها النظام البرلماني والتي من أجلها أن يكون رئيس الحكومة حائزاً لثقة البرلمان.

أما في ظل فترة الانتقال فإن المادة ٨ من الدستور المؤقت الصادر في ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ تنص على أن «يتولى قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة أعمال السيادة العليا، وبصفة خاصة التدابير التي يراها ضرورية لحماية هذه الثورة والنظام القائم عليها لتحقيق أهدافه وحق تعيين الوزراء وعزلهم، ووفقاً لهذا النص يكون لقائد الثورة بالاتفاق مع مجلس قيادة الثورة حق تعيين الوزراء ورئيس مجلس الوزراء».

وقد مررنا منذ إعلان الجمهورية بعدة مراحل: مرحلة جمع فيها رئيس

(١) راجع مثلاً المواد الخاصة بكيفية تعيين رئيس مجلس الوزراء، والقسم الذي يؤديه رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وباختصاصات مجلس الوزراء، ورئيس مجلس الوزراء، وبإجراءات المسؤولية السياسية أمام البرلمان .. الخ.

الجمهورية بين رئاسة الدولة والحكومة ثم فصل بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ، ثم شغل منصب رئيس الجمهورية .

وظيفة رئيس مجلس الوزراء : مهمة رئيس مجلس الوزراء السياسية بالغة الأهمية نظراً لعدم مسئولية رئيس الدولة : فهو الذي يرسم سياسة الدولة بالاتفاق مع مجلس الوزراء ، ويسهر على تنفيذها . وقد ضمنت لجنة مشروع الدستور الجديد هذا المعنى إحدى مواد مشروعها حيث تقول : « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة ، ورئيس هذا المجلس هو الذي يوجه السياسة العامة للحكومة ، ويكفل التناسق والوحدة في أعمال المجلس . وهذا واضح من الناحية السياسية .

أما من الناحية الإدارية ، فإن رئيس مجلس الوزراء — رغم مكانته السامية بين زملائه ، ورغم أن اختيارهم بل وبقاؤهم في الوزارة مرهون بموافقة — ليس رئيساً إدارياً بالنسبة لزملائه ، بل يعتبر الوزير نهاية السلم الإداري في وزارته ، ولا يملك رئيس مجلس الوزراء أن يعقب على أعماله كما هو الشأن في علاقة الرئيس بمرؤوسه . وما لم يكن رئيس الوزراء وزيراً لوزارة معينة في نفس الوقت ، فإنه لا يمارس من الاختصاصات الإدارية إلا ما تنص عليه القوانين صراحة ، كاختصاص رئيس مجلس الوزراء بتعيين بعض الموظفين في مصر ونقلهم أو عزلهم . (١)

(١) راجع على سبيل المثال المادة ٦٧ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الخاص بمجلس الدولة والتي تقول : « ويلحق بمجلس الدولة مندوبون مساعدون ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في البنود ١ ، ٢ ، ٣ من المادة ٥٢ . ويكون تعيينهم بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الدولة وموافقة المجلس الخاص ... » .

وجاء في المادة ٦٨ منه ما يلي : « إذا لم يحصل من يعين مندوباً مساعداً بالمجلس على المؤهل العلمي المطلوب للتعيين في وظيفة مندوب خلال أربع سنوات من تاريخ تعيينه أو لم تكن التقارير عنه مرضية ، جاز لرئيس مجلس الدولة أن يعرض على رئيس مجلس الوزراء نقله إلى أية وظيفة عامة أخرى أو إلى إحدى الوظائف الإدارية بالمجلس . » .

إلا أنه بالرغم من الحقيقة السابقة فإن مهمة رئيس مجلس الوزراء من الناحية الإدارية بالغة الأهمية ، فتعدد الوزارات ، وتشعب اختصاصاتها ، واعتماد بعضها على نشاط البعض ، واحتمال التضارب أو التخاذل في أداء مهمتها ، كل ذلك يجعل من الضرورة بمكان إيجاد سلطة يصدر عنها التوجيه والتنسيق بين مختلف الوزارات . ولا يمكن أن تكون تلك السلطة غير رئاسة مجلس الوزراء . وهذا هو ما عنته لجنة مشروع الدستور الجديد حين قررت أن رئيس مجلس الوزراء هو الذى « يوجه السياسة العامة للحكومة ، ويكفل التناسق والوحدة فى أعمال المجلس » . ولأجل هذا حيز الكثيرون ، وجرى على العمل ، على أن يتفرغ رئيس مجلس الوزراء لتلك المهمة فلا يلى وزارة معينة كما هو الحال فى الوقت الحاضر فى مصر . أما فى الماضى ، فقد أسرف رؤساء الوزارات فى الجمع بين الوزارة والرياسة ، بل منهم من جمع بين الرياسة وأكثر من وزارة !!

ولكى يستطيع رئيس مجلس الوزراء القيام بمهمة على أتم وجه فقد اقترح بعض الفقهاء والمشتغلين بالشئون الإدارية إنشاء هيئات تكون بمثابة همة الوصل بين الرئيس ومختلف الوزارات لتمده بالمعلومات الضرورية عما يجرى فى الوزارات والمصالح المختلفة ، ليستطيع على ضوء هذه المعلومات أن يسط رقابته وهيمته عليها ، ويوجهها الوجهة التى تكفل الانسجام والتناسق بين مختلف أجزاء الجهاز الحكومى . غير أن رأى انقسم فيما يتعاق بكيان تلك الهيئات :

ففرق لا ينظر بعين الارتياح إلى أن يكون لرياسة مجلس الوزراء هيئة خاصة من الموظفين ، لأن من شأن ذلك أن تتحول تلك الهيئة تدريجيا إلى سلطة رئاسية قد تشل أعمال الوزارات الأخرى ، وتؤدى إلى إطالة الإجراءات بلا فائدة .

أما الفريق الآخر فيحبذ إنشاء هيئة بجانب رئاسة مجلس الوزراء تتولى فحص الشكاوى وتعاون الرئيس في البت فيما يرفع إليه من منازعات ، وتمده بالاقتراحات اللازمة لتنسيق العمل بين مختلف الوزارات .

وقد حبذ مؤتمر العلوم الإدارية الخامس ، والذي عقد في فيينا سنة ١٩٣٣ هذا الرأي الثاني ، وجاءت توصيته على النحو التالي : « من المرغوب فيه ، لضمان الوصول بقدر الإمكان إلى توحيد الاتجاه وحسن الاتساق وقوة الانتاج والتبسيط في الفروع المختلفة لإدارة كل دولة ، أن يمنح رئيس الحكومة سلطة عليا من الوجهة الإدارية على الأقل ، وفي الحدود التي تقتضيها اختلاف النظم الدستورية والسياسية في كل دولة . ويترب على ذلك أنه يجب أن يحتفظ لرئيس الحكومة في مجلس وزرائه بحق وضع برنامج الحكم برمته ، مع الرقابة الفعالة لتنفيذ هذا البرنامج ، وذلك يقتضى بدوره أن يسن تشريع ينشئ هيئة خاصة إلى جانب رئيس الحكومة لتتلقى أوامره في كيفية تنفيذ اختصاصات رئيس الوزارة في هذا الشأن^(١) . »

وتتجه الدول للأخذ بتلك التوصيات ، فأصبح رئيس الوزراء في معظم الدول يتفرغ لمهمته السابقة ، بل إن من الدول من أنشأ منصب نائب رئيس الوزراء ، للمعاونة الرئيس في تصريف مهامه الكثيرة ، ومنها مصر في الوقت الحاضر .

ثالثا : مجلس الوزراء

يعتبر نظام مجلس الوزراء من الأركان الأساسية التي يقوم عليها النظام النيابي البرلماني ، لدرجة أن أطلق بعض الفقهاء على هذا النظام تسمية « حكومة الوزارة » . فرئيس الدولة غير المسؤول ليس له إلا السلطة الإسمية ،

(١) مقال الدكتور محمد عبد الله العربي عن المؤتمر السابق ، مجلة القانون والاقتصاد

أما السلطة الفعلية فهي في يد الوزراء المسؤولين أمام مجلس النواب . ومجلس الوزراء هو الذى يرسم سياسة الدولة العليا ويسهر على تنفيذها ، وقد اقتضت مسئولية الوزارة السياسية أمام مجلس النواب أن خضع مجلس الوزراء لقواعد عرفية تحكم سيره : وأهم هذه القواعد كون المجلس وحدة متجانسة ، لتكوينه غالبا من زعماء حزب الأغلبية فى مجلس النواب ، وكون أعضاء مجلس الوزراء متضامنين فيما يتخذه المجلس من قرارات : فقرارات مجلس الوزراء تصدر بالأغلبية ، ولكن بعد صدور القرار يصبح وكأنه قد صدر بالإجماع ، وعلى من عارضه داخل مجلس الوزراء أن يدافع عنه كما لو كان قد أيد صدوره .

ويرجع عهد مصر بمجلس الوزراء ، من الناحية التاريخية إلى خطاب الخديوى اسماعيل الصادر فى ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨^(١) والذى جاء فيه « ... إنى أروم القيام بالأمر من الآن فصاعداً باستعانة مجلس النظار (مجلس الوزراء) والمشاركة معه ، وعلى هذا الترتيب أرى أن إجراء الإصلاحات التى نهيت عليها يستلزم أن يكون أعضاء مجلس النظار متضامنين فإن ذلك أمر لازم لابه منه . ويجب على مجلس النظار أن يتفاوض فى جميع الأمور المهمة المتعلقة بالقطر ، ويرجح رأى أغلبية أعضائه على رأى الأقلية عدداً ، فيكون حينئذ صدور قراراته على حسب الأغلبية ، وبتصديق عليها أقر الرأى الذى تكون عليه الأغلبية . ويتعين على كل ناظر من النظار أن يجرى قرارات المجلس المصدق عليها منا فى الإدارة المنوطة به ... » فلما صدر دستور سنة ١٩٢٣ ، نصت المادة ٥٧ منه على أن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » . ووردت العبارة بنصها فى مشروع الدستور الجديد .

وقد جرى العمل فى مصر على أن يتسكون مجلس الوزراء من جميع الوزراء

(١) قبل هذا التاريخ كانت السلطة كلها بيد الوالى فى حدود تبعية مصر لتركيا ، وكان ثمة مجلس مخصوص واسمته كان هيئة استشارية بحتة .

أما في إنجلترا فلا يشمل إلا عدداً محصوراً من الوزراء . ويرأس المجلس رئيس الوزراء . واختلفت الدول في مسألة جواز رئاسة الملك (أو رئيس الجمهورية) لمجلس الوزراء . والقاعدة العرفية في إنجلترا ، مهد النظام البرلماني ، هي عدم جواز رئاسة الملك لمجلس الوزراء . أما في مصر ، في ظل دستور سنة ١٩٢٣ ، فقد رأس الملك السابق فاروق مجلس الوزراء بناء على السوابق التاريخية والتي ترجع إلى ما قبل صدور دستور سنة ١٩٢٣ ، واستناداً إلى أن لجنة دستور سنة ١٩٢٣ قد رفضت النص صراحة على حرمان الملك من رئاسة مجلس الوزراء .

والذي لا شك فيه أن رئاسة رئيس الدولة لمجلس الوزراء في ظل النظام البرلماني لا يتفق مع عدم مسئوليته .

وظيفة مجلس الوزراء الإدارية : بالرغم من أن مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة ، فإن الأصل الدستوري العام أن مجلس الوزراء ليس سلطة إدارية ، لأن المصالح العامة موزعة بين الوزارات . والوزير كما ذكرنا هو نهاية السلم الإداري في وزارته . وعلى هذا الأساس يعتبر مجلس الوزراء هيئة للتداول والتنسيق ، وبالتالي لا تعتبر توجيهاته قرارات إدارية تنفيذية « exécutoire » .

ولكن استثناءً من هذا الأصل العام ، قد تخول القوانين مجلس الوزراء سلطات إدارية معينة ، فتكون قراراته بخصوصها تنفيذية ، وملزمة بذاتها . وقد جرى العمل في ظل دستور سنة ١٩٢٣ على تحويل مجلس الوزراء سلطات واسعة ، تتناول شتى الأمور ، وتتضمنها تشريعات مختلفة ، بحيث لم تكن اختصاصاته واضحة على سبيل القطع . ولهذا فقد أصدر مجلس الوزراء في ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٤٩ قراراً بتحديد اختصاصه على أساس دراسة قام بها سكرتيره العام ولجنة وزارية شكلت لهذا الغرض . ولكن بالرغم من ذلك

بقيت مسائل كثيرة من اختصاص المجلس ، مما استدعى صدور القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٣ « بتعيين اختصاصات مجلس الوزراء ، وجاء في مادته الأولى أن مجلس الوزراء يختص :

« (أ) بوضع السياسة العامة للدولة والإشراف العام على تنفيذها .

(ب) بالنظر في استصدار القوانين والمراسيم .

(ح) بالمسائل التي تنص القوانين على اختصاصه بها (١) .

ولما كانت القوانين قد خولت مجلس الوزراء اختصاصات كثيرة من الأفضل تركها للوزراء لبيت فيها كل وزير تحت مسؤوليته الخاصة ، فقد صدرت وماتزال عدة تشريعات متتالية ، بنقل الاختصاص بتلك الأمور من مجلس الوزراء إلى الوزراء المختصين ، منها القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٣ (في ٦ أغسطس) ورقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٣ (في ١٧ سبتمبر) ورقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٣ (في ٢٥ أكتوبر) ورقم ٥٨٤ لسنة ١٩٥٣ (في ٣٠ نوفمبر) ورقم ١٢٠ لسنة ١٩٥٤ (في ٤ مارس) .

وتصدر قرارات مجلس الوزراء في شكل « قرارات مجلس الوزراء » أى موقعة من الوزراء الذين يكونون المجلس . فإذا تطلب القانون اشتراك رئيس الدولة ، فإنها تتخذ في هذه الحالة صورة المراسيم . وقد سبق أن ذكرنا

(١) جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٣ ، بعد أن عدت المسائل التي بقيت في اختصاص مجلس الوزراء بالرغم من صدور قرار ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٤٩ وعددها ١٨ مسألة قولها : « ولما كان الغرض الذي يجب توقيه في تعيين اختصاصات مجلس الوزراء هو أن يقتصر هذا المجلس على المسائل التي تكون لها من أهميتها واتصالها بمصالح الدولة العليا ما يبرر عرضها على ذلك المجلس الكبير خطره ، العظيمة مسؤولياته ، وذلك حتى يتفرغ لرسم السياسة العليا في الداخل والخارج ولا يشغل وقته بالأمور المادية التي يكفي أن يبت فيها كل وزير في وزارته تحت مسؤوليته الخاصة . » ومن ثم فقد وزع القانون الاختصاصات السابقة على الوزراء كل بحسب اختصاصه .

أن المراسيم في الوقت الحاضر تصدر في شكل قرارات من مجلس الوزراء نظراً لخلو منصب رئيس الجمهورية .

في هذه الحالات تكون القرارات الصادرة من مجلس الوزراء أسمي من القرارات الصادرة من وزير بمفرده ، وبالتالي لا يحق لأحد الوزراء مخالفتها بقرار منه . على أنه في الحالات الأخرى التي لا يكون الأمر فيها من اختصاص مجلس الوزراء ، فليس ثمة ما يمنع وزيراً من أخذ رأى المجلس في مسألة هامة ليتصرف على ضوءه ، وفي هذه الحالة لا ترقى هذه الاستشارة إلى مرتبة قرار من مجلس الوزراء يتقيد به الوزير ، وإنما يكون للوزير كامل حريته في أن يصدر القرار الذي يفضله تحت مسؤوليته الخاصة .

اختصاص تشريعي مؤقت لمجلس الوزراء : وفقاً للبادة التاسعة من الاعلان الدستوري المؤقت ، الصادر في ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ ، يمارس مجلس الوزراء سلطة التشريع بجوار مهمته السياسية والإدارية ، وذلك حتى صدور الدستور الجديد ، وعودة الحياة النيابية . والفارق بين القوانين والقرارات الصادرة من مجلس الوزراء ، هو فارق شكلي في الصياغة والتسمية إذ تصدر التشريعات بعنوان قانون وتنتهي ديباجتها بعبارة « أصدر القانون الآتي ،

رابعاً - الوزير ومعاونوه

لما كانت وظائف الدولة قد تعددت في الوقت الحاضر ، فقد جرى العمل على أن يعهد بكل نشاط حكومي هام إلى هيئة إدارية مستقلة تسمى «الوزارة» تعمل تحت إشراف الوزير ومعاونيه .

والملاحظ في الوقت الحاضر ، وفي جميع الدول ، أن عدد الوزارات في ازدياد مستمر ، وأن هذه الزيادة تبلغ أقصى مداها في الدول الاشتراكية

لأسيا روسيا السوفيتية (١) وإذا كان تعدد الوزارات قد أصبح ضرورة في الوقت الحاضر نظراً لازدياد وظائف الدولة كما ذكرنا ، فقد ساعد على تعدده من ناحية أخرى الاعتبارات السياسية ورغبة الأحزاب في إرضاء أكبر عدد ممكن من أنصارها واشباع طموحهم لتولي الوزارة .

غير أن هذا التعدد من ناحية أخرى ، يترتب عليه كثير من المشاكل : ففوق الإسراف في النفقات العامة ، تتداخل الاختصاصات بين الوزارات المتشابهة ، مما يؤدي إلى كثير من المنازعات بين الإدارات والمصالح وإلى استشكال الأمر على الأفراد . ولهذا عملت بعض الدول على محاولة الحد من تعدد الوزارات في غير ما ضرورة ، فاشتراط بعضها ألا تنشأ الوزارات إلا بقانون ، بل وعمد بعض الدساتير كال دستور العراق ، إلى وضع حد أعلى لعدد الوزراء (٢)

والرئيس الأعلى في الوزارة هو الوزير : غير أن من الوزراء من لا يلي وزارة ، وقد جرى العمل في مصر على أن يسموا وزراء دولة ، وإن كانت التسمية الحقيقية أنهم « وزراء بلا وزارة » ، Ministres sans Portefeuille ، (٣)

(١) يتكون مجلس الوزراء السوفيتي من رئيس ، وثمانية وكلاء ، وأكثر من خمسين وزيراً !! وتعمل هذه السكينة غير المألوفة في الدول الأخرى بأن روسيا السوفيتية دولة اشتراكية تشرف على جميع فروع الإنتاج ، ولهذا يوجد وزير لكل فرع هام من فروعها كالبتترول وصناعة المحركات ... الخ .

راجع في التفاصيل ، «ولفنا في القانون الدستوري ، المرجع السابق .

(٢) تنص المادة ٦٤ منه على أن « لا يتجاوز عدد وزراء الدولة (الوزراء) التسعة ولا يقل عن الستة » وقد فسرت المحكمة العليا هذا النص على أنه يشمل جميع أنواع الوزراء ، بوزارة أو بدون وزارة ، وأنه لا يشمل رئيس الوزراء ، كما أنه ينصرف إلى الوزراء لا إلى الوزارات ، مؤلف الدكتور عثمان خليل المرجع السابق ، ص ١٥٤ . وهذه الطريقة معيبة نظراً لأن الحاجة قد تدعو إلى إنشاء وزارات جديدة ، وليس من المصلحة أن يتولى وزير واحداً أكثر من وزارة ويستحسن النص على أن إنشاء الوزارات لا يكون إلا بقانون ، وبأغلبية خاصة إذا اقتضى الأمر ذلك .

(٣) مؤلفنا السابق في القانون الدستوري .

وجرى العمل في مصر أيضا على أن جميع الوزراء هم أعضاء في مجلس الوزراء على غير ما هو مقرر في إنجلترا .

شروط تعيين الوزير وطريقته : كل ما يطلبه دستور سنة ١٩٢٣ فيمن يتولى الوزارة ، هو أن يكون مصرياً ، ومن غير أعضاء الأسرة المالكة (المادتان ٥٨ و ٥٩) ، وإن كان العمل قد جرى في ظل ذلك الدستور على أن يكون الوزير عضواً في أحد مجلسي البرلمان ، ومعنى ذلك أن يكون الوزير مستوفياً لشروط النائب على الأقل (١)

وقد قدمنا أن العمل يجرى في النظام البرلماني على أن يختار رئيس الدولة رئيس الحكومة ، ثم يختار رئيس الوزراء زملاءه ، ويصدر بتشكيل الوزارة مرسوم . وفي فترة الانتقال يعين الوزراء قائد الثورة بالاتفاق مع مجلس الثورة وفقاً للدستور المؤقت .

اختصاصات الوزير : نصت المادة ٦١ من دستور سنة ١٩٢٣ على أن « الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته ، وقد تضمن مشروع الدستور الجديد حكماً مماثلاً . والمسلم به أن المهمة الأولى للوزير في النظام البرلماني هي التوجيه والإرشاد : فمهمته سياسية تنحصر في العمل على أن تسير الوزارة وفقاً للسياسة التي يريها مجلس الوزراء ، على أن يترك التنفيذ الفنى للعناصر الدائمة في الوزارة وفي مقدمتهم وكيل الوزارة الدائم ، يجرؤنة تحت رقابته وإشرافه .

على أن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى ، ونهاية السلم الإداري في وزارته . وبهذه الصفة يشرف على جميع المصالح والمرافق التابعة لوزارته لافي

(١) لم يرد هذا الشرط صراحة في دستور سنة ١٩٢٣ ، وكل ما جاء بهذا الصدد نص المادة ٦٣ الذي يقول : « للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ، ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام ، ولا يكون لهم رأى معدود في المداولات إلا إذا كانوا أعضاء » وقد ورد نص مشابه في مشروع الدستور الجديد . على أن منطق النظام البرلماني يقتضى أن يكون الوزير عضواً في البرلمان .

العاصمة فحسب ، ولكن في سائر أرجاء الاقليم ، وبالتالي يتمتع بكل مظاهر السلطة الرئاسية التي شرحتها فيما سلف على جميع موظفي وزارته .

وقد صدر مرسوم في ٤ أغسطس سنة ١٩٥٢ يتضمن توزيع الاختصاصات في الوزارات والمصالح ، جاء في مادته الأولى أن « الوزير يضع السياسة العامة للوزارة ويشرف على تنفيذها ، ويراقب سير العمل في وزارته ، وقد تضمن مشروع الدستور الجديد حكماً مشابهاً ، إذ ورد به أن الوزراء يتولون في وزاراتهم التوجيه والرقابة ورسم الاتجاهات العامة .

وليس هناك تشريع يحدد على سبيل الحصر اختصاصات الوزراء الادارية على أنه يمكن تحديد أهمها على النحو التالي :

١ — يمثل الوزير الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً ، في كل ما يتعلق بأعمال وزارته كإبرام العقود ، والتقاضى وغير ذلك من التصرفات القانونية الخاصة بوزارته .

٢ — إصدار القرارات الخاصة بتنظيم وزارته في الحالات التي لا يتطلب فيها المشرع قانوناً أو مرسوماً أو قراراً من مجلس الوزراء .

٣ — ممارسته كافة الاختصاصات التي يستمدّها من صفته كرئيس إداري يتمتع بالسلطة الرئاسية ، وبهذا المعنى له الحق في تعيين ونقل وترقية وتأديب وعزل الموظفين والمستخدمين في الحدود التي تبينها القوانين ، كما أن له الحق في توزيع الموظفين والمستخدمين على المصالح والإدارات التابعة للوزارة ، وتعيين اختصاصات كل منهم ، وله في هذا السبيل أن يوجه مرءوسيه في جميع أنحاء القطر عن طريق إصدار منشورات ، وكتب دورية وتعليمات يلتزم بها الموظفون التابعون لوزارته . وغنى عن البيان أن للوزير أن يعقب على كافة القرارات الصادرة من مرءوسيه .

٤ — إعداد مشروع ميزانية الوزارة ومشروعات القوانين والمراسيم المتعلقة بوزارته .

٥ - إصدار اللوائح في الحدود التي يسمح بها القانون .

معاونو الوزير :

يعاون الوزير في أداء وظائفه المتعددة ، سياسية كانت أو إدارية ، موظفو وزارته على اختلاف درجاتهم ، في الحدود التي ترممها قواعد الاختصاص في داخل كل وزارة . ولن يتسع المقام للحديث عن موظفي الوزارة الموزعين على الكادرات الفنية والادارية والكتابية ، وإنما تقتصر على معاونين هامين ورئيسيين من معاوني الوزير ، وهما وكيل الوزارة ، ونائب الوزير :

وكيل الوزارة الدائم وغيره من الوكلاء :

الوزير - في ظل النظام النيابي البرلماني - هو رجل سياسة ، لا يشترط فيه تخصص فني ، ولا إعداد علمي يتعلق بشئون وزارته ^(١) . ولهذا قلنا إن مهمته الأساسية تنحصر في التوجيه العام ، والتحقق من أن أجهزة الوزارة تعمل في انسجام تام مع السياسة التي يرسمها مجلس الوزراء .

ولكن هذا النقص الفني في الوزير يعوضه وجود موظف دائم ، لاهلاقة له بالسياسة ، ومستوف للاعدادات الفنية والعلمية الذي يتفنن ونشاط الوزارة التي يعمل بها . هذا الموظف هو وكيل الوزارة . فهو الذي يقوم بالتنفيذ العملي لسياسة الوزارة ، وإذا كان نشاط الوزارة هاماً ومتنوعاً ، فقد يكون بها أكثر من وكيل واحد .

ولم يكن هذا الأصل العام مرعياً في مصر ، بل كان الوزير - لأغراض حزبية - يسيطر على كل صغيرة وكبيرة في الوزارة ، ولم تكن هناك حدود واضحة لاختصاص وكيل الوزارة في مواجهة الوزير . ولمواجهة هذه الحال ، صدر المرسوم بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٢ (في ١٥ أغسطس) بإنشاء نظام

(١) وهذه الظاهرة كثيراً ما تنتقد ، وتعد من معائب الديمقراطية ، ويقال في ذلك على سبيل التهكم أن هذا النظام قد بضم على رأس وزارة المربية رجلاً لم يطلق طلبة واحدة في حياته !!

د وكلاء الوزارات الدائمين ،^(١) وقد حقق للوكيل الدائم من الضمانات ما يجعله غنصر الثبات والاستقرار في الوزارة .

شروط تعيين الوكيل الدائم وأداة التعيين :

تنص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٢^(٢) على أنه يجوز أن ينشأ بمرسوم في أية وزارة وكيل وزارة دائم متى اقتضت المصلحة ذلك ، كما أجازت إنشاء منصب وكيل وزارة دائم في رئاسة مجلس الوزراء . وإذا فُتِصِبَ وكيل الوزارة الدائم ليس موجوداً على سبيل الإلزام في كل الوزارات وإنما ينشأ بمرسوم ، متى اقتضت المصلحة ذلك .

ويشترط فيمن يشغل منصب وكيل الوزارة الدائم ، بجوار الشروط العامة في موظفي الدولة ، أن تتوافر فيه الشروط التالية :

- (أ) أن تكون سنه أربعين سنة ميلادية على الأقل .
- (ب) أن يكون حائزاً لدرجة الليسانس أو البكالوريوس من إحدى الجامعات المصرية أو لشهادة تعتبر معادلة لها منذ عشرين سنة على الأقل^(٣) .
- (ج) أن يكون من الممتازين بين ذوى الخبرة الخاصة بأعمال الوزارة التي يلي المنصب فيها (مادة ٢) وكنا نفضل أن يكون قد خدم مدة معينة في الوزارة التي يعين فيها حتى يكون إلمامه بشئونها أكبر .
- (د) واشترطت المادة الثالثة من المرسوم بقانون أن يكون المرشح

(١) حيز المؤتمر الدولى السابع للعلوم الادارية ، الذى عقد فى مدينة برن فى يوليو سنة ١٩٤٧ الأخذ بنظام وكلاء الوزارات الدائمين .

(٢) المعدل بالقانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥٣ وبالقانون رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٣ .

(٣) ومع ذلك فإن القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ بنظام هيئة البوليس قد أجاز فى المادة ١٤ منه الاستثناء من ذلك الشرط بالنسبة للوكيل الدائم لوزارة الداخلية حيث يقرر « واستثناء من أحكام المرسوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ المشار اليه يجوز أن يعفى من يعين فى هذه الوظيفة من شرط الحصول على درجة الليسانس أو البكالوريوس أو ما يعادلها . » .

لمنصب الوكيل الدائم مستقلا عن الأحزاب السياسية . وهذا مفهوم ، لأنه يمثل عنصر الاستقلال والاستقرار مما يتنافى مع أية صبغة أو ميول سياسية معينة . وصاغت المادة ذلك المبدأ بقولها : « لا يجوز أن يعين وكيلا دائما لوزارة من كان منتميا إلى هيئة سياسية ، حزبا كان أو جماعة إلا بعد انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ انفصاله عن الهيئة وانقطاع صلته بها فعلا . ويعتبر انتماء في حكم هذه المادة الدعوة للهيئة السياسية بأية طريقة من طرق النشر . » ويعين وكيل الوزارة الدائم بمرسوم (مادة ٢) (الآن بقرار من مجلس الوزراء كما ذكرنا) .

اختصاصات وكيل الوزارة الدائم :

حددت هذه الاختصاصات المواد ٧ و ٨ و ٩ و ١٠ و ١١ و ١٢ و ١٣ من المرسوم بقانون السابق :

وهذه المواد في مجملها تجعل الوكيل الدائم مسؤولا عن سير العمل الفني بالوزارة ، أو كما تقول المادة ٧ « وكيل الوزارة الدائم مسئول أمام الوزير عن مراعاة أحكام القوانين واللوائح في جميع أعمال الوزارة ، وعن حسن سير هذه الأعمال . »

وهو الرئيس الإداري لموظفي الوزارة ومستخدميها ، وهذا الأصل العام ، يجعل الأعمال التي أوردتها المادة الثامنة — والتي نصت على أن وكيل الوزارة الدائم ، يعاون فيها الوزير على سبيل التمثيل لـ على سبيل الحصر ^(١) .

-
- (١) تنص المادة الثامنة من المرسوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ على ما يلي :
- « يعاون وكيل الوزارة الدائم الوزير ، ويتولى الوكيل الدائم بوجه خاص :
- (أ) تعيين الموظفين والمستخدمين وترقيتهم ومنحهم العلاوات مع مراعاة أحكام المادة ٩ .
- (ب) توزيع الموظفين والمستخدمين على المصالح والإدارات التابعة للوزارة وتعيين اختصاص كل منهم .
- (ج) وضع نظام العمل والتعليمات الإدارية الخاصة به .
- (د) إعداد مشروع ميزانية الوزارة . »

ولهذا فقد أوجبت المادة العاشرة على وكلاء الوزارات (غير الدائمين) ومديرى المصالح والإدارات أن يعرضوا المسائل المتعلقة بمصالحهم وإداراتهم على وكيل الوزارة الدائم ، وحرمت عليهم الاتصال بالوزير مباشرة لأن مسئوليته عن كل شيء فى الوزارة تقتضى ألا يتم شيء من أمورها الفنية بغير عليه .

ولكن هذا الواجب يقتضى من ناحية أخرى ألا يكتفى الوكيل الدائم بموقف سلبي ، بل يجب أن يعرف الوزير رأى وكيله الدائم فيما يعرض من أمور . ولهذا قررت المادة ١١ ، أن على وكيل الوزارة الدائم أن يبدى رأيه كتابة فى المسائل قبل عرضها على الوزير ، فإذا أراد الامتناع فيجب أن يبين كتابة سبب امتناعه عن إبداء الرأى ، فإذا التزم موقفاً سلبياً فلم يبد رأيه ولم يذكر أسباب امتناعه فإن للوزير أن يكلفه بإبداء الرأى أو بيان أسباب الامتناع . ولكن التزام الوكيل الدائم موقفاً سلبياً ، لا يمكن أن يعرقل أعمال الوزارة ، بل للوزير أن يصدر القرار (مادة ١٢) .

والأصل أن رأى الوكيل غير ملزم . ولكن إذا رأى الوزير مخالفة رأى الوكيل الدائم ، فيجب أن يكون قرار الوزير مسبباً (مادة ١١) . ويتولى وكيل الوزارة تنفيذ القرارات التى يصدرها الوزير . ولكن إذا تبين له أن قراراً ما مخالف للقانون ، فيجب عليه أن ينبه الوزير إلى تلك المخالفة كتابة . فإذا أصر الوزير على قراره رغم ذلك فإن وكيل الوزارة ملزم بالتنفيذ لأن الوزير سيتحمل مسئولية ذلك (مادة ١٣) .

وإذا تغيب وكيل الوزارة الدائم قام مقامه فى أداء وظائفه أقدم وكلاء

-
- == (هـ) إعداد المشروعات التى يعهد اليه الوزير بإعدادها أو التى يرى هو أن يقدم بها إلى الوزير
(و) دراسة الإصلاحات الإدارية التى يشير بها الوزير أو الأدلاء بالرأى فيها .
(ز) تقديم الاقتراحات التى يرى ضرورتها لحسن سير العمل ورفع مستوى الإدارة ، والنموض بالمرافق العامة التى تقوم الوزارة على شئونها . . .

الوزارة أو أقدم مديري المصالح أو الإدارات على حسب الأحوال (مادة ١٤) كما أن للوكيل الدائم أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى وكلاء الوزارة أو وكلائها المساعدين أو رؤساء المصالح^(١).

أما بالنسبة للوزارات التي ليس بها منصب وكيل وزارة دائم ، فقد صدر القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥٣ (في ٧ مايو) مخولاً الوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المقررة لوكيل الوزارة الدائم إلى وكلاء الوزارة أو الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح .

ضمانات وكيل الوزارة الدائم : لكي يستطيع وكيل الوزارة الدائم أداء ما ناط به القانون من واجبات ، أمنه المشرع بمنحه ضمانات جديدة تتمثل فيما يلي : —

١ — منح مرتباً قدره ١٨٠٠ جنيهاً سنوياً . (مادة ١)
٢ — لا يجوز عزله إلا بقرار تأديبي ، ولا يجوز إلغاء منصبه خلال السنوات الخمس التالية لتعيينه .

٣ — لا يجوز نقله إلى أي منصب آخر في الوزارة أو في أية وزارة أو جهة حكومية أخرى إلا إذا ارتضى ذلك كتابة .

٤ — يتكون المجلس التأديبي المختص بمحاكمة وكيل الوزارة الدائم من رئيس محكمة النقض وتكون له الرئاسة ، ومن وكيل مجلس الدولة لمحكمة القضاء الإداري ، ورئيس ديوان الموظفين وإثنين من وكلاء الوزارات الدائمين يختار أحدهما مجلس الوزراء ويختار الآخر وكيل الوزارة الدائم المقدم للمحاكمة .

٥ — لا يوقع على وكيل الوزارة الدائم من العقوبات التأديبية إلا عقوبتي اللوم أو العزل . على أنه لمجلس الوزراء وحده ، بناء على طلب الوزير المختص

(١) فقرة مضافة إلى المادة ١٤ بمقتضى القانون رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٣ .

أن يوجه اللوم إلى وكيل الوزارة الدائم إذا وقع منه ما يبرر ذلك ، ويكون قرار اللوم مسبباً ويوجه بكتاب سرى . (المادتان ٤ و ٥)

وكيل الوزارة البرلماني ونائب الوزير :

يجمع الوزير في النظام البرلماني بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية ، وقد رأينا أن وكيل الوزارة الدائم وغيره من الوكلاء الفنيين هم سنده في أداء الوظيفة الإدارية . أما بالنسبة لوظيفته السياسية فقد جرى العمل في إنجلترا منذ أمد بعيد على أن يعين في بعض الوزارات وكيل برلماني يعاون الوزير في اختصاصاته السياسية . وسار العرف على أن يعين الوزير وكيله البرلماني بعد موافقة مجلس الوزراء ودون تدخل من التاج ، وبالتالي تحدد وضع الوكيل البرلماني بأنه رجل سياسة ، يعين من الحزب الحاكم ، وينوب عن الوزير لاسيما في اختصاصاته المتعلقة بالبرلمان ، ويسقط بسقوط الوزير الذي اختاره ^(١) . ونشأ نظام وكيل الوزارة البرلماني في فرنسا أيضاً . غير أن العمل هناك جعل نظامه يختلف عن النظام الإنجليزي من حيث أنه يمارس بعض الاختصاصات الإدارية بتفويض من الوزير وينتقد بعض الفقهاء هذا التفويض ، ويؤيده بعضهم الآخر بشرط ألا يصل الأمر بالوكيل البرلماني إلى حد إصدار أوامر إدارية ، إذ أن هذه المهمة من اختصاص الوزير والوكيل الدائم ^(٢) .

أما في مصر فلم ينص دستور سنة ١٩٢٣ على منصب وكيل الوزارة البرلماني . ويرجع عهد مصر بهذا المنصب إلى المرسوم الصادر في ١٨ يونيو سنة ١٩٣٦ ^(٣)

(١) ترجع نشأته في إنجلترا إلى أسباب عملية ، ذلك أن الوزير في النظام الإنجليزي لا يستطيع أن يدخل إلا المجلس الذي هو عضو فيه . وكان الوزراء عادة في أول الأمر من أعضاء مجلس اللوردات ، ونظرا لازدياد أهمية مجلس النواب ابتداء كل وزير من غير أعضاء مجلس النواب يختار ممثلاً له فيه ، وسمي "Commoner" نسبة إلى مجلس العموم "House of Commons" .

(٢) اسمان مطوله في القانون الدستوري ، الجزء الثاني ، ص ٢٣٨ ، ومطول دوجي في القانون الدستوري ، الجزء الرابع ، ص ٨٣٢ وما بعدها .

(٣) صدر هذا المرسوم بعد تعديل المادة ٦٠ من قانون الانتخاب التي كانت تحرم الجمع بين عضوية البرلمان ومباشرة أى وظيفة عامة ، ولم تستثن من ذلك إلا الوزراء ، فأصبحت بعد التعديل تجيز الجمع بين عضوية البرلمان ومنصب وكيل الوزارة البرلماني .

وقد حددت المادة الثانية من ذلك المرسوم اختصاص وكيل الوزارة البرلماني حيث تقول : « يناط بوكيل الوزارة البرلماني على وجه الخصوص أن يعاون الوزير أو الوزراء الذين يلحق بوزارتهم أو ينوب عنهم في البرلمان . ويشترك في هذه الوزارات في إعداد مشروعات القوانين وفي بحث المسائل المرتبطة بالمناقشات البرلمانية وغيرها مما يعهد به إليه الوزير .

ويتصل فيما يتعلق بأداء مهمته بوكيل الوزارة الدائم مباشرة ، واستثناء برؤساء المصالح والأقسام في أحوال الاستعجال دون أن يتداخل في سير أعمال الإدارة أو العلاقات بين وكيل الوزارة الدائم والموظفين التابعين له . »
فهذا المرسوم اقتبس نظام وكيل الوزارة البرلماني عن النظام الانجليزي فجعل وظيفته سياسية محضة ، وهو الوضع السليم كما ذكرنا .

ونظراً لعدم وجود برلمان في فترة الانتقال ، ولأن الوزير يحتاج إلى معاون في وظائفه السياسية ، فقد أنشأ القانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٥٣ نظام « نائب الوزير » ، ليؤدي وظيفة وكيل الوزارة البرلماني . ونصت المادة الأولى منه على أنه « يجوز تعيين نائب للوزير ينوب عنه في اختصاصاته في الوزارة أو في بعضها ، ويجوز عند غياب الوزير أن ينوب عنه نائبه في حضور جلسات مجلس الوزراء بقرار من المجلس . وتعين اختصاصات نائب الوزير بقرار من مجلس الوزراء ^(١) » . وحدد مرتب نائب الوزير بألفي جنيه سنوياً على ألا يعتبر هذا المنصب درجة مالية في كادر الوظائف الإدارية .

وقد حددت المذكرة الإيضاحية مركز نائب الوزير بالنسبة لسكل من الوزير والوكيل الدائم بقولها : « يختلف نائب الوزير عن وكيل الوزارة الدائم في أن شأن أولهما شأن الوزير من جهة كونهما من رجال السياسة

(١) راجع على سبيل المثال قرار مجلس الوزراء الصادر في ٢١ أبريل سنة ١٩٥٤ والذي جاء فيه : « بناء على مذكرة وزارة المالية والاقتصاد وافق مجلس الوزراء على أن يختص السيد نائب وزير المالية والاقتصاد بمعاونة الوزير في تصريف شؤون وزارة المالية والاقتصاد ومصلحتها وإدارتها ، ويكون له في ذلك اختصاص الوزير . »

لأمن الموظفين الإداريين ، فهو يعين بالطريقة ذاتها التي يعين بها الوزير ، كما يماثله من حيث المسؤولية والاستقالة والإقالة وحساب المعاش ، وعلى العموم يكون شأن الوزير فيما عدا ما ورد بالمادتين الأولى والثانية شأن الوزير .

إلى جانب الوزير ونائبه والوكيل الدائم يوجد بالوزارات عادة وكيل أو أكثر غير دائمين ، ووكلاء مساعدون ، وسكرتيرون عامون ثم باقى موظفى الوزارة ، الذين تتألف منهم مختلف مصالحها وإداراتها . كما أن هناك مكتب الوزير الذى يتألف من موظفين يترك للوزير اختيارهم بحرية حتى يكونوا موضع ثقته .

ولاحل كما ذكرنا للحديث عن اختصاصات كل طائفة من هذه الطوائف ، وإنما يعيننا أن نخص بالذكر أهم معاونى الوزير فى الأقاليم وهم المديرون والمحافظون ، وأمور المراكز والأقسام ، ثم العمدة والمشايخ .

خامساً : المديرون والمحافظون

قلنا إن الدولة المصرية ، مقسمة من الناحية الإدارية إلى مديريات ومحافظات^(١) ، يرأس كلا منهما مدير أو محافظ . فالمدير والمحافظ هما ممثلا الإدارة المركزية فى الأقاليم . غير أن صفتها لا تقتصر على تمثيل الحكومة المركزية ، بل هما أعضاء فى الإدارة اللامركزية أيضاً مما سنعرض له عند دراستنا للإدارة اللامركزية . ونكتفى هنا بصفتها الأولى وهى الصفة الأساسية الغالبة .

تعين المديرين والمحافظين : لم يكن يشترط فيمن يعين مديراً أو محافظاً شروط خاصة أو مؤهلات معينة . بل جرى العمل على أن يترك تقدير ذلك

(١) وقد قسمت المديريات والمحافظات إلى درجتين بحسب الأهمية وعدد السكان ، واختلاف الدرجات بين المديريات والمحافظات يتعدى إلى المديرين والمحافظين فيما يتعلق بالدرجة ، ولكن لا أثر له بالنسبة للاختصاص .

كله للحكومة نظراً لصلتهم الخاصة بالوزراء والحكومة المركزية . وكانوا يعينون غالباً من بين موظفي وزارة الداخلية . وأحياناً من بين رجال القضاء . ولكن القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ بنظام هيئة البوليس قد قصر التعيين في منصب المدير والمحافظ على ضباط البوليس بمقتضى المادة ١٤ منه^(١) . ولعل المشرع قد راعى في ذلك أن النظام الجديد لكلية البوليس قد كفل لخريجيها ثقافة قانونية كاملة بجوار الثقافة العسكرية التي لا غنى عنها لمن يشغل مثل هذا المركز .

أما أداة التعيين ، فهي المرسوم وفقاً للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (بشأن نظام موظفي الدولة) . ولما كان منصب رئيس الجمهورية شاعراً كما ذكرنا ، فقد نصت المادة ١٢ من القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ (بنظام هيئة البوليس) على أن يكون تعيين المحافظين والمديرين « بقرار من مجلس الوزراء » اختصاصات المديرين والمحافظين : تقتصر هنا على اختصاصاتهم باعتبارهم من أعضاء الإدارة المركزية مرجعين باقى اختصاصاتهم اللامركزية إلى حين دراسة نظام اللامركزية في مصر .

وإذا كان المديرين والمحافظون من موظفي وزارة الداخلية ، وكان

(١) تنص تلك المادة على ما يلى : « لا يعين في الوظائف المبينة فيما بعد إلا من بين ضباط البوليس :

- ١ - وكيل الوزارة الدائم
- ٢ - وكلاء الوزارة والوكلاء المساعدون
- ٣ - رؤساء المصالح ووكلاؤهم وجميع الوظائف المقرر لها في الميزانية ضمن هيئة البوليس درجة مدير عام (١)
- ٤ - المحافظون والمديرون
- ٥ - حكماء البوليس ورؤساء الوحدات النظامية ووكلاؤهم ومساعدوهم ومفتشو البوليس
- ٦ - السكرتير العامون بالمعافظات والمديريات
- ٧ - مفتشو إدارة التفتيش العام
- ٨ - مديرو رؤساء وكلاء الإدارات والأقسام بمصالح الأمن العام والبوليس
- ٩ - مدير ووكيل كل من إدارتي المباحث العامة وكاتم أمرار الوزارة
- ١٠ - مفتشو الضبط ووكلاؤهم
- ١١ - مأمورو المراكز والأقسام والبنادر ونوابهم ووكلاؤهم ومعاونو وملاحظو البوليس
- ١٢ - الوظائف البوليسية بطبيعتها
- ١٣ - الوظائف التي يقرر وزير الداخلية ادخالها ضمن وظائف هيئة البوليس بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للبوليس .. »

وزير الداخلية بالتالى هو رئيسهم المباشر ، فإنهم يعملون باسم الدولة كلها فى الإقليم الذى يرأسونه (١) . وقد ترتب على هذا الاعتبار أن تعددت وتنوعت واجباتهم . ويمكن رد هذه الاختصاصات إلى الأنواع التالية :

أولاً : اختصاصات إدارية : وتشمل

١ — المحافظة على النظام العام فى إقليمه : وهذا هو أهم واجب للمدير والمحافظ باعتبارهما من رجال وزارة الداخلية ، ومن هيئات البوليس ، التى حددت المادة الثالثة من القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ اختصاصها بقولها : « تختص هيئة البوليس بالمحافظة على النظام والأمن العام ، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأرواح والأعراض والأموال وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من تكاليف » . ولهذا فإن المادة الرابعة من القانون السابق نصت على أن « يتولى المحافظون والمديرون والحكمداريون ورؤساء الوحدات النظامية ومأمورو المراكز والأقسام والبنادر ، رئاسة البوليس كل منهم فى حدود اختصاصه » .

وواجب المديرين والمحافظين فى هذا الصدد لا يقتصر بطبيعة الحال على البحث عن المجرمين بعد ارتكاب جرائمهم للقبض عليهم وتقديمهم للمحاكمة فحسب ، ولكنه يمتد أولاً وقبل كل شئ إلى العمل على منع وقوع الجرائم . لأن هذا هو الواجب الأول للضبطية الإدارية ، الذى يميز بينها وبين الضبطية القضائية .

٢ — رئاسة جميع الموظفين التابعين لوزارة الداخلية الموجودين فى المديرية

(١) صرح المشرع بذلك فى ديباجة ذكرى ١٣ أغسطس سنة ١٨٨٨ حيث يقول : « حيث أن كل محافظ وكل مدير هو النائب الوحيد عن هيئة الحكومة فى المحافظة أو المديرية الموكولة لمهدهته وجميع الموظفين الموجودين فى المحافظات والمديريات واجب عليهم الإذعان لسلطة المحافظ أو المدير أياً كانت النظارة التابع لها هؤلاء الموظفون . » وقد نصت المادة الأولى من ذلك الذكرى على أن « إجراءات المحافظين والمديرين فى دائرة محافظاتهم ومديرياتهم هى باسم كل من نظار ودواوين حكومتنا وبالتبابة عنه » .

والإشراف على جميع موظفي الدولة في إقليمه : فالمدير أو المحافظ هو الرئيس الإداري الأعلى بالنسبة لموظفي وزارة الداخلية في المديرية أو المحافظة، وبهذه الصفة له ما لسائر رؤساء المصالح العامة من اختصاصات تتعلق بالتعيين، والنقل، والتأديب، تحت إشراف وزير الداخلية.

وإذا كانت سلطته تمتد قانوناً إلى سائر الموظفين ولو كانوا غير تابعين لوزارة الداخلية، فإن تلك السلطة نظرية، ولا تتحقق بالفعل إلا بالنسبة لموظفي وزارة الداخلية.

٣ - اختصاصات إدارية متفرقة : منها رئاسة عدد كبير من اللجان الإدارية مثل لجنة الشياخات، ولجنة حفظ جسور النيل، واختصاصاتهم المتعلقة بالرى، وفي أحوال الفيضان، والاحتياطات ضد الأمراض الوبائية والإشراف على تحصيل الأموال الأميرية والضرائب المختلفة، ومنح الرخص الخاصة بالمحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة... الخ

ثانياً : اختصاصات قضائية : وذلك بتوليهم رئاسة اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي، ومن أمثلتها اللجان التي تحكم في مخالفات الرى وبعض المخالفات الزراعية، واللجنة المشكلة للنظر في تظلمات الأفراد من تقدير إيجار أراضيهم توطئة لتعديل ضرائب الأتبان، واللجنة المختصة بالنظر في طلبات تصحيح القيد في جداول الانتخاب... الخ

ويستقل المدير أو المحافظ بالقضاء في بعض الحالات، كحقه في الحكم بالغرامة في المخالفات الواردة في الأمر العالي الخاص بالسكك الزراعية، والأمر العالي الصادر بمنع زراعة الدخان، أو تلك التي تقع أثناء المرور... الخ

ثالثاً : اختصاصهم في إصدار أوامر تنظيمية : وذلك تنفيذاً للقوانين

والمراسيم واللوائح الصادرة من السلطة المركزية. وإذا كان الأصل في اللوائح التي تصدر تنفيذاً للقوانين أن تصدر من السلطة المركزية في العاصمة، لأن القوانين هي قواعد عامة تطبق على جميع السكان، واللوائح المنفذة يجب

أن تكون لها الصفة العامة ، فإن المديرين والمحافظين يملكون هذا الحق استثناء في حالتين : الأولى أن ينص على ذلك في قانون أو لائحة أصدرتها السلطة المركزية ، فيقوم الدليل على أن تنفيذ القانون يختلف باختلاف المناطق ويكون المدير أو المحافظ هو السلطة الطبيعية لوضع شروط التنفيذ . والحالة الثانية أن يصدر المدير أو المحافظ لائحة لتنفيذ لائحة سبق صدورها منه في حدود سلطاته ، لأن من يملك الأصل يملك الفرع (١) .

هذا وقد جرى العمل على أن يصدر المديرين والمحافظون لوائح ضبط استناداً إلى المادة ٣٩٥ من قانون العقوبات .

على أن المادة ٢٤ من قانون مجالس المديرية الصادر في ١١ يونيو سنة ١٩٣٤ قد اشترطت موافقة مجلس المديرية مقدماً قبل أن يصدر أى أمر تنظيمي . وليس له أن يتجاوز عن رأى المجلس إلا في حالة وباء وغيرها من الأحوال المستعجلة . . . وعليه في هذه الحالة أن يخبر المجلس في أول انعقاد له بالأسباب التي دعت إلى ذلك .

سادساً : مأمورو المراكز والأقسام والبنادر

تتكون المديرية من عدة مراكز يرأس كلا منها مأمور ، وإذا أصبحت عاصمة المركز على شيء خاص من الأهمية فإنها تعتبر «بندراً» ويستقل بإدارتها «مأمور بندر» ، كما هو الحال في مركز وبندر الجيزة .

وتنقسم المحافظات إلى أقسام على رأس كل منها «مأمور قسم» . وهو عادة أقل اختصاصاً من مأمور المركز الذي يشمل اختصاصه عدة مدن وقرى قد تكون على شيء من الأهمية .

ويختلف المركز — كتقسيم إقليمي — عن المديرية وعن المدينة والقرية

(١) لزيادة التفاصيل ، مؤلفنا : القرار الإداري ، طبعة سنة ١٩٥٠ ص ٧٧ .

في أنه لا يتمتع بالشخصية المعنوية . وبالتالي ليس ثمة مجلس منتخب يمثل الإقليم كما هو الشأن بالنسبة لمجلس المديرية .

تعيين المأمور : وفقاً للفقرة ١١ من المادة ١٤ من القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ (بنظام هيئة البوليس) لا يعين « مأمورو المراكز والأقسام والبنادر ونوابهم ووكلائهم . . » إلا من بين ضباط البوليس ، شأنهم في ذلك شأن المديرين والمحافظين . أما التعيين فيكون « بقرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للبوليس » . (مادة ١٢ من القانون السابق) .

اختصاصات المأمور : المأمور هو رئيس المركز ، وبالتالي فإنه يمارس سلطة رئاسية بالنسبة لموظفي وزارة الداخلية بدائرتة ويشرف على شئون الوزارات الأخرى ، كما هو الحال بالنسبة للمدير والمحافظ ، وهو مثلهما ، يمثل السلطة التنفيذية في دائرة اختصاصه ويقوم بتنفيذ قراراتها ، وتقوم مهمته الأولى على حفظ النظام والأمن ، ولهذا يتولى رئاسة البوليس في حدود اختصاصه (مادة ٤ من القانون السابق) .

ويمتاز المأمور عن المدير في أنه من رجال الضبطية القضائية ، ومن ثم فإنه في ذلك يتبع النيابة العمومية .

هذا وللمأمور اختصاص يتعلق بالمجالس البلدية نعرض له في حينه .

سابعاً : العمدة والمشايخ

يتكون المركز كما ذكرنا من عدد القرى ، وتنقسم القرية إلى حصص : ويرأس القرية عمدة يعاونه مشايخ الحصص التي تتكون منها القرية . فالقرية هي خلية المجتمع المصري ، كما أن العمدة والشيخ هما قاعدة السلم الإداري للنسبة للإدارة المركزية في الأقاليم .

وتحيط بهذا المنصب اعتبارات تجعل له أهمية خاصة في مصر : فالقرية تتكون في العادة في عدد من الأسر ، يختار العمدة من بينها ، ويزاول عمله

في قريته باستمرار ، ولمدى الحياة ، مما جعل الأسر تتنافس على هذا المنصب تنافساً قد يصل إلى حد القتل وارتكاب الجرائم . كما أن الإدارة المركزية ، في عهد الانتخابات ، قد أحسّت بما لهذا المنصب من خطورة ، لتحكم من يشغله في مصير أصوات الناخبين . ومن ثم فقد صار هذا المنصب في مهب الرياح ، احتضنه المحتل حيناً ، وتدخلت فيه الأعياب السياسة الحزبية ؛ وكاد أن يذهب به سوء ما أحاط به من ظروف خارجية لا تمت إلى النظام ذاته بصلة فيما نعتقد . . .

وكان نظام العمد والمشايع يستند إلى الأمر العالي الصادر في ١٧ مارس سنة ١٨٩٥ في عهد الاحتلال . وعقب بزوغ فجر الاستقلال والحياة الديمقراطية ، بذلت محاولات عدة لإصلاح هذا التشريع ابتداء من سنة ١٩٢٧ ولكنها فشلت جميعاً ، حتى صدر القانون رقم ١٤١ في ٢٩ أغسطس سنة ١٩٤٧ وهو القانون الذي يحكم نظام العمد في الوقت الحاضر ^(١) . وقد أصدر وزير الداخلية قراراً بتنفيذ القانون السابق في ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٤٧ ^(٢) . وثمة مشروع جديد لمحاولة إصلاح نظام العمد .

القرية والحصة وفقاً لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ :

القرية : وفقاً للفقرة الثالثة من المادة الأولى ، تعتبر قرية « كل مجموعة من المساكن ذات كيان مستقل لا تكون مقراً لمحافظة أو قاعدة لمركز أو لبندر ذي نظام إداري خاص ، وبهذا المعنى أخرج القانون الجديد من نظام العمد مقار المحافظات والمراكز والبنادر ذات النظام الإداري الخاص .
والأصل أنه يكون لكل قرية عمدة وفقاً للفقرة الأولى من المادة الأولى ،

(١) عدل هذا القانون مرتين بالقانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٥٣ والقانون رقم ٣٣٤ لسنة ١٩٥٤ . وراجع مشروعات التعديل التي لم تنجح في مؤلف الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ١٧٠ .

(٢) عدل بقرار آخر صادر في ١٩ ديسمبر سنة ١٩٥٤ .

ولكن « يجوز لوزير الداخلية ، بصفة استثنائية ، وعند الضرورة القصوى ، وبعد أخذ موافقة لجنة الشياخات . . . أن يجعل لقرية من القرى عمدتين أو أن يحيل بصفة مؤقتة أعمال عمدة قرية على عمدة قرية أخرى . » (مادة ١ فقرة ثانية) .

فلكى يخرج الوزير على الأصل السابق — سواء بأن يجعل لقرية واحدة عمدتين أو بأن يجعل عمدة واحداً يقوم بأعمال عمدتين — يجب أن تتحقق الشروط المذكورة ، وهى الضرورة القصوى ، ثم أخذ رأى لجنة الشياخات التى سنعرض لتكوينها واختصاصاتها فيما بعد ، مقدما . ويخضع الوزير فى استعماله لهذا الحق لرقابة القضاء الإدارى لى يتأكد من أن الوزير قد استعمله فى نطاقه المشروع .

الحصة : تنص المادة الثانية معدلة بالقانون رقم ٣٢٨ لسنة ١٩٥٣ على أن « تنقسم القرية إلى حصص ، ويكون لكل حصة قائمة يقيد بها سنوياً أسماء من بلغوا من رجالها إحدى وعشرين سنة ميلادية وكانوا مصري الجنسية .

ويحرم من قيد اسمه :

(١) من سبق الحكم عليه فى جنائية .

(ب) من حكم عليه فى جنحة سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو تأثير على الشهود أو هتك عرض أو فساد أخلاق أو تشرد أو فى جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية وكذلك المحكوم عليه للشروع فى إحدى هذه الجرائم وذلك لمدة خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائى .

(ح) من حكم عليه بالحبس فى جريمة من الجرائم الانتخابية أو الشروع فيها لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائى .

(د) من حكم عليه في جنحة مخدرات لمدة خمس سنوات من تاريخ انقضاء العقوبة .

(هـ) من أشهر إفلاسهم لمدة خمس سنوات من تاريخ شهر الإفلاس إلا إذا رد إليهم اعتبارهم قبل ذلك .

(و) المحجور عليهم مدة الحجر والمصابون بأمراض عقلية مدة حبزهم .

(ز) العاملون من الضباط وصف الضباط والجنود في القوات المسلحة والبوليس وأية هيئة ذات نظام عسكري مدة خدمتهم^(١) .

وتنشأ الحصة أو تلغى بقرار من لجنة الشياخات بعد اعتماد وزير الداخلية .

« وتعتبر العزبة أو الكفر أو النزلة أو النجع التابع للقرية حصة أو حصصاً فيها ويكون لكل حصة في القرية شيخ منها يساعد العمدة في أعماله . »

فالحصة إذاً هي قسم من القرية ، تنشأ وتلغى بقرار من لجنة الشياخات يعتمده وزير الداخلية^(٢) ، ولها قائمة تشمل رجالها الذين استوفوا الشروط

(١) كانت المادة المقابلة من القانون القديم تكتفى بأن يكون من يقيد في قائمة الحصة « مدرجاً في إحدى الجداول الانتخابية . » وبما أن المرسوم بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٥٢ قد أوقف عمليات الانتخاب واشتتاداً إليه صدر المرسوم بقانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٥٢ بإنشاء جداول جديدة للانتخاب . كما أن الاعلان الدستوري الصادر من القائد العام . . بتاريخ ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ والذي ألغى دستور سنة ١٩٢٣ يترتب عليه تأجيل الانتخاب في فترة الانتقال فقد رأى النص على الشروط اللازم توافرها فيمن يقيد اسمه بقائمة الحصة في القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ ذاته ، فعدلت المادة الثانية بما يتفق وهذا الغرض ، ولا يخرج ماتضمنته المادة المعدلة عن الأحكام المنصوص عليها في قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ (المذكرة الإيضاحية)

(٢) وفقاً للمادة ٥ من قرار وزير الداخلية « يجوز لجماعة من حصة واحدة أو أكثر أن يطلبوا إلى مأمور المركز إنشاء حصة خاصة بهم إذا كان عددهم بالنسبة إلى عدد أفراد باقي الحصة في القرية يستأهل ذلك ، وعلى المأمور إبلاغ هذا الطلب إلى المدير عرضه على لجنة الشياخات لتتقرر فيه ويم إنشاء الحصة الجديدة في الموعد المعين لتعديل القوائم . » وتنص المادة ٦ على أنه « إذا ترتب على انفصال أفراد من إحدى الحصص أن أصبح عدد الباقين فيها ضئيلاً وجب على العمدة موافقة مأمور المركز أن يحير الباقين في الانضمام إلى الحصة الأخرى فإذا تم ذلك في الموعد المعين لتعديل القوائم عرض المدير على لجنة الشياخات إلغاء الحصة . وإلغاء الحصة يترتب عليه أن تنظر لجنة الشياخات في رفعت شيخها ، ويجوز أن تنظر اللجنة في الأمرين معاً في جلسة واحدة »

القانونية ، ويكون لها شيخ منها يعاون العمدة في مهام وظيفته .
وفيما يلي نعرض أولاً لكيفية اختيار العمدة والشيخ ، ثم للأحكام
المنظمة لوظيفتهما ، وأخيراً لتقدير هذا النظام .

١ - § اختيار العمدة والشيخ

ير هذا الاختيار بمراحل عدة على الترتيب التالي :

أولاً : خلو الوظيفة :

تخلو وظيفة العمدية أو الشياخة ، وفقاً للمادة ٧ من قرار وزير الداخلية
الصادر في ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٤٧ ، بوفاة شاغلها أو باستقالته أو بفصله من
الخدمة . ويعتبر تاريخ خلو الوظيفة في حالة الوفاة من يوم قيد الوفاة
بدفاتر الوفيات ، وفي حالة الاستقالة من تاريخ قبولها وفي حالة الرفض التأديبي
من التاريخ الذي يصبح فيه قرار الرفض نهائياً ، وفي حالة الرفض الإداري من
تاريخ صدور قرار الوزير به .

ثانياً : تحرير كشوف المرشحين والناخبين :

في خلال أسبوعين من تاريخ خلو وظيفة العمدة أو الشيخ ، يحضر المركز
كشفين أحدهما خاص بالمرشحين والآخر خاص بالناخبين : (مادة ٤ و ٧) .

١ - كشف المرشحين :

ويشتمل هذا الكشف على جميع من استوفوا الشروط الواردة بالمادة
الثالثة وهي :

(١-) د أن يكون مصرياً مولوداً في القرية أو مقبلاً بها إقامة مستديمة

منذ سنتين سابقتين على تاريخ خلو العمدية أو الشياخة أوله مصالح تجعله على

اتصال مستمر بها ، .

ولم تفرق هذه الفقرة بين المصرى الأصل والمصرى بالتجنس . ولكن يلاحظ مع ذلك أن قانون الجنسية رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٠^(١) لا يخول المتجنس التمتع بالحقوق الخاصة بالمصريين أو مباشرة حقوقهم السياسية « قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ كسبه الجنسية ، كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضواً في أية هيئة نيابية قبل مضي عشر سنوات من التاريخ المذكور ، (مادة ١٠ من القانون السابق) .

كما أن عبارة المصالح التى تجعل المرشح على اتصال مستمر بالقرية مرنة وقد تستخدم ذريعة لإقحام بعض الغرباء على القرية ، ومن ثم فقد اقترح تعديل النص ، باشتراط أن يكون المرشح « ممن يدفعون الضريبة المطلوبة قانوناً كاملة بنفس البلدة دون تكملة النصاب من بلاد أخرى ، ولكن عدل عن هذا الاقتراح لصعوبة تحقيقه فى كثير من المرشحين . ومن ثم ترك تحديد هذه العبارة على عائق القضاء الإدارى . وقد اعتبر هذا القضاء شرط المصالح متوافراً فى حالة كون الشخص مستحقاً فى وقف بالناحية وحصلته فيه تزيد على النصاب القانونى وأنه ناظر عليها^(٢) ، وفى حالة من يملك أطيافاً زراعية فى مركز القرية وله فيها أقارب وعشيرة^(٣) ، أما إذا لم يكن الشخص من مواليد القرية ، ولا المقيمين بها ، ولا يملك شيئاً بزمائها ، بل تقع أملاكه فى زمام نواح أخرى ، ولم يسبق أن أدرج اسمه فى كشف المرشحين لعمديتها فإن شرط المصالح التى تجعله على اتصال مستمر بها لا يتحقق فيه^(٤) .

وقد استهدى المشروع الجديد بالاعتبارات السابقة فاشتراط فيمن يرشح

(١) المعدل بالقانون رقم ١٩٤ لسنة ١٩٥١ والقانون رقم ٥٨٤ لسنة ١٩٥٣ .

(٢) حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ٢٠ أبريل سنة ١٩٤٨ ، بمجموعة أحكام المجلس

السنة الثانية ص ٥٥٠ .

(٣) القضية رقم ٥٣٤ لسنة ٤ قضائية ، مجلة التهرير والقضاء ، ص ٣٤٢ .

(٤) حكم المجلس الصادر فى ٢٢ يونيو سنة ١٩٤٨ ، بمجموعة أحكام المجلس السنة

الثانية ص ٨٢٨ .

للعمدية أن يكون مصرياً، مقيماً بالقرية إقامة مستديمة منذ سنتين سابقتين على تاريخ خلو العمدية أو الشياخة، وأن تكون القرية الوطن الدائم لعائلته العاصية، .

(٢-) أن تكون سنه يوم خلو الوظيفة خمساً وعشرين سنة ميلادية على الأقل .

(٣-) أن يكون ممن يدفعون من الضرائب عن أراض زراعية يملكها مبلغاً لا يقل عن عشرة جنيهات سنوياً بالنسبة لوظيفة العمدية وعن خمسة جنيهات بالنسبة لوظيفة الشياخة أو أن يكون مستحقاً لمعاش شهري من خزينة الدولة يعادل أحد المبلغين المذكورين على حسب الأحوال . ويعتبر المستحق في وقف زراعي في حكم المالك إذا كان ما يدفعه من الضريبة عن أطيان زراعية عن استحقاقه عشرة جنيهات مصرية أو خمسة جنيهات حسب الأحوال .

ويصح أن يكون النصاب متجمعاً من أكثر من مورد من هذه الموارد ، ويشترط في النصاب المالي أن يكون متوافراً قبل خلو الوظيفة إلا إذا كان نتيجة إرث أو وصية أو وقف . ،

فالنصاب المالي وفقاً للقانون الحالي أساسه الضريبة أو المعاش . أما الأمر العالي الصادر في سنة ١٨٩٥ فقد كان يشترط في المرشح للعمدية أن يكون مالكاً لعشرة أفدنة على الأقل، ولا شك أن المعيار الحالي أفضل لاختلاف قيمة الأرض من منطقة إلى أخرى . وقد اشترط القانون الحالي أن تكون الضرائب ، عن أطيان زراعية ، أو وقف زراعي ، (مع مراعاة حل الأوقاف أخيراً) وذلك إبرازاً للمهنة الأولى في القرية وهي الزراعة . وليس من الضروري أن يدفع مبلغ الضريبة من مورد واحد ، بل قد يتجمع من أكثر من مورد من الموارد التي ذكرتها المادة .

وقد كان هناك رأى بأن يخفض النصاب إلى النصف بالنسبة إلى المرشحين من حملة الشهادات العليا ، ولكن مجلس الشيوخ لم يوافق عليه ، وراعى فى ذلك أن العمدة والشيخ لا يتقاضيان مرتباً ومن المصلحة العامة أن يكون المرشح على قدر معين من الثراء حتى لا يمد يده إلى الغير ، ويستطيع أن يحافظ على وقار المنصب . ولهذا فإن مشروع قانون العمدة قد رفع النصاب إلى عشرين جنيهاً بالنسبة إلى العمدة وعشرة جنيهات بالنسبة إلى الشيخ .

ويجب أن يكون النصاب المالى متوافراً قبل خلو الوظيفة منعاً للصورية ، ويستثنى من ذلك أن يكون مصدر النصاب ، الإرث أو الوصية أو الوقف ، ولما كان المشرع لم يحدد التاريخ الذى يجب أن يتحقق فيه النصاب من هذه المصادر الثلاثة ، فإنه من الجائز تحقق النصاب حتى صيرورة الكشف نهائية لأنه بعد هذا التاريخ لا يمكن إضافة إسم جديد ولو كان مستوفياً للشروط ، أما قبل ذلك فلكل ذى مصلحة أن يطلب إضافة إسمه كما سنرى .

هذا وإذا كان القانون قد اشترط أداء الضريبة عن أراض زراعية يملكها المرشح ، وكان مقتضى ذلك أن تكون عقود الملكية مسجلة ، إلا أن قضاء مجلس الدولة المصرى . . . قد جرى على أن المرشح الذى اشترى بعقود صحيحة لم تسجل يعتبر فى حكم المالك ، ما دام أنه يؤدى النصاب المقرر للضريبة وقدره عشرة جنيهات على الأقل ، لأنه يكفى أن تقوم دلائل ظاهرة على الملكية والعقود غير المسجلة تصلح لإقامة هذا الدليل الظاهر متى كانت جدية واقرنت بالحيازة وأداء المال . (١)

ويراقب القضاء الإدارى تحقيق الإدارة للنصاب المالى تمهيداً لقيد المرشح أو لرفض قيده . (٢)

(١) حكم المجلس الصادر فى ٣ يونيو سنة ١٩٥٢ ، بمجموعة أحكام المجلس ، السنة السادسة ، ص ١١٣٦ .

(٢) حكم المجلس الصادر فى ١٩٤٧/٦/١٠ بمجموعة عمر رقم ٣٤ ص ٤٠٧ .

هذا وقد استثنى المشرع من شرط النصاب المالى حالتين :

الاولى أوردتها الفقرة الثالثة من المادة الرابعة حيث نقول : « وإذا كان عدد الأشخاص الذين قيدت أسماؤهم بكشف المرشحين أقل من عشرة في حالة الترشيح لوظيفة العمدية أو أقل من خمسة في حالة الترشيح لوظيفة الشياخة أكمل عددهم إلى عشرة في الحالة الاولى وإلى خمسة في الحالة الثانية من الذين يلونهم بمن يدفعون ضرائب أو يتقاضون معاشاً أكثر من غيرهم ، مع قيد أسماء من يتساوون مع أقلهم نصاباً . . . »

والتنازل هنا عن شرط النصاب المالى جزئى لاستكمال عدد المرشحين .

أما الحالة الثانية فهى المنصوص عليها فى المادتين ٥ و ٦ من القانون :
المادة الخامسة : « استثناء من أحكام المادة السابقة ، وفى القرى التى تكون أربعة أخماس زمامها المزروع على الأقل مملوكاً لأحد الافراد أو لدائرة من الدوائر أو لإحدى الشركات أو تابعة لوزارة الأوقاف أو لمصلحة الاملاك يرشح صاحب هذا المقدار خمسة أشخاص لوظيفة العمدية من بين أهل القرية المتوافرة فيهم شروط المادة السابقة ما عدا شرط النصاب المالى . »

المادة السادسة : « فى الحالات المشار إليها فى المادة السابقة يرشح مأمور المركز لوظيفة الشياخة فى حصص تلك القرى خمسة من أهل الحصة الواردة اسمائهم بقائماتها بمن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها فى المادة الثالثة ما عدا شرط النصاب المالى . . . »

(٤ -) « أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة : والإلمام بالقراءة والكتابة

— كما يقول مجلس الدولة المصرى فى حكمه الصادر فى ١٧ يناير سنة ١٩٥٠ —
« ... تعنى مجرد الإحاطة بالقراءة والكتابة وهى أول درجات المعرفة التى لا تصل إلى حد الاجادة والاحسان ، ولو قصد المشرع غير ذلك لنص عليه صراحة كما نص فى المادة ١٥ من القانون حيث اشترط فيمن ينتخب بـلجنة الشياخات أن يكون محسناً القراءة والكتابة ... ولجنة الشياخات هى

التي تقدر دون معقب على تقديرها ما إذا كان شرط الإمام بالقراءة والكتابة متوافراً في المرشح مادام هذا الإمام لا ينزل عن القدر المتعارف عليه .. (١) (٥-) د ألا يكون قد صدر عليه حكم قضائي أو تأديبي ماس بالنزاهة والشرف وألا يكون منذراً مشبوهاً أو متشرداً أو موضوعاً تحت المراقبة ، وألا يكون محروماً من حق الانتخاب العام أو موقوفاً حقه فيه .

ويرجع إلى نصوص القانون لتحديد معنى التشرد والاشتباه . أما الأحكام القضائية أو التأديبية ، الماسة بالنزاهة أو الشرف ، فتحديدها متروك للقضاء . ومن ذلك حكم مجلس الدولة الصادر في ١١ أبريل سنة ١٩٥٠ والذي جاء فيه : « إن الفقرة الخامسة من المادة الثالثة من القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٤٧ تشترط فيمن يعين عمدة أو شيخاً » ألا يكون قد صدر عليه حكم قضائي أو تأديبي ماس بالنزاهة والشرف ، فإذا حكم على المدعى جنائياً بالغرامة في تهمة غش قطن تطبيقاً لقانون قمع التدليس والغش فهو حكم ماس بالنزاهة والشرف ولا وجه للتحدي بأن قانون العمد لم يحدد الأحكام التي تعتبر ماسة بالنزاهة والشرف أو أن مانسب إلى المدعى لا يعدو أن يكون مخالفة لأن غش البائع للمشتري في جنس البضاعة هو في ذاته عمل غير شريف ، والحكم الذي يصدر على البائع في هذه الحالة يمس نزاهته وشرفه (٢) .

وأن ... الحكم الصادر بجنس المطعون فيه لمدة خمسة عشر يوماً في جريمة السرقة وكذا إنذاره مشبوهاً ثم الحكم الصادر بوضعه تحت مراقبة البوليس لمدة ستة أشهر لاثامه في جريمة إتلاف أشجار بعد إنذاره كلها أمور ماسة بالنزاهة والشرف (٣) . وعلى العكس من ذلك فإن « جريمة الضرب ليست من الجرائم

(١) مجموعة أحكام المجلس ، السنة الرابعة ، ص ٢٠٦ .

(٢) مجموعة أحكام المجلس ، السنة الرابعة ، ص ٥٦٢ .

(٣) حكمه الصادر في ٢٨ مارس سنة ١٩٥٠ مجموعة أحكام المجلس ، السنة الرابعة ،

الماسة بالنزاهة والشرف ، فليس للحكم الصادر فيها أثر على حق المحكوم عليه في اختيار العمدة ، وكذلك مجرد اتهامه في جناية قتل لا يحرره من استعمال هذا الحق^(١) .

وعلى هذا الأساس لا يكفي مجرد اتهام الشخص بارتكاب جريمة مخلة بالشرف أو ماسة بالنزاهة ، بل يجب أن يكون قد حوكم وصدر ضده حكم نهائي ، أما قبل ذلك ، فإن حقه ثابت في أن يدرج في قائمة المرشحين إعمالاً لمبدأ « أن الأصل في الإنسان البراءة »^(٢) .

(٦ -) ألا يكون فصل تأديبياً من وظيفة العمدية أو الشياخة منذ أقل من ثلاث سنوات ميلادية يوم خلو الوظيفة .

ويجب تفسير هذه الفقرة في ضوء الفقرة السابقة ، فإذا كان المرشح قد فصل تأديبياً لسبب ماس بالنزاهة أو الشرف ، فإن حرمانه من حق الترشيح يكون مؤبداً لا موقوتاً^(٣) .

وتحسب مدة السنوات الثلاث منذ صيرورة قرار الفصل نهائياً^(٤) . هذه هي الشروط التي يجب أن تتوافر في المرشحين عند خلو الوظيفة ، ويجب أن يدرج كل من استوفى تلك الشروط في قائمة المرشحين . غير أن المشرع قد وضع حداً أدنى لعدد من يدرج ، فاشتطت الفقرة الثالثة من المادة الرابعة أن يكون الحد الأدنى لعدد المرشحين للعمدية عشرة ، وللمرشحين للشياخة خمسة ، فإذا قل العدد عن ذلك ، فيجب استكمالها إلى ذلك الحد بالتغاضي عن شرط النصاب المالي وحده دون الشروط الأخرى « من الذين يلونهم (الذين استوفوا النصاب) ممن يدفعون ضرائب أو يتقاضون معاشاً أكثر من

(١) و (٢) حكمه الصادر في ٢٨ مارس سنة ١٩٥٠ مجموعة أحكام المجلس ، السنة الرابعة ، ص ٤٩٦ .

(٣) بهذا المعنى أيضاً الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ١٧٧ .

(٤) رفع المشروع الجديد المدة التي لا يجوز فيها إدراج المفضول تأديبياً في قائمة المرشحين إلى خمس سنوات .

غيرهم مع قيد من يتساوون مع أقلهم نصاباً^(١) . وحكمة ذلك واضحة ، تتمثل في أن يفسح المجال أمام الناخبين في اختيار العمدة أو الشيخ ، ومن ثم فقد قضى مجلس الدولة المصرى بأنه « إذا ثبت أن الناخبين لم يكن أمامهم سوى تسعة مرشحين فقط ل وفاة العاشر ، فإن التعيين يقع باطلا لمخالفته للقانون ، ولا يرد على ذلك بأن العمدة المنتخب قد حصل على أصوات جميع الناخبين الحاضرين وهم ٢٣ من ٤٤ ناخباً ، إذ قد تتغير النتيجة إذا ما أكل عدد المرشحين إلى عشرة »^(٢) .

حكم استثنائى إقطاعى : لما كانت الملكية الزراعية هي المصدر الأول للنصاب المالى ، وكانت بعض القرى تقع في زمام منطقة يملكها واحد أو أكثر من كبار الملاك الإقطاعيين ، فقد واجه قانون العمد هذه الحالة ، وجعل ترشيح العمدة أو الشيخ مرهوناً إلى حد كبير بإرادة المالك الإقطاعى ، مما ينافى منافاة صارخة صفة العمدة (أو الشيخ) باعتبارهما ممثلين للحكومة المركزية ، وأبناء القرية على السواء ، ومن غير المقبول أن يكون ممثل القانون رهيناً بإرادة فرد إقطاعى .

وقد ورد بخصوص الحالة السابقة بالنسبة للعمدة نص المادة الخامسة الذى يقول :

(١) أضافت اللائحة التنفيذية إلى ذلك قواعد للتفضيل في الفقرة الثانية من المادة الثامنة حيث تقول : « وإذا لم يوجد في الحصة من يدفع ضرائب أو من يكون مستحقاً لعماد شهورى من خزانة الدولة أو من يكون مستحقاً في وقف زراعى كانت الأفضلية في الترشيح لمن يستأجر أراضى زراعية ويكون ترتيبه في الترشيح بحسب قيمة ما هو مفروض من ضريبة على الأراضى المستأجرة ثم لمن يدفع ضرائب من أى نوع كانت ثم لمن يملك مساكن في القرية ثم لمن يكون أليق أهل الحصة » والواقع أن القيمة الإلزامية لهذا النص محل نظر ، لأن المسلم به أن اللائحة التنفيذية ، في ظل دستور سنة ١٩٢٣ يجب ألا تضيف إلى التشريع جديداً ولا شك أن هذه القواعد جديدة ، لأنها تمنح حقوقاً لبعض الأفراد دون سند من التشريع ، وكان الوضع الطبيعى أن يترك للجنة القيد اختيار أقوى المرشحين من الناحية المالية .

(٢) حكم المجلس الصادر في ٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ ، مجموعة أحكام المجلس ، السنة

... في القرى التي تكون أربعة أخماس زمامها المزروع على الأقل مملوكا لأحد الأفراد أو لدائرة من الدوائر أو لإحدى الشركات ، أو تابعة لوزارة الأوقاف أو لمصلحة الأملاك يرشح صاحب هذا المقدار خمسة أشخاص لوظيفة العمدية من بين أهل القرية المتوافرة فيهم شروط المادة السابقة ماعدا شرط النصاب المالي .

وإذا كان أربعة أخماس الزمام على الأقل مملوكة أو تابعة لأكثر من مالك أو وزارة أو مصلحة دون أن يتجاوز عدد الملاك خمسة ، كان لهم أن يتفقوا على ترشيح خمسة ، فإذا لم يتفقوا فيما بينهم على المرشحين الخمسة ، كان لكل مالك أو وزارة أو مصلحة الحق في اختيار مرشح واحد .

وفي كلتا الحالتين السابقتين يكمل المركز عدد المرشحين إلى عشرة أو يرشح عشرة إذا لم يتم الترشيح من جانب الملاك المتقدم ذكرهم في خلال أسبوعين من يوم الخلو ممن يدفعون ضرائب أكثر من غيرهم من أهل القرية أو من أليق السكان بها إذا لم يوجد من يدفع ضرائب ، على أن تخطر جهة الإدارة المالك في الأسبوع الأول من الخلو ، .

فلاختيار هنا متروك للمالك أو الملاك الإقطاعيين من جهة ، وإلى المركز من جهة أخرى بحيث لا يقل العدد عن عشرة ممن استوفوا الشروط فيما عدا شرط النصاب المالي كما ذكرنا .

أما بالنسبة للشيخ ، فإن المادة السادسة تقرر : « في الحالات المشار إليها في المادة السابقة يرشح مأمور المركز لوظيفة الشياخة في حصص تلك القرى خمسة من أهل الحصة الواردة أسمائهم بقائماتها ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في المادة الثالثة ماعدا شرط النصاب المالي ، وذلك بعد أخذ رأى صاحب أو أصحاب أربعة أخماس زمام القرية على الوجه المبين في المادة السابقة ورأى العمدة ، .

فاختيار الشيخ يكون إذا بناء على رأى المأمور بعد استشارة المالك أو الملاك وأخذ رأى العمدة .

والذى يحد من تطبيق هذه الحالة فى العمل ، صدور قانون الإصلاح الزراعى الذى قضى على الإقطاع الزراعى فى الريف ، بوضعه حداً أعلا للملكية الزراعية ، يؤدى إلى الاكثار من صغار الملاك فى الريف . ولهذا نتمنى أن يختفى ظل الإقطاع نهائياً من هذا المجال .

٢ — كشف الناخبين :

ناخبو العمدة : كما حددتهم المادة السابقة من القانون هم :

(١) المرشحون للعمدية (ب) مشايخ البلد
(ح) الأشخاص الجائز ترشيحهم للشيخا فى كل حصة فى البلدة وقت خلو وظيفة العمدية .

(د) من يدفع ضريبة لا تقل عن ثلاثة جنيهات .

ولكشف ناخبى العمدة ، كما هو الشأن بالنسبة لكشف المرشحين حد أدنى ، هو خمسة وعشرون ناخباً . فإذا قل العدد عن ذلك ، شمل الكشف دافعى الضرائب التجارية والصناعية إذا ثبت أنهم يدفعونها فعلاً وبانتظام لمدة ثلاث سنوات سابقة على خلو الوظيفة ، ولا يفهم من ذلك الاقتصار على كل من يدفع الضرائب (زراعية كانت أو تجارية أو صناعية) ولو كان صغيراً أو غير مصرى الجنسية ، أو محكوماً عليه ... إلخ وإنما يجب أن تتوافر فيه الشروط العامة الأخرى المتوافرة فى الطوائف الواردة فى الفقرات الثلاث الأولى^(١) .

(١) بهذا المعنى أفتت إدارة الرأى بمجلس الدولة فى ٤/٤/١٩٤٨ .

وقد جاء بهذا المعنى حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٤٩ والذى يقول : « إن المادة السابعة من قانون العمد رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ تنص على أنه « عند تحرير كشف المرشحين للعمدية يحرر كشف آخر بأسماء من لهم حق اختيار العمدة وهم ١ — المرشحون —

أما ناخبو الشيخ : فهم المدرجون في قائمة الحصة ، والذين استوفوا الشروط الواردة بالمادة الثانية (معدلة) من القانون وقد سبق أن أوردنا نصها .
ثالثاً : عرض الكشوف والطعن فيها والفصل في الطعون :

وفقاً للمادة الثامنة من القانون « عقب تحرير الكشوف الشاملة لأسماء المرشحين للعمدية والشيخة ، ومن لهم حق اختيار العمدة ، يعرض لمدة أسبوع في مقر العمدية وفي الأماكن المطروقة في القرية مستخرج من كل من هذه الكشوف ، ولكل من أهمل قيد اسمه بدون وجه حق أن يطلب قيده فيه ، ولكل من كان اسمه مقيداً بالكشف أن يطلب حذف اسم من قيد اسمه بغير وجه حق .

وتقدم الطلبات بذلك كتابة إلى مأمور المركز في خلال مدة العرض والاسبوع التالي له ،

ويفصل في الطلبات المذكورة لجنة تسمى « لجنة فحص الطعون والطلبات » وتؤلف هذه اللجنة ، وفقاً للمادة التاسعة من القانون ، من « وكيل المديرية

— للعمدية ٢ — مشايخ البلد ٣ — الأشخاص الجائز ترشيحهم للشيخة في كل حصة في البلدة وقت خلو وظيفة العمدية ٤ — من يدفع ضريبة لا تقل عن ثلاثة جنيهات » وهذه الفقرة الأخيرة أضافتها لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ وقصد من استحداث هذا النص الذي لم توضح صياعته بانفاق ، أن يزيد عدد من لهم حق اختيار العمدة دون أن يعنى بالنص صراحة على الشروط العامة الواجب توافرها في كل ناخب اكتفاء بمذلول المادة ، وكانت هذه الشروط العامة لا شك في وجوب توافرها في كل من الفئات الثلاثة الأولى من الناخبين ، فمن البدهي أن المشرع لم يقصد تمييز الفئة الأخيرة عن هذه الفئات فاقصر بالنسبة إليها على اشتراط دفع الضريبة دون توافر الشروط الأخرى من سن وعدم حرمان من حق الانتخاب أو إيقاف الحق فيه وسائر الشروط العامة ، والقول بغير ذلك يتنافى مع المنطق السليم ويأباه العقل فما لا شك فيه أنه ليس لفتى دون البلوغ الحق في اختيار العمدة ولو كان يدفع ضريبة لا تقل عن ثلاثة جنيهات وما يقال عن الصغير يقال مثله عن المحروم من حق الانتخاب والموقوف حقه فيه . والذي يؤيد هذا المعنى مانص عليه في المادة الثانية من القانون بأن يكون لسكل حصة قائمة بقيد بهاسنويا أسماء من يلقوا من رجالها إحدى وعشرين سنة ميلادية . . فن غير المستساغ أن يشترط الشارع فيمن له حق اختيار شبح الحصة أن تكون سنه إحدى وعشرين سنة وألا يكون محروماً من حق الانتخاب أو موقوفاً حقه فيه ولا يشترط ذلك فيمن له حق اختيار العمدة مع ما لو وظيفة العمدة من أهمية تفوق الأهمية التي لو وظيفة الشيخ . . . » مجموعة أحكام المجلس ، السنة الرابعة ص ٧٨ .

رئيسا ، ومن أحد أعضاء النيابة ، ومن أحد أعضاء لجنة الشياخات الأعيان من غير المركز التابع له القرية ، وتصدر قرارها في العشرة الأيام التالية لانقضاء ميعاد تقديم الطلبات . وقرارات اللجنة نهائية ، وتصدر بأغلبية الأصوات ، وتبلغ إلى المركز . ومعنى ذلك أنها لا تحتاج إلى تصديق من سلطة أعلا ، ومن ثم يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري .

هذا ويعتبر كشف المرشحين وكشف الناخبين بمثابة قرار إداري ، ولهذا فإنه يجوز الطعن فيه بالإلغاء بالشروط والأوضاع التي يستلزمها الطعن بإلغاء سائر القرارات الإدارية . ويترتب على بطلان كشف المرشحين ، بطلان ما يبنى عليه من إجراءات ، ولهذا ألغى مجلس الدولة المصري قرار تعيين عمدة ، بني على كشف مرشحين باطل ، لأنه قد احتوى على اسمين بدون وجه حق ، وحذف منه اسم المدعى وكان من الواجب أن يشملهم^(١) .

أما بطلان كشف الناخبين ، فلا يبطل قرارات التعيين إلا إذا أثر في صدور تلك القرارات .

على أنه لكي يقبل الطعن قضائياً في الحالات السابقة يتعين سلوك طريق التظلم الإداري إلى اللجنة التي ذكرنا تشكيلها ، في المدة التي حددها القانون ، بحيث إذا فوت المدعى طريق التظلم الإداري ، فإن دعواه لا تكون مقبولة^(٢) . ولكن مناط هذا الحكم أن يكون في إمكان الفرد سلوك طريق التظلم الإداري . أما إذا لم يكن يملك ذلك قانوناً فإن له أن يطعن لأول مرة أمام محكمة القضاء الإداري ، ومثال ذلك أن من لم يكن اسمه مدرجا في الكشف لأول مرة ، ثم قيد به بناء على قرار اللجنة ، فهو لم يكن يملك حق الطعن في الكشف وطلب حذف من قيد به بغير وجه حق لأن المادة الثامنة من

(١) حكم المجلس الصادر في ١٧/٢/١٩٤٨ بمجموعة أحكام المجلس ، السنة الثانية ، ص ٣٥٦

رقم ٦٢ .

(٢) حكم المجلس الصادر في ٢١ يولية سنة ١٩٥٣ ، السنة السابعة ص ١٦٦٦ رقم ٨٢٥ .

قانون العمد قصرت هذا الحق على من كان اسمه مقيداً بالكشف ابتداء ،
ولذلك يحق للدعى وهو فى صدد الطعن فى قرار تعيين عمدة أن يثير هذا
الموضوع لأول مرة أمام هذه المحكمة ما دام ميعاد الطعن أمامها مازال
قائماً (١) .

رابعا : عملية الاختيار :

للجنة الشياخات دور كبير فى اختيار العمدة ، ومن ثم فإننا نعرض أولا
للجنة الشياخات ، ثم لكيفية اختيار العمدة ، وأخيراً لكيفية اختيار الشيخ :

١ — لجنة الشياخات :

وفقاً للمادة ١٢ من القانون ، تكون فى كل مديرية لجنة تسمى لجنة
الشياخات ، وتختص بالنظر فى مسائل العمد والمشايخ وما يتعلق بهم وفقاً
لأحكام هذا القانون .

وتشكل اللجنة من عناصر معينه وأخرى منتخبة : أما المعينون فهم :

١ — المدير أو وكيل المديرية فى حالة غيابه رئيساً .

٢ — مندوب وزارة الداخلية .

٣ — رئيس النيابة أو القائم بعمله .

أما المنتخبون فهم أربعة من الأعيان من بين المنتخبين لهذا الغرض ،
يختارون بالدور بشرط أن يكون أحدهم من المركز الذى تتبعه القرية المعروضة
مسائلها على اللجنة .

أما المرشح لعضوية لجنة الشياخات فيجب أن تتوافر فيه الشروط
التالية التى حددتها المادة ١٥ من القانون : —

١ — أن يكون مصرياً بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل

لغاية ٣٠ نوفمبر من السنة التى انتخب فيها .

(١) حكم المجلس الصادر فى ١٥ مايو سنة ١٩٥١ ، السنة الخامسة ، ص ٩٤٧ رقم ٢٦٤ .

٢ — أن يحسن القراءة والكتابة . ٣ — أن يكون حسن السمعة وألا يكون قد صدر ضده حكم ماس بالنزاهة والشرف ، وألا يكون محروماً من حق الانتخاب العام أو موقوفاً حقه فيه .

٤ — ألا يكون قد فصل تأديبياً من وظيفة العمدية أو الشياخة منذ أقل من ثلاث سنوات ميلادية لغاية ٣٠ نوفمبر . ٥ — أن يكون مقيماً في دائرة المركز . ٦ — ألا تقل الضرائب المباشرة المربوطة باسمه عن الثلاثين جنيهاً سنوياً ، ويعفى مركز عنبية بمديرية أسوان من الشرط المالي ، ويخفض هذا النصاب بالنسبة لباقي مراكز المديرية إلى النصف .

ويلاحظ أن المشرع قد شدد شروط المرشح لعضوية لجنة الشياخات عن تلك المشروطة في المرشح للعمدية من حيث السن ، والقراءة والكتابة ، ومن حيث النصاب المالي .

وفي النصف الأول من شهر ديسمبر ، يدعو المأمور عمدة البلاد العاملين لانتخاب أعضاء اللجنة بالاقتراع السري وبالأغلبية النسبية على أساس عضوين عن كل مركز (المادة ١٦ من القانون ١٨ و ١٩ من اللائحة) .

وتشكل لجنة الانتخاب من مأمور المركز أو من يقوم مقامه رئيساً ومن عضوين أحدهما من الأعيان غير المرشحين يعينه المدير والآخر يختار من العمدة الناخبين ويكون سكرتيراً لها (مادة ٢٠ من اللائحة) .

ويجوز لمن توافرت فيه الشروط اللازمة للترشيح ، وللعمد الذين اشتركوا في عملية الانتخاب الطعن فيها لدى وزارة الداخلية في مدة عشرة أيام من تاريخ إجرائها ، ويكون توقيع طالب الطعن مصدقاً عليه من قلم كتاب إحدى المحاكم الوطنية . (مادة ١٧ من القانون) وأخيراً يصدر وزير الداخلية قراراً باعتماد الأعضاء المنتخبين للجنة الشياخات ، وإذا فقد أحدهم شرطاً من الشروط المنصوص عليها في المادة ١٥ أصدر الوزير قراراً بسقوط العضوية عنه . (مادة ١٨)

ومدة العضوية سنتين ، وإذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء المدة يأمر المدير بإجراء انتخاب تكميلي ، وتنتهى مدة عضوية المنتخب بانتهاء مدة من حل محله (مادة ١٤) .

وتجتمع لجنة الشياخات بناء على طلب الرئيس مرة على الأقل كل شهرين إلا إذا دعت الضرورة لعقد هاقبل ذلك (مادة ١٣) وتصدر قراراتها بالأغلبية ، وعند تساوى الأصوات يرجح الرأى الذى ينضم إليه الرئيس . ويجب حضور عضو المركز الذى تتبعه القرية المعروضة مسائلها على اللجنة ، فإذا غاب حل محله العضو الآخر الذى يمثل نفس المركز ، فإذا غاب الاثنان أجل المدير مسائل هذا المركز إلى الجلسة التالية ، فإذا غابا عنها أيضا جاز للمدير أن يندب من يمثل هذا المركز من الأعضاء الأعيان عن المراكز المتاخمة ، كما اشترط القانون حضور رئيس النيابة أو القائم بعمله عند انعقاد اللجنة . (مادة ١٢) .

٢ — كيفية اختيار العمدة :

يشترك فى عملية انتخاب العمدة ، ناخبوه ، ولجنة الشياخات ، ووزير الداخلية ، على النحو التالى :

عقب صيرورة الكشف نهائية ، يدعو المدير بصفته رئيسا للجنة الشياخات من لهم الحق فى اختيار العمدة ليحضروا إلى ديوان المديرية فى الموعد الذى يعين لذلك . فإذا زاد عدد ناخبي العمدة عن مائة جاز للجنة الشياخات أن تنتقل إلى القرية .

ويشترط حضور الأغلبية المطلقة للناخبين . فإذا لم تتوافر أجل الانتخاب إلى جلسة أخرى يعاد فيها إعلان الناخبين . ويكون الانعقاد صحيحا فى الحالة الثانية مهما كان عدد الحاضرين (مادة ١٠ من القانون و ٩ من اللائحة) . ويتم اقتراع الناخبين بطريقة سرية وفقا للإجراءات التى نظمها المواد من ١٢ إلى ١٥ من اللائحة .

ولا يخرج الحال فيما يتعلق بنتيجة الاقتراع عن الأوضاع التالية :

أفراد عائلته ، مادام أن قانون العمد والمشايخ قد اشترط فيمن يرشح للعمدية خلوه من جرائم معينة جاءت على وجه الحصر في المادة ٣ بند ٥ وليس بينها شرط خلو أفراد عائلته من السوابق أو الاتهامات . أما القول بأن اللجنة إنما استعملت ما خوله لها قانون العمد ... من حق العدول عن تعيين صاحب الأغلبية لأسباب خطيرة فنرى المحكمة أنه يجب استعمال هذا الحق في أضيق الحدود نظراً إلى أنه قيد يتعارض مع رأى الأغلبية التي قصد القانون الإفصاح بواسطتها عن رغبة أهالي القرية فيمن يولونه مشئون قريتهم^(١) .

أما حكمة منح لجنة المشايخات هذا الحق ، بتسكينها من العدول عن تعيين شخص قد استوفى شروط التعيين ، فقد أبرزها المجلس بقوله إن المرشح قد يستوفى الشروط القانونية ... « ولا يكون مع ذلك أهلاً لتولى هذا المنصب لاعتبارات أخرى تتصل بالصالح العام وبصالح الأمن على وجه خاص وإن كانت لا تمت إلى شروط التعيين بسبب ، وقد تغيب هذه الاعتبارات عن الناخبين أو يفتنون إليها فيدركونها ولكنهم مع ذلك يمنحون أصواتهم إثر ترغيب أو ترهيب لمن لا يستحقها ، لهذا رأى الشارع أن يتدارك هذا الأمر بفول لجنة المشايخات حق العدول عن اختيار حائز الأغلبية وترجيح صاحب الأقلية عليه إذا ما تنكب الناخبون طريق السداد .. »^(٢)

ب - تساوى الأصوات بين عدد من المرشحين : وهنا تختار اللجنة واحداً من حصلوا على أصوات متساوية مستعينة في ترجيحه بما يكون له من ميزات خاصة ، فاللجنة تختار العمدة حالاً ومباشرة بشرط أن يكون له ميزات خاصة غير متوفرة في زملائه ، وأن تذكر الأسباب التي استندت إليها بشكل واضح في قرارها .^(٣)

(١) مجموعة أحكام المجلس السنة السادسة ص ٦٧٧ .

(٢) حكم المجلس الصادر في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٠ وقد أشارنا إليه فيما سبق .

(٣) حكم المجلس الصادر في ٨ مارس سنة ١٩٤٩ مجموعة عاصم الثالثة والرابعة رقم ٢٦ ص ١٣٠ .

ح - وإذا انقسمت الأصوات بين المرشحين بحيث لم ينل أحد منهم الأغلبية المطلقة : فعلى لجنة الشياخات أن تعيد الانتخاب بين حائزي أكثر الأصوات ، سواء في نفس الجلسة أو في جلسة أخرى ، ويسرى على نتيجة الانتخاب في الإعادة ما يسرى على الانتخاب الأول من أحكام .

وقرار لجنة الشياخات في اختيار العمدة لا يصبح نهائياً إلا بتصديق وزير الداخلية : فعقب صدور قرار لجنة الشياخات ، عليها أن ترفعه إلى وزير الداخلية لاعتماده . وقد خوله القانون سلطة عدم الموافقة على قرار لجنة الشياخات ، وحينئذ يتعين عليه أن يرده إلى اللجنة مشفوعاً بملاحظاتة .

وعلى اللجنة في هذه الحالة أن تدعو الناخبين للاجتماع مرة أخرى ، وتخضع نتيجة الانتخاب للأحكام التي سبق أن أوردناها ، وحينئذ يتحتم على الوزير المصادقة على تعيين « من يحوز أغلبية أصوات الناخبين » . وسلطة الوزير تشمل مراقبة إجراءات عملية الانتخاب من أولها إلى نهايتها ، وتقدير صلاحية من اختارته اللجنة لمنصب العمدية . غير أن سلطته هذه تقديرية مشروطة بمراعاة الصالح العام ، ومن ثم فإن قراراته تخضع لمراقبة محكمة القضاء الإداري . كما أنه يجب ، وفقاً للمادة ٧ ، أن يبت في قرار لجنة الشياخات في في مدة أقصاها أربعة أشهر من تاريخ صدور القرار ، وإلا اعتبر القرار نافذاً بمجرد مضي تلك المدة .

ويلاحظ من ناحية أخرى أن تصديق الوزير هو الذي يجعل القرار نهائياً ، وقابلاً للطعن بالإلغاء ، أما قرار لجنة الشياخات فإنه ليس نهائياً ، ومن ثم لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء استقلاً ، بل يجب انتظار قرار الوزير ، والطعن في هذا القرار الأخير ، استناداً إلى العيوب التي تكون قد شابته قرار لجنة الشياخات .

وبعد مصادقة وزير الداخلية ، يسلم المدير ، العمدة الجديد « تقريراً بتعيينه موقعاً عليه من وزير الداخلية » .

٣ - كيفية اختيار الشيخ :

يتم اختيار الشيخ « بطريق الترغيب » بمعنى أن من لم يختار الشيخ ، وهم المقيدون في قائمة الحصة والمرشحون للشيخة ، يدعون لاختياره في الزمان والمكان الذي يحدد لذلك . ويشرف على الانتخاب لجنة تشكل من موظف إدارى يندبه المركز تكون له الرئاسة ومن عمدة القرية والمأذون . وترسل نتيجة الانتخاب إلى لجنة الشياخات لاختيار الشيخ . وهنا أيضا الأصل أن يختار حائز الأغلبية ، فإذا رأَت اللجنة العدول عن حائز الأغلبية ، فيجب عليها إعادة أخذ رأى أهل الحصة « وفي هذه الحالة يصدر المدير قراراً بتحديد موعد الاختيار الجديد ويذيله بأسماء المرشحين ، وتعلن صورة من هذا القرار قبل موعد الاختيار بأسبوع على الأقل في مقر العمدة وفي الأماكن المطروقة من القرية ، ورأى أهل الحصة ملزم للجنة .

ثم يرفع قرار اللجنة باختيار الشيخ إلى الوزير . وله بالنسبة إليه نفس السلطات التي يمارسها فيما يتعلق باختيار العمدة .

وبعد مصادقة الوزير يسلم المدير إلى الشيخ « تقريراً بتعيينه موقعاً من المدير » .

٢ - § الأحكام المنظمة لوظيفة العمدة والشيخ

أولاً : العمدة والشيخ موظفان عموميان :

استقر القضاء الإدارى على أن العمدة والشيخ موظفان عموميان . ومن ذلك حكم المجلس الصادر فى ٣٠ مايو سنة ١٩٥٢ والذى يقول : « إن العمدة موظف عمومى يقوم بوظيفة إدارية خاضعة لوزارة الداخلية وإن له مالموظفين من الطعن فى قرارات التعيين والعزل الخاصة بهم فى نطاق المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة (قانون سنة ١٩٤٩) أسوة بباقي الموظفين العموميين ، فالعمد والمشايخ فى مصر موظفون عموميون ، وإن وظائفهم ليست من قبيل

الوظائف النيابية كأعضاء المجالس النيابية والبلدية والإقليمية ومن ثم فلا تماثل بين وظائفهم ووظائف العمدة النيابية في فرنسا^(١) .

وإذا كان العمدة والشيخ موظفين عموميين فإنهما يختلفان كثيراً من عدة نواح عن باقي الموظفين :

١ — فهما لا يتقاضيان مرتباً من خزانة الدولة كسائر الموظفين . وإنما وفقاً للمادة ٢٩ ، يعفى العمدة من الضرائب المفروضة على أرضه بقدر عشرة جنيهات ويعفى الشيخ بقدر خمسة جنيهات من الضرائب المذكورة ، ويسرى هذا الاعفاء أثناء قيام العمدة أو الشيخ بوظيفته ، على أنه إذا استقال العمدة أو الشيخ أو فصل من وظيفته لأي سبب كان في خلال السنة أعيد ربط ما يدفع عنه من الضرائب ابتداء من أول الشهر الذي استقال أو فصل فيه . وقد ألغى الامتياز القديم والذي بمقتضاه كان العمدة أو الشيخ وأولادهم يعفون من الخدمة العسكرية لمنافاته للروح الوطنية واعتبار الدفاع عن الوطن شرفاً يتسابق إليه المواطنون .

٢ — ولا يتطلب في العمدة أو الشيخ نجاحاً في الكشف الطبي ، وإنما يكفي أن يكون قادراً على أداء واجبات وظيفته .

٣ — وليست هناك سن تقاعد معينة خاصة بهما ، بل يشغلان منصبهما

(١) مجموعة أحكام المجلس ، السنة السادسة ص ١٠٣٩ .

هذا ويلاحظ أن قضايا العمدة باعتبارهم موظفين عموميين قد أصبحت وفقاً للقانون الجديد لمجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ من اختصاص المحاكم الإدارية ، لأن اختصاص محكمة القضاء الإداري في شئون الموظفين أصبح مقصوراً على « الموظفين الداخلين في الهيئة من الفئة العالية والضباط » والموظفون الداخلون في الهيئة من الفئة العالية هم موظفو السكادرين الفني العالي والاداري .

وعتبارهم موظفين يتفق مع رأى المشرع ، فالمادة ١١ من قانون سنة ١٩٣٦ الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديرية نصت على عدم الجمع بين عضوية مجالس المديرية والوظائف العامة وذكرت صراحة أن العمدة والمشايخ موظفون عموميون في حكم تلك المادة . وهذا هو أيضاً الحكم الوارد في المادة ٦ من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ الخاص بالمجالس البلدية .

ماداما قادرين على ممارسة اختصاصاتهما . على أنه يجوز فصلهما ، كما أن لها أن يستقيلا كما سنرى فيما بعد .

٤ - ولا ينقل العمدة أو الشيخ من مقر عمله ، بل اشترط القانون صراحة أن تربطه بالقرية علاقة معينة .

هذا فضلا عن الشروط الخاصة بالمرشحين لهذا المنصب من حيث الاكتفاء بالإلمام بالقراءة والكتابة ، واشتراط نصاب مالى ، ومراعاة رغبات أهل القرية فى الاختيار . . . الخ مما ذكرناه تفصيلا فيما سبق .

ثانيا : اختصاصات العمدة أو الشيخ وواجباتهما :

حددتها المواد من ١٩ إلى ٢٣ من القانون على النحو التالى :

مادة ١٩ : « عمدة القرية ومشايخها مكلفون بالمحافظة على الأمن فيها ، وعليهم فى دائرة القرية مراعاة أحكام القوانين واللوائح واتباع الأوامر التى تبلغ إليهم من جهات الإدارة . » .

مادة ٢٠ : « يجب على كل من العمدة أو الشيخ أن يقيم فى القرية المعين بها ، فإذا كانت القرية مكونة من عدة عزب أو كفور أن نجوع ، تكون إقامة العمدة فى القرية أو الكفر أو النجع المعتبر مقرا للعمدية ما لم يقرر وزير الداخلية غير ذلك مراعاة لسهولة المواصلات وصالح الأمن . » .

مادة ٢١ : « يجوز للعمدة أو الشيخ أن يحصل على إجازة بإذن سابق من المدير فيما يزيد على الأسبوع وفيما يقل عن ذلك من المأمور . » .

مادة ٢٢ : « إذا منع العمدة أو الشيخ مانع مؤقت من القيام بوظيفته فللمدير أن يندب أحد مشايخ القرية ليقوم بأعماله مؤقتا . » .

مادة ٢٣ : « لا تنقطع واجبات العمدة أو الشيخ الذى يستقيل إلا بعد قبول استقالته من المدير ، على أن يبت فيها فى ظرف شهرين من تاريخ

تقديمها إلا إذا كان العمدة أو الشيخ متهما في جناية أو جنحة أو صدر قرار بإحالة إلى اللجنة الشياخات طبقاً للمادة ٢٤ من هذا القانون .

فالاختصاص الأصيل للعمدة والشيخ يتعلق بحفظ الأمن وتنفيذ القوانين واللوائح . وله بجوار ذلك اختصاصات متعددة ومتنوعة كتلك المتعلقة بالشئون الصحية ، كالتبليغ عن الوفيات وعن زيادتها غير العادية والأمراض الحيوانية المعدية ... وبالترع والأشغال العامة كالمحافظة على جسور النيل أثناء الفيضان ... وبالقرعة العسكرية والانتخابات والشئون المالية والضرائب والأموال المقررة والحجوزات ... الخ . فاختصاصاته تكاد تتصل اتصالاً وثيقاً بجميع ضروب الحياة الاجتماعية والعمرانية والقانونية في القرية المصرية كما أن العمدة من بين رجال الضبطة القضائية .

وتحت إمرة العمدة قوة من الخفراء ، تعمل بأمره ، لتنفيذ تلك المهام المتعددة ، كما يعاونه في ذلك مشايخ الحصص .

ويلاحظ في كل ما سبق أن العمدة يتصرف كعضو في الإدارة المركزية ، وبهذا يختلف اختلافاً بيناً عن نظام العمد في القانون الفرنسي ، حيث أن الصفة الغالبة في القانون الفرنسي للعمدة هي الصفة اللامركزية ، أما صلة العمدة في مصر باللامركزية الإقليمية فقد كانت تنحصر في مجرد كونه عضواً في المجلس القروى بحكم منصبه . وسوف نرى أن قانون المجالس البلدية الجديد قد قطع هذه الصلة الواهية .

ويترب على ذلك نتيجة هامة ، وهي أن الإدارة المركزية هي المسؤولة عن أعمال العمدة ، فترفع الدعوى على وزير الداخلية ، بعكس الحال في فرنسا حيث يختص المجلس البلدى عن أعمال العمدة ، لأن هذا الأخير يمارس معظم اختصاصاته باسم ذلك المجلس .

ثالثاً : تأديب العمد والمشايخ :

رأينا أن العمدة والشيخ موظفان عموميان ، وبالتالي يخضعان للقواعد

العامة التي تحكم تأديب الموظفين العموميين . وتأديب الموظفين العموميين يقوم على أساس أن يرتكب الموظف جريمة تأديبية ، وأن يصدر القرار التأديبي من السلطة المختصة بإصداره قانوناً ، متضمناً عقوبة تأديبية مشروعة وبعد استيفاء الإجراءات والضمانات التي وردت بالقانون .

ولم يحدد المشرع ، كما هي العادة ، مفردات الأمور التي تعتبر جريمة تأديبية فيما لو ارتكبها العمدة أو الشيخ ، واكتفت المادة ٢٤ في فقرتها الثانية بقولها : « ... وإذا قصر العمدة أو الشيخ أو أهل في القيام بواجباته أو أتى أمراً يخل بكرامته ... » فتقدير الجريمة التأديبية متروك إذاً للسلطة التأديبية تمارسه تحت رقابة القضاء الإداري .

أما السلطات التأديبية بالنسبة للعمدة والشيخ فهي المدير ولجنة الشياخات ووزير الداخلية على النحو التالي : —

١ - المدير :

١ — يختص بإصدار العمدة أو الشيخ أو بتغريمه في حدود مائتي قرش ، فإذا مارأى أن ما ثبت على العمدة أو الشيخ يستوجب جزاء أشد ، أحاله إلى لجنة الشياخات لمحاكمته تأديبياً . فإذا سلك السبيل الأول عن علم وبصيرة بما ارتكبه العمدة أو الشيخ ، استحال عليه قانوناً أن يلجأ إلى الطريق الثاني ، أو كما يقول مجلس الدولة في حكمه الصادر في ٢٧ مايو سنة ١٩٥٢ ... « فإذا كانت جميع عناصر الاتهام فيما يتعلق بالتقصير الإداري أمام المدير واختار تولى معاقبة المتهم بنفسه ، فأوقع عليه الغرامة التي قدرها في حدود سلطته ولم ير استحقاؤه جزاء أشد منها ، فإن المدير يكون قد استنفد سلطاته بالنسبة إلى المتهم بعد أن وقع عليه الغرامة في بادئ الأمر وأصبح لا يملك إحالته إلى لجنة الشياخات لتوقيع عقوبة أشد من العقوبة التي وقعت في بادئ الأمر ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه يقوم على إجراءات باطلة وتكون العقوبة

الثانية مكررة ، وفي ذلك ما يبطل القرار المطعون فيه من ناحية مخالفة القانون . (١)

ب - والمدير أن يأمر بوقف العمدة أو الشيخ عن أعمال وظيفته أثناء أى تحقيق ضده ، على ألا تزيد مدة الوقف على شهرين . فإذا أراد إطالة مدة الوقف عن ذلك ، فعليه أن يبعث بتقرير تفصيلي إلى وزير الداخلية ، وحينئذ لا تزيد مدة الوقف على ثلاثة أشهر أخرى . فإذا رثى إطالة مدة الوقف أحيل العمدة أو الشيخ إلى لجنة الشياخات لتقرر ما تراه . (مادة ٢٥)

ح - والمدير أيضاً أن يصدر قراراً بإحالة العمدة أو الشيخ إلى لجنة الشياخات للنظر في فصله وذلك في حالتين : إذا فقد العمدة أو الشيخ شرطاً من الشروط المنصوص عليها في القانون . أو إذا أصبح ظاهر العجز عن أداء واجباته .

٢ - لجنة الشياخات : ولها أن تحكم بالإلذار أو بغرامة لا تتجاوز أربعين جنيهاً أو بالفصل من العمدية أو الشياخة ، ويجوز لها الجمع بين الوقف والغرامة ، ولكن ... لا يجوز بأية حال أن تزيد العقوبة بالغرامة على الحد الأقصى المحدد لها مهما تعددت التهم المقدمة إلى اللجنة .

كما أن للجنة في حالة الحكم بالرفق أن تقرر إبعاد اسم المرفوت من كشف المرشحين لمدة أقصاها خمس سنوات . (مادة ٢٤)

هذا وقرارات لجنة الشياخات نهائية في الأحكام الصادرة بغرامة لا تتجاوز خمسة جنيهاً . أما فيما عداها ، فيجب أن ترفع إلى وزارة الداخلية للتصديق عليها . (مادة ٢٧) على أن أحكام القانون من هذه الناحية معيبة وغير منطقية ، لأنها جعلت قرار المدير بالإلذار نهائياً ، في حين أن قرار الإلذار الصادر من لجنة الشياخات برياسة المدير لا يكون نهائياً إلا بتصديق

وزارة الداخلية !! وهذا ولا شك عيب في الصياغة .

وأخيراً فقد نصت المادة ٢٨ على أن تختص لجنة الشياخات بمحاكمة العمدة والمشايخ عما يقع منهم مخالفاً للوائح الترع والجسور والسكك الزراعية وخفر وحفظ الجسور مدة الفيضان وإبادة الجراد وزراعة الدخان والتبناك وري الشراقي . وتطبق اللجنة في هذه الحالة العقوبات المنصوص عليها في اللوائح المذكورة .

ويجب على لجنة الشياخات ، أن تتبع الإجراءات التي نظمتها المواد من ٢٨ إلى ٣٦ من اللائحة التنفيذية ، ومع منح العمدة سائر الضمانات التي يشترطها القانون في المحاكمات التأديبية والتي خلقها قضاء مجالس الدولة المصرية لحماية للموظفين عموماً . ويترب على مخالفة اللجنة لهذه الإجراءات بطلان قرار المحاكمة التأديبية على الأقل إذا ما ثبت أن الإجراءات كانت جوهرية (١) .

٣ - وزير الداخلية :

يملك وزير الداخلية :

١ - التصديق على قرارات لجنة الشياخات . وسلطته في ذلك تشمل الموافقة على القرار كما هو ، أو تخفيض العقوبة ، أو رفض القرار ، ولكنه لا يملك تعديل القرار بالثديد .

وقد حكم مجلس الدولة المصري في ١٥ نوفمبر سنة ١٩٤٩ بأنه « ... لا يشترط تصديق الوزير شخصياً على القرارات والأحكام التأديبية التي تصدرها لجنة الشياخات ، فقد نصت (المادة ٢٧ من القانون) على أن هذه القرارات والأحكام تبلغ إلى وزارة الداخلية للنظر في التصديق عليها ، والتعبير بالوزارة لا يختص بشخص الوزير ، يدل على ذلك أنه في الأحوال التي يرى

(١) راجع هذا الموضوع تفصيلاً في مؤلفنا « القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة » تحت عنوان عيب الشكل في القرارات الإدارية ، حيث ذكرنا بالتفصيل تلك القواعد القضائية .

فيها أن يصدر التصرف عن شخص الوزير ينص على ذلك صراحة كما هو الشأن في الحالات المبينة في المواد ١١ و ١٢ و ١٨ و ٣٥ و ٢٦ من القانون (١) . والمبدأ الذي يتضمنه هذا الحكم محل نظر ، لأن الوزير هو الرئيس الأعلى في الوزارة ، وهو الذي يصدر القرارات الخاصة بها إلا إذا نص المشرع على منح هذا الحق لموظف بعينه من موظفي الوزارة كالوكيل الدائم مثلاً أو فوض الوزير أحد مرسوميه في ممارسة اختصاصه حيث يجيز القانون هذا التفويض . فإذا ما تحدث القانون عن الوزارة فالأولى أن يفسر ذلك على أن المشرع يقصد الوزير حتى يثبت العكس .

على أنه في هذه الحالة ، يجب أن يصدر قرار الوزير بالتصديق أو الرفض أو التعديل في خلال أربعة أشهر من تاريخ صدور قرار لجنة الشياخات ، وإلا عد القرار نافذاً ، أي أن فوات المدة يعد بمثابة تصديق ضمني .

٢ - وللوزير أيضاً إطالة مدة الوقف على النحو الذي ذكرناه .

٣ - وأخيراً فقد خوله المشرع سلطة استثنائية ، إذ تقول المادة ٢٦ « يجوز لوزير الداخلية بصفة استثنائية ، ولأسباب حيوية مقترنة بوقائع تتعلق بصون الأمن العام وصالح الأهالي أن يصدر قراراً بفصل العمدة أو الشيخ إدارياً بعدم موافقة لجنة مكونة من وكيل وزارة الداخلية رئيساً وعضوية النائب العام ومستشار الدولة بقسم الرأي للوزارة أو من يقوم مقامها بعد سماع دفاع العمدة أو الشيخ المطلوب فصله . » (مادة ٢٦) فهذه السلطة الاستثنائية الخطيرة قيدها المشرع بشروط :

(١) ألا يلجأ إليها الوزير إلا للأسباب التي ذكرها المشرع صراحة . وإذا كانت عبارة « صالح الأهالي » مرنة بدرجة كبيرة ، فإنه يخفف من ذلك أن الوزير يستعمل سلطته تحت رقابة القضاء الإداري .

(ب) يجب أن يحصل الوزير على موافقة رأى اللجنة التى نصت عليها المادة . ولم يكتب القانون بتعرف رأى اللجنة ، بل جعل موافقتها ضرورية .

(ح) ويجب سماع دفاع العمدة أو الشيخ المطلوب فصله .

هذا ويحرم العمدة أو الشيخ المفصول من حق الترشيح للعمدية أو الشياخة لمدة ثلاث سنوات من تاريخ صدور قرار الفصل . (مادة ٢٦) .
وقرارات التأديب ، سواء صدرت من المدير أو من لجنة الشياخات أو من الوزير هى — كما استقر عليه قضاء مجلس الدولة — قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة متى كانت نهائية . ولما كانت بعض قرارات لجنة الشياخات بحاجة إلى تصديق وزير الداخلية ، فإنه لا يمكن طلب إلغائها قبل مصادقة وزير الداخلية صراحة أو ضمنا (بمرور أربعة شهور كما ذكرنا) .

٣ - § تقدير نظام العمد والمشايخ

أثار نظام العمد (والمشايخ) كما ذكرنا انتقادات عنيفة بين جميع المفكرين فى مصر ، لا بين رجال الفقه فحسب . فقد كان العمدة وما يزال خاضعاً خضوعاً تاماً للسلطة المركزية ، يأتمر بأمرها ، وينفذ مشيئتها ، لأن بقاءه رهين بإرادتها . وللعمدة فى بلده مركز خاص ، فهو ليس كسائر الموظفين الذين يؤدون عملهم فى أى مكان تريده الحكومة ، بل إنه يعمل فى بلده ، ووسط عشيرته وأصدقائه ، وبالتالي يكون له على بلده نفوذ معنوى لا حد له ، بجوار سلطاته الحكومية . بل لقد لمسنا فى العمل أنه كثيرا ما يستند إلى النفوذ الأول فى تنفيذ مآرب الحكومة أكثر من استناده إلى النفوذ الثانى .

وقد لمس المحتل هذه الحقيقة من أول الأمر ، فاتخذ من عمد البلاد أداة لمد النفوذ البريطانى إلى أعماق الريف ، لدرجة أنه حينما أريد إصلاح نظام

العمد في سنة ١٩٣٧ ، وتقدمت الحكومة بمشروعها في ذلك ، تدخلت إنجلترا وحدثت أزمة . كما نلّس أثر الاحتلال في إعفاء العمدة والمشايخ وأولادهم من الخدمة العسكرية وأشغال العونة مما أدى إلى انعدام روح العسكرية بينهم على مر الزمن .

فلما أقيمت الحياة النيابية في ظل دستور سنة ١٩٣٣ ، اقتدت الحكومات الحزبية بممثلي الاحتلال ، وأصبح العمدة أداة الوزارة القائمة في كسب أصوات الناخبين ، وأضحى مصيرهم معلقاً بإرادة الأحزاب يتبعونها في تقلباتها .

وقد ساعدت العيوب الداخلية في النظام على فساد الحال : فالعمدية للأسباب السابقة ، ولاختصاصات العمدة الواسعة ، قد غدت مطمح العائلات قبل أن تكون مجالاً للتنافس بين الأفراد ، وأصبح من أكبر الفخر في الريف أن ينتمى الريفى إلى أسرة العمدة أو يتصل بها بصلة المصاهرة . ولما كانت العمدية لمدى الحياة ، فلم يكن أمام الطامح فيها إلا أن يلجأ إلى الوسائل غير المشروعة لرحضة العمدة عن منصبه ، إما بقتله ، وإما باختلاق الأسباب التي يقدر الريفيون بتفكيرهم الساذج أنها تؤدي بالإدارة إلى « خلع » العمدة : ومن بين تلك الأسباب الإخلال بالأمن ، كقطع المواصلات ، أو إشعال الحرائق ، أو ائتلاف المزارعات الخ مما يظهر العمدة بمظهر العاجز عن حفظ الأمن وهو أول واجباته كما ذكرنا . ومن الطبيعي أن تحاول أسرة العمدة أن تشار من خصومها ، وقد يشايعها أنصارها ، فتشتعل الفتنة ، وتتوالد الثارات ... الخ .

ولهذا فقد طالب الكثيرون بإلغاء النظام كلية ، لأنه بناء مهدم لا يجدى فيه الترميم ، وأنه من مخلفات الاحتلال والملكية ، وسبب الشحنة في الريف ، ومن ثم فمن الأفضل إلغاؤه ، مع تعميم نقط البوليس والتدقيق في اختيار من يرأسونها ، ومع جواز أن يكون لأكثر من قرية نقطة بوليس واحدة .

وذهب رأى ثان إلى استبقاء نظام العمد مع العمل على إصلاحه ، بتوقيته وتعديل نظام الانتخاب ، والغائه في عواصم المديرية والمحافظات والبنادر ، إذ أن في وجود مقر الهيئة المركزية ما يغنى عن وجود العمدة ، وأخيراً يربط هذا النظام بالمجالس « القروية »^(١) .

ونحن أميل إلى الإبقاء على نظام العمد : فمعظم العيوب التي ذكرناها ، وهى حقيقية ، مردها إلى أسباب خارجة عن النظام يمكن تلافيها . أما منصب العمدة في ذاته فهو منصب ضرورى في القرية ، وضرورته اجتماعية قبل كل شيء . ولو حاولنا أن نرد العيوب إلى أسبابها ، لوجدنا أن الشكوى ترجع إلى ما يلى :

١ - إخضاع العمدة إخضاعاً تاماً للسلطة المركزية : فهذا الإخضاع هو المسئول عن تنفيذ العمد لمآرب الهيئات الحاكمة ، وتلونهم بلون الحكومات المختلفة .

٢ - بقاء العمدة طول حياته في منصبه ، يعدم الأمل لدى منافسيه ومنافسى أسرته في شرف شغل هذا المنصب ، ويلجئهم إلى ارتكاب الجرائم .

٣ - سلطات العمدة الواسعة التي لا يشاركه ممثلو القرية في ممارستها ، من الأسباب التي تدفعه إلى التعسف والاستبداد لاسيما إذا كانت القرية نائية ، وكانت أسرته قوية .

٤ - عدم ربط مرتب مجزى ، قد يدفع العمدة إلى التكسب من طرق مشوبة إذا لم يكن على درجة معقولة من الثراء ، أو يجعله لا يتفرغ كلية لمهام منصبه .

(١) كان العمدة عضواً بحكم مركزه في المجلس القروى وفقاً لقانون المجالس البلدية والقروية القديم . ولكن القانون الجديد قد أهمله كلية في تشكيل المجلس البلدى ، بل ونص صراحة على عدم جواز الجمع بين العضوية ووظيفة العمدة أو الشيخ كما سنرى .

ولهذا فيجب أن يدور الإصلاح حول الأسس السابقة : وعندنا أنه من الواجب أن ينتخب العمدة أعضاء المجلس البلدى ، فيكون العمدة أولاً وقبل كل شيء كبير القرية ، وأن يحدد اختصاصه بصورة واضحة مع تخفيفه ، بشرط أن يتصرف تحت إشراف المجلس البلدى ووصاية الحكومة المركزية لارياستها ، حتى يكون له شيء من الاستقلال ، ويجب أن توقت مدة العمدية بمدة المجلس البلدى مع جواز إعادة انتخاب العمدة ، ويجب أن يربط له مرتب معقول مع النص على تفرغه لمهام منصبه . وياحبذا لو رفعت سن العمدة إلى الثلاثين مثلاً مع اشتراط درجة علمية معينة .

إن الذين ينادون بإلغاء هذا المنصب يغفلون علاقة العمدة بالقرية فى بلد زراعى : فالقرية الزراعية تتكون من عائلات ، تخضع لكبيرها راضية أكثر مما تخضع لموظف ، حكومى مكرهة . ويجب فيمن يتولى أمرها أن يكون منها ، يحس بإحساسها ، ويعرف قدر كل فرد فيها مهما كان مظهره ... وإذا ذكرت مساوىء العمدية فيجب أيضاً أن تذكر محاسنها ، وهى عادة تمر بلا ملاحظة ، فالعمدة بنفوذ الروحى كما ذكرنا كثيراً ماوفق بين الأسر ، وحل مشاكل ، وحال دون رفع قضايا ، وحفظ هيبة قريته ... إلخ ولهذا فيجب أن نستفيد من هذه الحقيقة .

الفصل الثانى

الإدارة اللامركزية فى مصر

رأينا أن اللامركزية الإدارية تقوم على أركان ثلاثة هى الاعتراف بوجود مصالح محلية أو خاصة تتميزه عن المصالح القومية ، وأن يعهد بالاشراف على تلك المصالح إلى هيئات منتخبة، وأن تستقل الهيئات اللامركزية فى ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية .

وقد ورد بتحديد هذه الأسس المادتان ١٣٢ ١٣٣ ١٣٣٦ من دستور سنة ١٩٢٣^(١) على النحو التالى :

المادة ١٣٢ : « تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون ، .
وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة .
ويعين القانون حدود اختصاصها »

المادة ١٣٣ : « ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين ، ويراعى فى هذه القوانين المبادئ الآتية :

أولاً : اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب إلا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .

ثانياً : اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة ، وهذا مع عدم الإخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

(١) الفصل الخامس من ذلك الدستور بعنوان « مجالس المديريات والمجالس البلدية » .

ثالثاً : نشر ميزانياتها وحساباتها .

رابعاً : علنية الجلسات في الحدود المقررة بالقانون .

خامساً : تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو إضرارها بالمصلحة العامة وإبطال مايقع من ذلك . ،
وعلى هدى هذه الأسس وضعت التشريعات التي تحكم هذا الموضوع .

وقد كان هذا الموضوع من بين الموضوعات التي حظيت باهتمام خاص في لجنة مشروع الدستور الجديد ، فألفت لجنة خاصة لدراسته ، ووضعت المواد التي وردت في مشروع الدستور الجديد ، في باب « هيئات الحكم المحلي » وقد فاضلت اللجنة بين اتجاهين : الأول الاقتصار على المبادئ الأساسية التي تحكم اللامركزية على نحو ما فعل دستور سنة ١٩٢٣ مع ترك التفاصيل للتشريع العادى . والثاني يقوم على تضمين الدستور بعض المبادئ التفصيلية في هذا الخصوص ، كما تفعل بعض الدساتير الحديثة . وقد رجحت اللجنة هذا الاتجاه الأخير ، على أساس أن مصر ، في حالتها الراهنة ، بحاجة إلى تنظيم الحكم المحلي في صلب الدستور حتى لا يسيء المشرع حريته فيما بعد . ومن ثم فقد ورد في مشروع الدستور خمس عشرة مادة بهذا الخصوص تناولت أحكام مجالس المديريات ، والمجالس البلدية ، من حيث التشكيل والاختصاصات ونظام سير العمل ، والأحكام المشتركة بين النوعين .

واللامركزية الادارية ، هي إما لامركزية مصاحية (أو مرفقية) وقد درسنا أحكامها عند تعرضنا لطرق إدارة المرافق العامة . (الإدارة بطريق المؤسسة العامة) .

وإما لامركزية إقليمية : وتشمل مجالس المديريات والمجالس البلدية ، وهي التي نتناولها بالتفصيل .

المبحث الأول

مجالس المديريات

تمهيد

عاصر إنشاء مجالس المديريات في مصر الاحتلال ! فقد عرفت مصر مجالس المديريات لأول مرة بمقتضى القانون النظامى الذى أصدره المحتل فى أول مايو سنة ١٨٨٣ ليحل محل الدستور الشعبى . وقد ذكرنا أن مجالس المديريات تلك ، وإن كانت منتخبة ، فإنها كانت فى الواقع فرعاً للحكومة المركزية ، لأنها لم تتمتع بشخصية مستقلة ، وكانت اختصاصاتها استشارية . ثم صدر فى ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩ القانون رقم ٢٢ ، الذى اعترف لمجالس المديريات بالشخصية المعنوية ، ومنحها بعض الاختصاصات ، فولد بذلك نظام اللامركزية الإقليمية لأول مرة فى مصر .

وقد أعاد القانون النظامى رقم ٢٩ الصادر فى أول يوليو سنة ١٩١٣ أحكام قانون سنة ١٩٠٩ ، كما صدر فى نفس التاريخ القانون رقم ٣٠ متضمناً قواعد انتخاب أعضاء مجالس المديريات .

وفى سنة ١٩٢٣ صدر الدستور ، وتضمن الأسس العامة لنظام اللامركزية الإدارية فى مادتيه اللتين سبق أن أوردنا نصهما ، وكان قد سبق تعطيل الحياة النيابية بمناسبة إعلان الحرب العالمية الأولى . وبالرغم من صدور الدستور ، والقانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ الخاص بانتخاب أعضاء البرلمان ، فقد بقى نظام مجالس المديريات معطلاً حتى يوضع لها نظام انتخابى جديد .

واليوم يخضع نظام مجالس المديريات للقانون رقم ٢٤ الصادر فى ١٠ يونية سنة ١٩٣٤ بوضع نظام مجالس المديريات ، والقانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات .

وقد عدل التشريع السابق بطريق مباشر وغير مباشر مما سنعرض له فيما بعد .

والمديريات هي أهم الأقسام الإدارية في مصر . وتنشأ المديرية وتلغى بقانون . والمديرية كما ذكرنا شخص معنوى مستقل عن الدولة ، يمثله ويعبر عن إرادته مجلس المديرية .

وفيما يلي نعرض لتشكيل مجالس المديريات ، ثم لاختصاصاتها ، وأخيرا لمواردها المالية .

الفرع الأول

تشكيل مجالس المديريات

أخذ المشرع في هذا التشكيل بقواعد الجمع بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة . وقد رأينا أن دستور سنة ١٩٢٣ قد أجاز التعيين على سبيل الاستثناء المحض لمجافاته لأسس اللامركزية كما ذكرنا . ولهذا نصت المادة الثانية من قانون سنة ١٩٣٤ على مايلي :

« يؤلف مجلس المديرية من :

(١) أعضاء ينتخبون طبقا لأحكام قانون أعضاء مجالس المديريات رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ .

(ب) وأعضاء يمثلون كلا من وزارات المالية والزراعة والصحة العمومية ، « التربية والتعليم ، والأشغال العمومية والمواصلات ، معينين بحكم وظائفهم بقرار من مجلس الوزراء .

ويكون المدير رئيساً لمجلس المديرية ويمثلا له . فإن غاب أو منعه عن العمل مانع نائب عنه وكيل المديرية ، .

وفيما يلي نعرض لأحكام الأعضاء المعينين ، ثم لأحكام الأعضاء المنتخبين .

١ - § الأعضاء المعينون

والأعضاء المعينون يشغلون مراكزهم داخل المجلس بحكم وظائفهم ،
ويعينون بقرار من مجلس الوزراء وهم : -

١ - المدير باعتباره رئيساً لمجلس المديرية . فإذا غاب أو منعه مانع
ناب عنه وكيل المديرية .

ولقد كانت رئاسة المدير - باعتباره موظفاً حكومياً - لمجلس المديرية الذي
يجب أن يشكل أساساً من عناصر منتخبة ، موضع انتقاد الفقهاء . ولا نشك
في سلامة هذا الانتقاد ، لأن المدير لابد وأن يخضع لتوجيهات الحكومة
المركزية ، في حين أن المطلوب هو استقلال تلك المجالس بمباشرة اختصاصها .
وهذا لا يمكن أن يتم على وجه كامل إلا إذا كان رئيسها منتخباً . وهو ما أخذت
به لجنة مشروع الدستور الجديد .

٢ - ستة أعضاء يمثلون وزارات المالية والاقتصاد والزراعة والصحة
والتربية والتعليم والأشغال والمواصلات . ولما كان الأصل في تكوين مجالس
المديريات هو الانتخاب وأن التعيين هو طريقة استثنائية ، فقد عمل المشرع
على ترجيح جانب الأعضاء المنتخبين ، فنص على أن الأعضاء المعينين بحكم
وظائفهم لا يكون لهم صوت محدود إلا في المسائل المتعلقة بالوزارة التي
يمثلونها ، وللوزارات الست المذكورة أن تنوب أكثر من عضو لحضور مجلس
المديرية . ولكن حتى في هذه الحالة لا يكون لممثليها أيضاً إلا صوت واحد
في الأمور التي تخصها . (مادة ٣٣ فقرة أولى)

٣ - المندوبون : للوزارات غير الممثلة في المجلس أن تعين مندوباً أو أكثر
عند النظر في أمر يتعلق بها ، وهو لاء المندوبون يشتركون في المداولات ولكن
لا يكون لهم رأى محدود .

حكمة التعيين : يبرر تعيين أعضاء موظفين في مجالس المديريات (والمجالس

البلدية كما سنرى) باعتبارات كثيرة منها ، إفادة المجلس من خبرة هؤلاء الأعضاء ، وتمكين الإدارة من مراقبة تلك المجالس في أداء وظيفتها ، كما أن مبدأ التعيين كان يتفق مع تعيين بعض أعضاء مجلس الشيوخ ، ويكفل في نفس الوقت بعض الاستقرار نظراً لجواز تغير الأعضاء المنتخبين .

ولاشك في سلامة تلك الاعتبارات ، لاسيما إذا راعينا أن الحكومة ليس لها في المجلس إلا صوتين : هما صوت الرئيس ، والعضو الذي يمثل الوزارة التي يتعلق بها الأمر موضوع التصويت .

ولهذا فإننا نوافق على بقاء العنصر المعين ، بشرط أن تكون الرئاسة لأحد الأعضاء المنتخبين باستمرار .

٢ - § الأعضاء المنتخبون

هؤلاء الأعضاء هم الأصل كما ذكرنا ، وقد نصت المادة الأولى من قانون ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٣٦ (رقم ٦٨) الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات على أن ينتخب عضوان لمجلس المديرية عن كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس النواب ، وتكون مدة العضوية خمس سنوات ، . فعدد الأعضاء المنتخبين إذاً ليس واحداً بالنسبة لجميع المديريات كما هو الشأن بالنسبة للأعضاء المعينين ، وإنما يختلف باختلاف عدد دوائر مجلس النواب التي تتكون منها المديرية^(١) .

وفيما يلي نعرض للأحكام القانونية للأعضاء المنتخبين .

(١) فضل بعض الفقهاء أن يقوم التمثيل في مجالس المديريات على أساس المراكز ، كما كان الحال من قبل ، لأن ربط التمثيل بالدوائر الانتخابية ترتب عليه أن بلغ أعضاء بعض المجالس قرابة السبعين عضواً مع اطراد الزيادة تبعاً لزيادة عدد السكان . الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٢٨ .

أولاً : ناخبو أعضاء مجالس المديریات :

تقضى المادة الثانية من قانون سنة ١٩٣٦ بأن « انتخاب أعضاء مجالس المديریات يقوم به الناخبون الذين لهم حق انتخاب أعضاء مجلس النواب طبقاً للقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ » . ومعنى هذا أن المشرع لا يشترط فى ناخبي أعضاء مجلس المديرية شروطاً تتعلق بالنصاب المالى أو التعليم ، بل يأخذ بمبدأ الاقتراع العام ، وقد أخذ مشروع الدستور الجديد بهذا المبدأ أيضاً^(١) .

ثانياً : شروط العضوية :

وردت هذه الشروط فى المادة الثالثة من قانون سنة ١٩٣٦ على النحو التالى :
يشترط فى عضو مجلس المديرية :

أولاً : « أن تكون سنه ٣٠ سنة ميلادية على الأقل » . وذلك قياساً على سن عضو مجلس النواب .

ثانياً : « أن يكون اسمه مدرجاً بأحد جداول الانتخاب فى المديرية وأن يكون مقيماً فى المركز أو أحد المراكز التى تتكون منها الدائرة التى يرشح نفسه فيها » . وشروط الإقامة هنا مفهوم ، لأن المهمة الأولى لعضو مجلس المديرية هى العناية بالمرافق المحلية ، وهو لن يحيط بها كما يجب إلا إذا كان مقيماً فى الإقليم ، بعكس عضو مجلس النواب الذى يفترض فيه تمثيل الأمة كلها .

ثالثاً : « أن يكون محسناً للقراءة والكتابة » .

(١) ينتقد بعض الفقهاء هذا المسلك ، ويرون أن مهمة مجالس المديریات والمجالس البلدية والقروية هى مهمة محلية ، غير سياسية ، وبالتالي يجب أن يكون لها ناخبون مستقنون ، ومن ثم اشترطوا قدراً معيناً من اليسار فى هؤلاء الناخبين (الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧) .

ولكننا نرى أن مجلس المديرية هو برلمان صغير ، ويجب أن يرتبط بمجلس النواب ، حتى يكون بمثابة تجربة يمر بها الناخب والمرشح ليتمرن على الأمور المحلية ، ثم بالنسبة للمسائل القومية .

رابعاً : د أن يكون مالكا فى المديرية التى يرشح نفسه فى إحدى دوائرها الانتخابية لأطيان مفروض عليها ضريبة عقارية للحكومة قدرها ٣٠ جنيها مصرى على الأقل .

د ويحسب من الضريبة ما يدفع من الأموال على حصة المرشح فى العقارات الموقوفة ، (مع مراعاة حل الوقف) ولا تدخل الرسوم الإضافية التى تحصل لمجالس المديرىات أو لآلية هيئة أخرى فى حساب الثلاثين جنيها المذكورة فى الفقرة السابقة .

وبالنسبة للعضو المنتخب عن دائرة مكونة كلها من عاصمة مديريةية تعتبر عوائد المباني التى تحصل للحكومة ضمن الضريبة المشترطة .

وينقص الحد الأدنى للضريبة إلى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن دائرة من دوائر مديريةية أسوان . أما من ينتخب عن دائرة الدر^(١) فيعفى من شرط الضريبة .

وينقص الحد الأدنى للضريبة على كل حال إلى الثلث بالنسبة لمن كان حائزاً لدبلوم من إحدى الكليات أو المدارس العالية .

والفكرة العامة التى يبررون بها شرط النصاب المالى فى المرشح لعضوية مجلس المديرية أن مهمة ذلك العضو بعيدة عن الأمور السياسية وقائمة على المصالح الحقيقية ، وأن الملاك هم الذين يهتمون ويحيطون بتلك المصالح . والواقع أنه ، كما لاحظ البعض ، قد يكون غير الملاك أكثر استجابة لحاجة سكان الإقليم من الأغنياء ، لأن الأغنياء قد يكون لهم من مواردهم الخاصة ما يغنيهم عن الخدمات العامة ، بعكس الفقراء الذين يعملون كلية على تلك الخدمات^(٢) . ولهذا فإننا نرى أن شرط النصاب لا ينسجم مع اعتبار مجالس

(١) أصبح هذا المركز يسمى مركز غنينة بقرار وزير الداخلية الصادر فى ٣٠ يونيو

سنة ١٩٤٢ .

(٢) من هذا رأى الدكتور توفيق شحاتة ، المرجع السابق ، ص ٢٥٤ .

المديريات بمثابة مدرسة لأعضاء مجلس النواب ، الذين يقوم انتخابهم على مبدأ الاقتراع العام .

على أن لجنة تنظيم الإدارة اللامركزية قد احتفظت بمبدأ النصاب المالى ، وإن كانت قد خففت منه ، فاستبدلت بالضريبة العقارية ، ضريبة عامة أيا كان مصدرها ، لا تقل عن ثلاثين جنيها مصريا فى السنة ، أو أن يكون المرشح مستحقا لمعاش شهرى من خزانة الدولة لا يقل عن المبلغ السابق ، كما أجازت أن يكون النصاب متجمعا من أكثر من مورد ، واقترحت إعفاء حملة الشهادات العالية من شرط النصاب .

خامسا : د ألا يكون من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين فى الاجازة الحرة . .

سادسا : د أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزانة المديرية وقت الترشيح مبلغ خمسين جنيها مصريا تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالدائرة إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز فى الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل . وينقص هذا المبلغ إلى النصف لمن يرشح نفسه عن دائرة الدر (عينية) مديرية أسوان . .

وقد اقترحت لجنة تنظيم الادارة اللامركزية إنقاص مبلغ التأمين من خمسين جنيها إلى ثلاثين جنيها .

هذه هى الشروط التى أوردتها المادة الثالثة من قانون سنة ١٩٣٦ . على أن المادة الرابعة من القانون قد أحالت إلى قانون الانتخاب حيث تقول :
د فيما عدا ما هو مذكور فى المادة السابقة (مادة ٣) تطبق أحكام الباب الثانى من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس النواب وما يدخل عليها من التعديلات على انتخاب أعضاء مجالس المديریات

ثالثا : الطعن في انتخاب أعضاء مجالس المديریات :

(١) المحكمة المختصة بنظر الطعن : حتى إنشاء مجلس الدولة المصرى فى سنة ١٩٤٦ ، كانت تختص بهذه الطعون المحكمة الابتدائية الواقع بدائرتها مجلس المديرية ، وتفصل المحكمة فى هذه الطعون بطريقة الاستعجال . ويكون حكمها غير قابل للمعارضة ولا للاستئناف .

فلما أنشئ مجلس الدولة المصرى سنة ١٩٤٦ ، نقل هذا الاختصاص إلى مجلس الدولة . وما زال يمارسه حتى اليوم ، إذ تنص المادة الثامنة من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٦٥٥ (فى شأن تنظيم مجلس الدولة) على أنه : « يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى دون غيره بالفصل فى المسائل الآتية ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة :

أولا : الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الإقليمية^(١) .

وقد بررت المذكرة الايضاحية نقل الاختصاص فى هذه الحالة إلى مجلس الدولة بأن محكمة القضاء الإدارى بحكم تشكيلها ونظامها أقدر من غيرها على الفصل فى تلك الطعون . ولاشك فى سلامة هذا الاعتبار ، نظراً لأن أحكام الانتخاب أكثر ارتباطاً بالقانون العام منها بالقانون الخاص ، والمحاكم الإدارية أكثر إدراكاً لمبادئ القانون العام واسكن يشوب هذا الاعتبار بعد محكمة القضاء الإدارى عن المتقاضين فى غير العاصمة ، ويجب تلافى ذلك بإنشاء محاكم إدارية فى الأقاليم ومنحها الاختصاص بنظر هذه الطعون .

وقد جرى قضاء مجلس الدولة المصرى على أن الطعون الانتخابية لا تندرج فى قضاء الإلغاء^(٢) . وقد ترتب على ذلك عدم سريان المواعيد والإجراءات المتعلقة بدعوى الإلغاء على الطعون الانتخابية ، بل بقيت

(١) تقابل حرفياً المادة ٤ من قانون سنه ١٩٤٦ والمادة ٣ من قانون سنة ١٩٤٩ .

(٢) راجع فى التفاصيل ، مؤلفا « القضاء الإدارى ورفاقته لأعمال الإدارة » طبعة سنة ١٩٥٥

النصوص القديمة التي كانت مطبقة أمام المحاكم الابتدائية سارية أمام محكمة القضاء الإداري ، وعلى ذلك تتبع بالنسبة للطعون الخاصة بانتخابات مجالس المديريات المواد ٦ و ٧ و ٨ من القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ ، المعدل بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٤٨ ، إلا ما يتعارض مع تشكيل محكمة القضاء الإداري . ويحمد لهذا القضاء أنه أحاط تلك الطعون برعاية خاصة ، فأعفاها من توقيع عريضة الدعوى بواسطة محامى ، ومن دفع رسوم دعوى الإلغاء ... الخ. لأن تلك الإجراءات لا تتفق مع طبيعة الطعون الانتخابية وما يجب أن تحاط به من رعاية تضمن سرعة الفصل فيها ، لاتصالها الوثيق بالمصلحة العامة ، لأن تأخير الفصل فيها قد يضعف الأمور العامة بين يدي من لا يصلحون لها أو من شاب ماضيهم وحاضرهم إجرام أو غير ذلك مما قد يكون له أثر في تلك الشؤون^(١) .

٢ - إجراءات الطعن : هذه الإجراءات تكاد تكون واحدة فيما يتعلق بانتخابات أعضاء مجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية وتنحصر فيما يلي :

أن يقدم الطعن من الناخب أو المرشح إلى المدير مشتملا على الأسباب التي يبنى عليها طلب إبطال الانتخاب ، ويجب أن يكون توقيع الطاعن مصدقا عليه من المحكمة المختصة ، وفي خلال الخمسة عشر يوما التالية لإعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر .

وعلى المدير أن يرسل أوراق الطعن إلى سكرتيرية محكمة القضاء الإداري في خلال الثمانية أيام التالية لتقديم الطلب^(٢) . وتفصل محكمة القضاء الإداري في الطلب بلا رسوم .

(١) حكم المجلس الصادر في ١٢ نوفمبر سنة ١٩٤٦ بمجموعة محمود عمر ، سنة ١٩٤٨ ص ٥١٠ .

(٢) إذا لم يحترم المدير هذا الميعاد فلا يترتب على ذلك بطلان ، لأن هذا الميعاد ليس من المواعيد التي يؤدي مخالفتها إلى البطلان ، ولهذا فإن مشروع الدستور الجديد رأى تقديم الطلب مباشرة إلى سكرتيرية محكمة القضاء الإداري دون حاجة إلى تقديمه إلى المدير .

ولوزير الداخلية أيضا أن يطلب إبطال الانتخاب بطلب يرسله إلى
سكرتارية محكمة القضاء الإداري مشتملا على الأسباب التي يبنى عليها الطلب، وذلك
في خلال الخمسة عشر يوما التالية لإعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر .

رابعا : إسقاط العضوية والطعن فيه :

وفقا للمادة ٢٣ من قانون سنة ١٩٣٦ (معدلة بالقانون رقم ٤٥ الصادر
في ١١ أبريل سنة ١٩٤٨) « إذا وجد أحد الأعضاء في حالة من أحوال
عدم الأهلية المنصوص عليها في المادتين الرابعة والخامسة من قانون الانتخاب
رقم ١٤٨ لسنة ١٩٤٥ ، سواء أعرضت له أثناء عضويته أم لم تعلم إلا بعد
انتخابه تسقط عنه عضويته .

« وكذلك تسقط عضوية من فقد الصفات المشترطة في العضو ، ويكون
السقوط في الأحوال السالفة بقرار من وزير الداخلية ، .
فإسقاط العضوية بسبب عدم الصلاحية السابق أو اللاحق إنما يكون
بقرار من وزير الداخلية ، فليس من اختصاص محكمة القضاء الإداري أن
تزيل صفة العضوية عن عضو ثبتت له هذه الصفة .

ولكن محكمة القضاء الإداري أعلنت اختصاصها بفحص الطعون المقدمة
في قرار إسقاط العضوية على أساس أن الطعن هو طعن انتخابي ، لادعوى إلغاء
عادية ، لأن إسقاط العضوية « حسبما استقر عليه قضاء هذه المحكمة هو نوع
من عملية الانتخاب يتولد عنها ، ويرتبط بها ارتباطاً مباشراً باعتباره خاصاً
بأهلية العضو أو صلاحيته ، والفرع يتبع الأصل حكماً . . . » (١) ولقد كان
هذا التخرج منتقداً ، لأن إسقاط العضوية في حقيقته هو قرار مستقل عن عملية
الانتخاب ولاحق لها ، ولكن المشرع تبنى تخرج المحكمة بنص صريح استحدثه
القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٤٨ بتعديل المادة ١٣ من قانون سنة ١٩٣٦ بحيث

(١) حكم المجلس الصادر في ٢٨ يناير سنة ١٩٤٧ بمجموعة عمر ، ص ٥٢٤ .

صار نصها : « ويجوز للعضو أن يطعن في هذا القرار أمام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة بعريضة يقدمها إلى سكرتيرية المحكمة المذكورة في خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إعلانه بقرار الوزير . ولا يقف الطعن تنفيذ القرار متى كان مبنيا على حكم نهائي . . . »
وهكذا لم يعد هذا الموضوع يحتمل الاجتهاد .

خامسا : حقوق الأعضاء وواجباتهم :

١ - مدة العضوية بالنسبة للعضو المنتخب هي خمس سنوات ، يحدد بعدها المجلس تجديداً كلياً ، (بالنسبة للأعضاء المنتخبين) وتنتهى العضوية بانتهاء الأجل المحدد لها ، وقد تنتهى قبل ذلك لأسباب عارضة مما يلي :
(١) الوفاة : وحينئذ يحل العضو الجديد محل العضو المتوفى ويكمل باقى مدته .

(ب) الاستقالة : وتقدم إلى رئيس المجلس ولا تعتبر نهائية إلا « من وقت تقرير المجلس قبولها » (مادة ١٤ من قانون سنة ١٩٣٦) .

(ح) الاستقالة الاعتبارية : وفقاً لل مادة ٥٦ من قانون سنة ١٩٣٤ « مجلس المديرية أن يعتبر مستقيلاً كل عضو منتخب تخلف عن الحضور ثلاثة أدوار عادية متوالية بدون عذر مقبول . ولا يصدر القرار إلا بعد أن يسمع المجلس أقوال العضو أو بعد اثبات غيابه عن الجلسة التى تنعقد فى ميعاد لا يقل عن خمسة عشر يوما من تاريخ إخطار صاحب الشأن بها . »

(د) إسقاط العضوية : ويكون ذلك بقرار من وزير الداخلية إذا فقد العضو شرطاً من شروط العضوية بعد الانتخاب أو كان فاقده قبل الانتخاب وعرف ذلك بعد الانتخاب وقد أشرنا إليه فيما سبق . كما تسقط العضوية لارتكاب العضو عملاً من الأعمال التى حرمها القانون والى سنشير إليها فيما بعد .

(هـ) العزل : ووفقاً للمادة ٧٠ من قانون سنة ١٩٣٤ ، لا يجوز عزل أحد أعضاء مجالس المديريات المنتخبين إلا بمرسوم يصدر بناء على طلب مجلس الوزراء إثر قرار يصدر من مجلس المديرية بأغلبية ثلثي الأعضاء .

كما أنه ، وفقاً للمادة السابقة ، يجوز وقف العضو المعروض أمره على المجلس بقرار من وزير الداخلية وذلك إلى أن يتخذ المجلس قراراً بشأنه . والملاحظ أن الوقف إذا استتال كان بمثابة عزل مقنع .

(و) وأخيراً فإن حل المجلس قبل ميعاده ينهى العضوية بالنسبة لجميع أعضائه المنتخبين .

٣ - والأصل أن العضوية في مجالس المديريات مجانية ، ولا يجوز أن يتناول العضو من المجلس أى أجر أو مكافأة على عمله يؤديه للمجلس في حدود العضوية ، على أنه يجوز أن يسترد الأعضاء المنتخبون نفقات انتقلهم من محل إقامتهم إلى مقر المجلس لحضور جلساته أو جلسات لجانه أو إلى الجهات التي يكلفون بأداء عمل فيها ، (مادة ٥٤ من قانون سنة ١٩١٣٤) .

٣ - ولما كان الأصل في تكوين مجالس المديريات هو الانتخاب ، فقد ميز المشرع الأعضاء المنتخبين ، فهم الذين يكونون الأغلبية الساحقة في المجلس ، ولهم صوت محدود في جميع المداولات ، ولنصف الأعضاء المنتخبين الحق في طلب دعوة المجلس إلى دور انعقاد خاص (بجوار دور الاجتماع العادى) ولربهم طلب عقد الاجتماع بهيئة سرية على خلاف الأصل ولا تكون مداولات المجلس قانونية إلا إذا حضرها أكثر من نصف عدد الأعضاء المنتخبين .

وإذا كان المشرع قد جعل الرئاسة للمدير ، وعند غيابه لوكيل المديرية ، فإن المادة ٣٧ من قانون سنة ١٩٣٤ قد نصت على أنه إذا تكامل العدد القانونى ، وهضت نصف ساعة ولم يحضر الرئيس ، جاز انعقاد المجلس تحت

رياسة أكبر الأعضاء سناً ، وإن كان العمل قد أثبت أن الأعضاء المنتخبين لا يستعملون هذا الحق غالباً ^(١) .

هذا ولكل عضو أن يوجه إلى الرئيس أسئلة في المسائل التي من اختصاص المجلس ، وعليه أن يكتب السؤال في عبارة واضحة موجزة ، ويقدمه إلى الرئيس ، وهذا يدرجه في جدول أعمال المجلس ، ويجوز للرئيس أن يؤجل الجواب على السؤال إلى دور الاجتماع التالي ، (مادة ٥٠)

٤ - ولكي ينأى المشرع بأعضاء المجلس عن الشبهات ، وتكون تصرفاتهم لوجه المصلحة العامة وحدها ، فرض عليهم واجبات محددة على النحو التالي :-
(١) « لا يجوز لعضو مجلس المديرية أن يشترك ، سواء في جلسات المجلس أم في لجانه ، في مداولة له فيها مصالح ، سواء أ كان عن نفسه شخصياً أم بصفته وصياً أو قيماً أو وكيلاً . » (مادة ٥١)

(ب) « لا يجوز لعضو مجلس المديرية أن يقوم بالذات أم بالواسطة بعمل أو مقابلة أو مناقضة أو توريد أى كان لحساب المجلس ، ولا أن يدخل طرفاً معه في بيع أو إيجارة .

على أنه يجوز للمجلس عند الضرورة أن يشتري أو يستأجر من أحد أعضائه قطعة أرض أو بناء لعمل من الأعمال العامة التي يتولاها ، ولا يكون قرار المجلس في هذا قاطعاً إلا بعد اعتماده من وزير الداخلية . » (مادة ٥٢) .

(ح) « لا يجوز لعضو مجلس المديرية أن يشتغل في قضية ضد المجلس بصفته محامياً أو متنازلاً له عن الحقوق المتنازع فيها ، » (مادة ٥٣) .

« ويسقط من العضوية كل عضو مجلس مديرية يخالف أحكام المواد ٥١ و ٥٢ و ٥٣ ، » (مادة ٥٧) .

(١) الدكتور عثمان خليل ، المرحم السابق ، ص ٢٢١ حيث يقول : « على أن العمل قد أثبت أن أعضاء المجلس يتذرعون عادة بالصبر الطويل بها طال تأخر الرئيس حتى يحضر ، وذلك إن لم تؤجل الجلسة لإداريا بالموعد آخر ... وقد أثار ذلك بحق اعتراض وزارة الداخلية . »

(د) إذا غاب العضو المنتخب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاث مرات في السنة عن جلسات المجلس فللمجلس أن يقرر تعليق إعلان يذكر فيه اسمه باعتباره غائبا بلا أجازة في مقر المركز الذي ينوب عنه .

ويسرى حكم هذه المادة على العضو الذي يتغيب بدون عذر مقبول عن جلسات اللجنة التي هو عضو فيها ثلاث مرات متتالية أو يغيب عشر مرات غير متوالية ولو بعذر ، (مادة ٥٥) .

هذا فضلا عن جواز اعتباره مستقيلا إذا تخلف ثلاثة أدوار عادية متوالية بغير عذر مقبول كما رأينا .

هـ — وأخيرا فقد حرم المشرع على عضو مجلس المديرية أن يجمع بين عضوية المجلس وأعمال أخرى :

فلا يجوز أن يكون عضواً في أكثر من مجلس واحد ولا أن يمثل أكثر من دائرة واحدة ولا أن يجمع بين عضوية المجلس وعضوية المجالس البلدية أو لجنة الشياخات حتى تتاح فرصة العضوية لعدد أكبر من المواطنين . ولنفس الغرض السابق لا يجوز الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان ومجالس المديريات ، وإن كان بعض الفقهاء ينتقدون ذلك ويرون إجازة الجمع لإيجاد صلة بين البرلمان والهيئات اللامركزية ورفع مستوى مجالس المديريات ^(١) وقد يكون في إشراف السلطة المركزية على أعمال هذه المجالس وأعضائها ما ينافي باستقلال عضو البرلمان فيما لو أخذنا بالرأى السابق .

ولا يجوز الجمع بين عضوية مجالس المديريات وتولى الوظائف العامة بأنواعها . ^(٢)

(١) الدكتور عثمان خليل المرجع السابق ص ٢٣٢ ، والدكتور توفيق شحاتة المرجع السابق ص ٢٦٢ .

(٢) تنص المادة ١١ من قانون سنة ١٩٣٦ على مايلي : « لا يجمع بين عضوية مجلس المديرية وتولى الوظائف العامة بأنواعها . والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه =

وأخيراً ، فإن المادة ٩٨ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ — بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة — تنص على أنه :

« لا يجوز للعضو بأحد المجالس البلدية أو المحلية ، بصفته الشخصية أو بوصفه نائباً عن الغير أن يعمل مديراً أو عضواً لمجلس إدارة أو أن يشغل ولو بصفة عرضية بأى عمل أو استشارة فى شركة من شركات المساهمة التى تستغل أحد المرافق العامة الكائنة فى دائرة اختصاص المجلس الذى يكون عضواً فيه أو التى ترتبط مع المجلس البلدى أو المجلس بعقد من عقود الاحتكار أو عقد من عقود الاشغال العامة .

٢ — ويعتبر العضو مستقيلًا من عمله فى الشركة بمجرد انتخابه ، ويكون باطلاً كل عمل يخالف حكم هذه المادة ويلزم المخالف بأن يؤدى ما يكون قد قبضه من الشركة لخزانة الدولة . »

الفرع الثانى — اختصاصات مجالس المديريات وسير العمل بها

١ — § اختصاصات مجالس المديريات

لما كانت مجالس المديريات هى هيئات لامركزية إقليمية ، فإن الأصل أن تختص بمباشرة المصالح المحلية ، وهذا ما تضمنته المادة ١٣٣ من دستور سنة ١٩٣٣

== من الأموال العمومية ، ويدخل فى ذلك كل موظف ومستخدمى مجالس المديريات والمجالس البلدية أو المحلية أو القروية ، وكل موظف ومستخدمى وزارة الأوقاف والمعاهد الدينية ، وكذلك الممد والشايخ ... » وتضى المادة ١٢ منه بأن « كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير إليهم فى المادة السابقة ... انتخب عضواً بمجلس مديريةية يعتبر متخليًا عن وظيفته إذا لم يتنازل فى الثمانية الأيام المبينة بالمادة التاسعة من هذا القانون عن عضويته بمجلس المديرية . وكل عضو فى مجلس مديريةية قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار إليها فى المادة المذكورة ... يعتبر أنه تنازل عن عضوية مجلس المديرية بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه فى الوظيفة . »

حيث تقول : « اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية . . . وهذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها في الأحوال المبينة في القوانين على الوجه المقرر بها . »

وجرياً وراء السياسة التي رجحتها لجنة مشروع الدستور الجديد ، فقد ضمنت مشروعها نصوصاً أكثر دقة فيما يتعلق بتحديد اختصاصات مجالس المديریات (وغيرها من المجالس المحلية) ، وذكرت أنها تختص بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها ، وتنشئ وتدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها . وتسهر على رعاية مصالح الجماعات والأفراد ، وكفالة الحقوق والحريات العامة . وتعاون في الشئون الانتخابية وشئون الأمن المحلي ، وذلك كله على الوجه المبين في القانون . وجاء بذلك المشروع أيضاً ، أن على التشريعات أن تعمل على استقلال هذه الهيئات بشئون التعليم في مراحلہ الأولى ، والتعليم الفني ، والطب العلاجي ، وشئون المواصلات والطرق المحلية ، والأسواق ، وشتى المرافق والخدمات الاجتماعية ، وأن قرارات هذه المجالس الصادرة في حدود اختصاصها نهائية ، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية إلا لمنع تجاوز تلك المجالس لحدودها أو إضرارها بالمصلحة العامة أو بمصالح بعضها بعضاً ، وذلك على الوجه المبين في القانون ، وعند الخلاف على الاختصاص الدستوري للهيئات المحلية تفصل فيه المحكمة العليا الدستورية .

على أنه إذا كان دستور سنة ١٩٢٣ قد أجمال اختصاصات الهيئات المحلية فإن قانون سنة ١٩٣٤ قد فصل اختصاصات مجالس المديریات في الباب الثاني منه ، فنص في الفصل الأول على اختصاص مجالس المديریات في الشئون الصحية ، وفي الثاني على اختصاصها في شئون التعليم ، وفي الثالث على اختصاصها في الشئون الزراعية ، وفي الرابع على اختصاصها في شئون الري ، وفي الخامس على اختصاصها في شئون المواصلات ، وفي السادس على اختصاصها في

الاملاك العامة والخاصة ، وفي السابع على اختصاصها في الشؤون الإدارية ،
وفي الثامن على اختصاصها في الشؤون المالية .^(١)

ومقتضى ما تقدم أن يقتصر اختصاص مجالس المديريات على ماورد في
النصوص السابقة ، وما يرد في القوانين الاخرى ، وبالقدر الذي تذكره النصوص
فلا تختص بغيره . ولكن المشرع رأى أن يضمن المادة ٢٧ من القانون نصاً
صريحاً يخرج من اختصاص تلك المجالس :

١ - المسائل الداخلة في اختصاص المجالس البلدية الموجودة في المديرية .

٢ - البحث في تعيين موظفي الحكومة أو نقلهم أو في تأديبهم أو رفقتهم .

٣ - الرغبات والمناقشات والقرارات السياسية .

على أنه في غير الحالات السابقة التي لا يكون فيها المجلس غير مختص ،
والتي لا يكون قد تقرر فيها اختصاص المجلس بنص صريح ، فإن المشرع قد منح
المجلس اختصاصاً استشارياً من ناحيتين :

(١) فقد خولت المادة ٣٦ (من القانون) المدير وكل وزير أن يستشير

المجلس في كل مسألة يرى أخذ رأيه فيها .

(ب) وللجلس أن يبدى من نفسه للمدير أو بواسطة المدير لكل وزير

أو لمجلس الوزراء رغبات فيما يتعلق بالحاجات العامة للمديرية ، وعلى الأخص
في شؤون الزراعة والرى وطرق المواصلات والأمن العام والصحة العمومية
والتعليم والصناعة والتجارة .

و على الحكومة إذا لم تأخذ بتلك الرغبات أن تبين للمجلس الأسباب

التي دعت إلى ذلك . وللجلس في هذه الحالة أن يرد على بيان الحكومة ولا

تكون الحكومة مقيدة بهذا الرد .

(١) كانت مجالس المديريات مختصة بالتعليم الأولى ، ولكن القانون رقم ١٠٨ الصادر

في ٦ أغسطس سنة ١٩٥٠ قد نقل هذا الاختصاص إلى وزارة التربية والتعليم .

وهذا الاختصاص الاستشارى إذا أحسن استخدامه يمكن للمجلس أن يتلافى ما فى النصوص من عجز .

على أن سلطة مجلس المديرية ليست واحدة بالنسبة للاختصاصات التى وردت بالنصوص ، فمنها ما لا يمكن ممارسته إلا بقرار يصدر من المجلس بداءة سواء أكان هذا القرار نهائياً أم يحتاج إلى تصديق من سلطة أخرى . ومنها ما يجب فيه أخذ رأى المجلس مقدماً ، سواء أكان هذا الرأى ملزماً أو غير ملزم .

أولاً — القرارات التى تصدر من المجلس

وهذه هى القرارات كما ذكرنا ففتان :

١ — القرارات النهائية : وهى التى لا تحتاج إلى تصديق من السلطة المركزية ، ويتحقق فيها استقلال المجلس كاملاً ، ومنها حق المجلس فى فرض ضرائب إضافية^(١) لمدة معينة على ضرائب الأتبان فى المديرية بشرط ألا تزيد على ٨٪ من مجموع ضرائب الأتبان فى المديرية : فى هذه الحالة يكون قرار المجلس «قاطعاً» ويجب أن يصدر به «مرسوم» ، ولاحق للسلطة المركزية فى الاعتراض عليه . وللمجلس المديرية أيضاً أن يقرر نقل الاعتماد الخاص ببند إلى بند آخر فى الباب الواحد من أبواب الميزانية ماعدا الباب الخاص بالأعمال الجديدة .

ومن هذا القبيل حق مجلس المديرية فى إعداد وعرض تصميمات ومقاييسات مشروعاته التى لا تزيد قيمتها على مائتى جنيه ، وفى هذه الحالة لا يلتزم المجلس بعرضها على وزارة الداخلية مقدماً لفحصها واعتمادها . وتكون قرارات المجلس نهائية أيضاً فى بعض الشؤون الزراعية .

(١) أخطأ المشرع وسماها رسوماً إضافية ، وهى فى حقيقتها ضرائب ، لأن الرسم يؤدى مقابل خدمة معينة ومنفعة محددة تؤدى للعمول ، وهذا ليس الشأن فى ما تفرضه المجالس من ضرائب إضافية على الأتبان .

كإنشاء المتاحف ، وتنظيم المعارض المحلية للحاصلات الزراعية والمواشي والدواجن والصناعات الزراعية ، وتقرير جوائز لأغراض معينة ، وإنشاء مزارع نموذجية للزراعات وتربية المواشي والدواجن والصناعات الزراعية وتقرير النظم الخاصة ببيع الحاصلات والمنتجات الزراعية في الحلقات والمحالج والأسواق . . . إلخ

٢ — القرارات التي يتوقف نفاذها على تصديق السلطة المركزية :

وهذا التصديق إما أن يكون في شكل قرار وزاري ، أو قرار من مجلس الوزراء أو مرسوم .

(١) فمن القرارات التي لا تنفذ إلا بتصديق وزير الداخلية ، اللائحة الداخلية التي يضعها المجلس لنفسه ، وميزانية المجلس ، والحساب الختامي للإدارة المالية عن السنة المنصرمة ، وقيام المجلس بعمل من الأعمال ذات المنفعة العامة أو التي تعود بالنفع على المديرية ، وديد عدد الخفراء اللازمين لحراسة المدن والقرى التي ليس لها مجالس بلدية (أو قروية) .

كما يتعين على مجالس المديريات أن تعرض على وزارة الداخلية التصميمات والمقاييس الخاصة بمشروعات تزيد قيمتها على ٢٠٠ جنيه لفحصها واعتمادها ، كما يجب استئذان وزير الداخلية في قبول التبرعات التي ترد إليه عن طريق الوقف والوصايا والهبات وغيرها .

ويجب على المجلس الحصول على تصديق وزير الصحة بالنسبة للمشروعات المتعلقة بالصحة العمومية والتي يقررها المجلس تنفيذاً لقانون تحسين الصحة القروية رقم ٦٢ لسنة ١٩٤٧ .

(ب) أما القرارات التي يجب لنفاذها تصديق مجلس الوزراء ، فمنها عقد القروض أو التعهد بالتزامات يترتب عليها مصروفات في ميزانية لسنة أو سنوات مالية مقبلة ، وتنازل مجلس المديرية عن حقوقه في الأموال أو

المنشآت أو المؤسسات التي يملكها أو يقوم بإدارتها ، إلا إذا كان هذا التنازل لأحد أشخاص القانون العام .

(ح) وأخيراً فإن الاختصاصات التي يجب أن تمارس «بمرسوم» ، بعد مصادقة مجلس الوزراء ، فمنها ، تقرير المجلس ضرائب إضافية على الاطيان في المديرية لمدة معينة بنسبة تزيد على ٨ ٪ من مجموع ضرائب الاطيان في المديرية بشرط ألا تتجاوز ١١ ٪^(١) ، كما أن المرسوم بقانون رقم ٣٤٧ لسنة ١٩٥٢ قد أضاف إلى القانون المادة ١٩ مكرر ، والتي بمقتضاها يكون لمجلس المديرية أن يقرر رسوماً إضافية على ضرائب الاطيان في المديرية لمدة معينة بما يوازى تكاليف إنشاء ما يدخل في حدودها من الطرق الإقليمية وتعديلها ورصفها وما يستلزمه ذلك من أعمال صناعية ، ولا تكون الرسوم نافذة إلا إذا صادق عليها مجلس الوزراء وصدر بها مرسوم .

ويلاحظ في كل ما سبق أن قرار مجلس الوزراء قد حل في الوقت الحاضر محل المرسوم لخلو منصب رئاسة الجمهورية كما ذكرنا .

ثانياً : الحالات التي يجب فيها أخذ رأى المجلس مقدماً

وهي نوعان كما ذكرنا :

١— حالات يجب فيها موافقة المجلس ، أى يكون فيها رأيهم ملزماً للسلطة المركزية :

ومن هذه الحالات إنشاء القرى الجديدة أو إلغاء القرى القائمة ، وإنشاء العزب أو هدمها وفقاً لأحكام قانون العزب ، وتغيير أسماء أو حدود القرى التي لا يوجد بها مجالس بلدية . ومنها ما يختص بالسكك الحديدية الزراعية وإقامة الموالد والاسواق أو إلغاؤها . وإصدار المدير لوائح محلية أو تعديلها أو إلغاؤها ، بالنسبة للمديرية كلها أو لقسم منها أو لبعض المدن أو القرى فيها ، وتطبيق قرار أو لائحة على تلك المدن أو القرى أو إبطال تطبيقها عليها ، ووضع الأحكام اللازمة لتنفيذ قرار أو لائحة في مدينة أو قرية بالمديرية .

(١) يرى بعض الفقهاء رفع هذا الحد إلى ١٥ ٪ ، الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق

٢ — حالات يكتفى فيها بالتعرف على رأى المجلس مقدماً دون أن يكون هذا الرأى ملزماً :

ذكرنا أن السلطة المركزية لها بمقتضى القانون أن تستطلع رأى المجلس فى أى أمر تشاء . ولكن إذا كان أخذ الرأى وفقاً لهذا الأصل العام استشارياً ، فإن الإدارة ملزمة باستطلاع رأى المجلس فى حالات أخرى عديدة منها : كافة المشروعات المتعلقة بالزراعة ، وتخصيص المناطق المخصصة لزراعة معينة فى المديرية ، وإنشاء مدارس الحكومة بالمديرية ونقلها أو إبطالها ، وتطبيق قانون على مدينة أو قرية فى المديرية أو إبطال تطبيقه ، وتغيير حدود المديرية ، وتغيير دوائر الاختصاص الإدارية ، والقضائية ، وإنشاء أو إلغاء نقط بوليس مستديمة ، وإنشاء أو إلغاء مجلس بلدى فى المديرية ، وما يتعلق بأحكام الحكومة العامة والخاصة ، كبيع أراضى الفضاء المملوكة للدولة والمعدة للبناء فى مدن المديرية وقراها التى ليس لها مجالس بلدية ... الخ

ذلك هو مجمل اختصاصات مجالس المديرية وكيفية ممارسته . وإذا كان الأصل أن يستقل كل مجلس بممارسة اختصاصه فإن المادة ٦٠ قد أجازت لمجلس المديرية ، بموافقة وزير الداخلية ، أن يشترك مع غيره من مجالس المديرية أو مع المجالس البلدية ، فى إنشاء أو إدارة عمل من الأعمال التى تعود بالفائدة على المديرية أو المدن أو القرى التى تمثلها تلك المجالس ، ويعين وزير الداخلية بقرار منه شروط ذلك التعاون .

٢ — سير العمل بمجالس المديرية

رأينا أن رئاسة مجلس المديرية هى للمدير ، وفى غيابه لوكيل المديرية ، ثم لأكبر الأعضاء سنّاً إذا تكامل العدد القانونى ومضت نصف ساعة ولم يحضر الرئيس .

وينعقد المجلس بناء على طلب الرئيس . ولا يكون الانعقاد صحيحاً إلا إذا حضره أكثر من نصف الأعضاء المنتخبين (مادة ٣٤) ، وقبل أن يتولى الأعضاء المنتخبون عملهم يجب أن يؤدوا القسم في جلسة علنية (مادة ٣٠) والأصل في جلسات مجلس المديرية أنها علنية ، ويجوز انعقاد المجلس بهيئة سرية بناء على طلب الرئيس أو ربع الأعضاء المنتخبين على الأقل ، ثم يقرر المجلس بعد ذلك ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح تجرى في جلسة علنية أم لا (مادة ٣٢) .

وإذا لم يتكامل العدد القانوني بعد مضي نصف ساعة من الميعاد المحدد لإحدى جلسات دور الاجتماع ، تؤجل الجلسة لثلاثة أيام على الأقل أو سبعة على الأكثر ، ويدعى الأعضاء المتخلفون لحضور الاجتماع التالي . وتكون مداورات المجلس في الاجتماع الجديد صحيحة مهما بلغ عدد الأعضاء الحاضرين ، ما لم تكن هناك أحوال مشترط فيها أغلبية خاصة . فإن كان عدد الأعضاء أقل من العدد القانوني وجب أن يكون البحث قاصراً على المسائل الواردة في جدول أعمال الجلسة المؤجلة . (مادة ٢٦) .

والأصل أن تكون القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ، ما لم يتطلب القانون أغلبية خاصة . وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس . (مادة ٣٥) مع مراعاة ما ذكرناه بالنسبة لأصوات الأعضاء المعينين .

وللمجلس المديرية نوعان من دورات الاجتماع :

(١) دور اجتماع عادي : وينعقد مرة كل شهر على الأقل بدعوة من المدير . والدور عبارة من جلسة أو جلسات متتالية تنعقد بناء على دعوة واحدة ، ولا ينفذ دور الاجتماع إلا بعد النظر في جميع المسائل الواردة بجدول الأعمال والمناقشة فيها . (مادة ٣١) .

وإنجازاً للأعمال ، فقد حتم المشرع على المجلس أن يبدي رأيه في المسائل المعروضة عليه في مدة لا تتجاوز ثلاثة شهور ، فإذا طلب المدير أو الوزير الرأي بصفة مستعجلة يتعين إبداءه في مدى شهر واحد . « فإذا أبى المجلس إبداء رأيه أو تأخر في إبدائه في المواعيد المتقدمة جاز لمجلس الوزراء أن يقرر التجاوز عن هذا الرأي . » (مادة ٢٩) .

(ب) دور الاجتماع الخاص : لرئيس المجلس أن يدعو في « أى وقت كان ، لدور اجتماع خاص ، ويتحتم عليه دعوته إذا تقدم إليه بذلك نصف الأعضاء المنتخبين على الأقل ، بطلب كتابي موقع عليه منهم . وللرئيس الامتناع عن توجيه الدعوة لدور خاص أكثر من مرة واحدة في الشهر . وفي أدوار الاجتماع الخاصة لا يجوز للمجلس أن يتداول إلا في الأمور التي دعى من أجلها (مادة ٣١) .

ولا يكون اجتماع المجلس صحيحاً إلا في المكان المخصص له . وكل اجتماع يعقده الأعضاء في غير المكان القانوني يعتبر غير مشروع ، وبالتالي تكون القرارات الصادرة باطلة ، وعلى المدير أن يتخذ الوسائل اللازمة لفض الاجتماع فوراً . (مادة ٦٩) .

النظام الداخلي للمجلس واللجان :

لوزير الداخلية أن يصدر بموافقة مجلس الوزراء لوائح عامة تتضمن القواعد المتعلقة بالنظام الداخلي لمجالس المديرات وبطريقة السير في أعمالها . ولكل مجلس مديرية أن يضع لائحته بمراعاة اللائحة المذكورة ، ويجب المصادقة على تلك اللائحة بقرار من وزير الداخلية كما ذكرنا . (مادة ٣٨)

كما أن للمجلس أن يستعين بلجان دائمة يعينها في شهر يناير من كل عام . ومهمة هذه اللجان هي الفحص وتحضير الأعمال . ويحدد المجلس عدد أعضاء هذه اللجان واختصاصاتها ، ويتم انتخاب الأعضاء بطريق الاقتراع السري بالنسبة لكل لجنة ، وبالأغلبية النسبية .

واللجس أن يعين، بحسب مقتضيات الظروف لجاناً خاصة لأغراض معينة .
والأعضاء المعينون بحكم وظائفهم يكونون أعضاء في اللجان المكلفة بمسائل تدخل في اختصاصهم .

وللمدير أو وكيله الاشتراك في أعمال لجان المجلس . ويرأس المدير أو وكيله كل جلسة يحضرها . فإذا لم يحضر أحدهما الجلسة ، انتخبت اللجنة أحد أعضائها للرئاسة . (مادة ٣٩)

وتعرض تقارير اللجان على مجلس المديرية لإصدار قرار بشأنها ، وليس للمجلس أن يفوض لجنة في ممارسة اختصاصاته إلا إذا أجاز القانون ذلك صراحة . (مادة ٤٠) وجلسات اللجان ، على عكس المجلس ، سرية ، إلا أنه يجوز لكل عضو من أعضاء المجلس حق الحضور في جلسات اللجان دون أن يشترك في المناقشة أو أن يبدي ملاحظات ، إلا إذا قررت اللجنة خلاف ذلك . (مادة ٤١)

٣ - § رقابة السلطة المركزية على المجلس في ممارسة اختصاصاته

رأينا أن استقلال الهيئات اللامركزية بممارسة اختصاصها إنما يكون تحت رقابة السلطات المركزية ووصايتها ، وهذه الرقابة تتناول قرارات مجالس المديريات ، وكيفية سير العمل بها ، بل وتمتد إلى أعضائها على النحو التالي :

١ — الرقابة على قرارات مجالس المديريات : وقد رأينا أن هذه الرقابة

تتمثل في حاجة الكثير من تلك القرارات إلى تصديق السلطة المركزية بحيث لا تكون قابلة للتنفيذ بغير ذلك التصديق . وقد رأينا أيضاً أن هذا التصديق قد يتخذ صورة قرار وزاري ، أو قرار من مجلس الوزراء أو مرسوم . وقد ذكرنا أن حق التصديق يقتصر على الموافقة على القرار كما صدر من مجلس المديرية أو رفضه دون تعديله أو استبدال غيره به .

ولا تقتصر الرقابة على الأعمال الإيجابية الصادرة من مجالس المديریات ، بل تشمل أيضاً قراراتها السلبية ، فالمشرع يلزم اللجنة الاستشارية لمجالس المديریات ، وهى التى تمثل السلطة المركزية ، بأن تدرج فى ميزانية المجالس المبالغ اللازمة لأبواب معينة إذا أهملها المجلس كلها أو بعضها^(١) .

بل إن رقابة السلطة التنفيذية فى هذا الخصوص تمتد بصورة غير مباشرة إلى قرارات مجلس المديرية « القطعية » ، أى التى لا تحتاج إلى تصديق السلطة المركزية ، فهذه السلطة الأخيرة هى التى تشرف على تنفيذ جميع قرارات مجالس المديریات ، لأن عامل التنفيذ هو المدير الخاضع لرئاسة وزير الداخلية .

وأخيراً فإن المادة ٦٨ تنص على أن « تكون مداوات مجلس المديرية باطلة ولا يعمل بها إذا جاوز المجلس فيها حدود اختصاصه . ويصدر وزير الداخلية قراراً ببطالانها » .

وقد رأت لجنة مشروع الدستور أن تبرز أن الأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية ، وأن الرقابة يجب أن تكون فى أضيق الحدود ، فنصت على أن قرارات المجالس المحلية الصادرة فى حدود اختصاصها نهائية ، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية إلا لمنع تجاوز المجالس هذه الحدود أو للحيلولة دون إضرارها بالمصلحة العامة أو بمصالحها بعضها بعضاً ، كما أحالت الخلاف حول اختصاصات تلك الهيئات إلى المحكمة الدستورية العليا . ونذكر بماسبق

(١) تنص المادة ٤٤ من القانون على أنه « يجوز للجنة (اللجنة الاستشارية) أن تحذف أو تخفف من مشروع الميزانية أرقاماً أدرجها المجلس مع إقتراح كيفية استعمال المبالغ الناشئة عن الحذف أو التخفيض . ومع ذلك فإن عليها أن تدرج المبالغ اللازمة للأبواب الآتية إذا أهملها المجلس كلها أو بعضها :

١ — الالتزامات التى يكون المجلس مقيداً بها .

٢ — المصروفات التى يفرضها هذا القانون أو أى قانون آخر .

٣ — مصاريف الإدارة والصيانة المتعلقة بالمنشآت والمؤسسات أو الأعمال التى يقوم

بها المجلس .

أن قلناه من أن لأعضاء هذه المجالس حق الطعن أمام مجلس الدولة في قرارات السلطات المركزية إذا ما اعتدت على اختصاص هذه الهيئات .

٢ - الرقابة على سير العمل في المجالس : وتشرف عليه بصفة أساسية وزارة الداخلية ، عن طريق إدارة مجالس المديريات ، وبالاشتراك مع اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات التي أنشأها قانون هذه المجالس بمقتضى المادة ٣٣ منه^(١) . فتتولى إدارة مجالس المديريات التفتيش على حسابات هذه المجالس وعلى أعمال الإدارة بها . ويأخذ وزير الداخلية رأى اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات بخصوص قرارات المجالس المعروضة عليه لاعتماده أو لمصادقة مجلس الوزراء (مادة ٧١) وتبدي رأيها بالذات في الميزانيات التي تضعها هذه المجالس ، ويجوز لها أن تحذف أو تخفض من مشروع الميزانية أرقاماً أدرجها المجلس مع اقتراح كيفية استعمال المبالغ الناشئة عن الحذف أو التخفيض ، (مادة ٤٤) ولها أن تدرج في الميزانية مبالغ معينة كما ذكرنا ، إذا أغفلها المجلس .

وإذا كانت الرقابة تتولاها بصفة أساسية وزارة الداخلية التي تتبعها مجالس المديريات ، فإن الوزارات الأخرى قد يكون لها بعض الرقابة . ومثال ذلك وزارة الصحة ، فإنها تقرر لكل مديرية برنامجاً للإصلاحات الصحية والطبية التي يتعين القيام بها في مدى خمس سنوات ، وتقوم بالتفتيش على جميع المنشآت الصحية والطبية التابعة لمجالس المديريات ، وتبلغ ملاحظاتها إلى هذه المجالس لمراجعتها .

٣ - الرقابة على أعضاء المجلس :

رقابة السلطة المركزية على الأعضاء المعيّنين لا تحتاج إلى شرح ، لأن

(١) تشكل هذه اللجنة عن وكيل وزارة الداخلية رئيساً ومن مدير قسم الإدارة بوزارة الداخلية ومنسوب من كل من وزارات المالية والتربية والتعليم والزراعة والأشغال العمومية والمواصلات أعضاء .

السلطة المركزية لها عليهم — باعتبارهم موظفين — سلطة الرئيس على المردوس ، وبالتالي فإنها توجههم كيف تشاء ، ومن هنا خطورة جعل رئيس المجلس موظفاً عمومياً .

على أن سلطة الهيئات المركزية تمتد إلى الأعضاء المنتخبين أنفسهم ، فقد رأينا كيف تزول صفة العضوية عن العضو المنتخب عن طريق الإسقاط أو العزل وشروط ذلك ، كما ذكرنا أنه يجوز وقف العضو بقرار من وزير الداخلية إلى أن يتخذ المجلس قراراً بشأنه .

وأخيراً فإنه يجوز حل مجلس المديرية بمرسوم تبين فيه أسباب الحل ، وحينئذ يجب إجراء الانتخابات الجديدة في مدى ثلاثة أشهر من تاريخ حل المجلس (مادة ٧٢) .

وعقب صدور المرسوم بحل مجلس المديرية يصدر وزير الداخلية قراراً بتأليف لجنة من : أعضاء المجلس المنحل المعينين بحكم وظائفهم إذا أمكن ذلك ، ومن كبار الموظفين الآخرين التابعين للوزارات والمصالح لدى المديرية ، كما أن لوزير الداخلية أن يعين في هذه اللجنة بعض أعيان المديرية . ويرأس هذه اللجنة المدير وعند الاقتضاء وكيل المديرية ، وتجتمع في المواعيد التي يحددها المدير ، وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة ، وعند تساوى الآراء يرجح الجانب الذي منه الرئيس . وتقوم هذه اللجنة مقام المجلس في الأعمال المستعجلة (مادة ٧٣) .

الفرع الثالث

الموارد المالية لمجلس المديرية وميزانيته

من النتائج الأساسية التي تترتب على منح المديرية شخصية معنوية مستقلة عن الدولة أن تكون لها ذمة مالية تمكنها من القيام بواجباتها ، والوفاء

بالتزاماتها : ومن ثم يجب أن تكون لها موارد تحصل عن طريقها على ما يلزمها من مال . وفيما يلي نعرض لهذه الموارد ، ثم لكيفية تحضير ميزانية المجلس .

١ - § الموارد المالية للمديرية

تحصل المديرية على حاجتها من الأموال عن طريقين : —

الطريق الأول : وهو الضرائب التي سماها المشرع خطأ (الرسوم) وهى ضرائب محلية مرتبطة بالضرائب العامة التي تجبها الدولة ، وتمثل نسبة مئوية منها . وقد نص على هذه الضرائب في المواد ١٩ و ١٩ مكرر و ٢٠ من القانون على النحو التالي : —

مادة ١٩ : « لمجلس المديرية أن يقرر « رسوماً » إضافية لمدة معينة على ضرائب الأتليان في المديرية .

ويكون قراره قاطعاً ويصدر به مرسوم إذا لم يتجاوز ٨٪ من مجموع ضرائب الأتليان في المديرية .

ويجوز للمجلس زيادة الرسوم ، الإضافية إلى ١١٪ من مجموع ضرائب الأتليان ، ولا يكون قراره بالنسبة للزيادة نافذاً إلا إذا صدق عليه مجلس الوزراء وصدر مرسوم بذلك .

مادة ١٩ مكرر : « لمجلس المديرية أن يقرر أيضاً رسوماً إضافية على ضرائب الأتليان في المديرية لمدة معينة بما يوازي تكاليف إنشاء ما يدخل في حدودها من الطرق الإقليمية وتعديلها ورصنها وما يستلزمه ذلك من أعمال صناعية ولا تكون هذه الرسوم نافذة إلا إذا صادق عليها مجلس الوزراء وصدر بها مرسوم . » (١)

مادة ٢٠ : « لمجلس المديرية أن يقرر أيضاً رسوماً ، إضافية لمدة معينة على كل ضريبة عامة أخرى مقررة في المديرية . وفي هذه الحالة لا يكون قراره نافذاً إلا إذا صادق عليه مجلس الوزراء وصدر مرسوم بذلك . »

الطريق الثاني : ويشمل الموارد المالية من غير فئة الضرائب ، كالأرباح الناجمة عن استغلال الأملاك وبيع أشغال الملاجىء ومنتجاتها ، والتبرعات والوقف والهبات والوصايا التي يقدمها الأفراد وأخيراً الإعانات التي تقدمها الحكومة للمدريات .

وقد لوحظ عدم كفاية الموارد المالية الحالية لمواجهة الأعباء المتزايدة التي أُلقيت على عاتق مجالس المدريات ، ولما كان المورد الأساسي للمديرية هو الضريبة الإضافية على الأطنان ، فقد طلب البعض أن تنزل الدولة كلية عن هذه الضريبة لمجالس المدريات ^(١) أو على الأقل رفع الحد الذي يكون قرار المجلس فيه نهائياً من ٨ ٪ إلى ١٥ ٪ وتعليق مازاد على ذلك على مصادقة السلطة المركزية .

وقد أقرت لجنة مشروع الدستور الجديد هذا الاتجاه ، فنصت على أن يدخل في موارد الهيئات المحلية ، الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي ، أصلية كانت أم إضافية ، بشرط ألا تتناول تلك الضرائب والرسوم انتقال الأشخاص أو مرور الأموال بين الوحدات الإدارية خوفاً من تقييد حرية المواطنين في ممارسة مهنتهم وأعمالهم في مختلف أجزاء إقليم الوطن ، كما قررت أن يدخل في موارد مجالس المدريات حصيلة ضريبة الأطنان مع جواز تخصيص قدر معين منها للمجالس البلدية وفقاً للقانون ، وأن الدولة تكفل احتياجات الهيئات المحلية من معاونة فنية وإدارية ومالية وفقاً لما ينظمه القانون .

(١) راجع رسالة الدكتور أنور عبد السلام القبانى عن « الضرائب المحلية في التشريع المصرى والمقارن » سنة ١٩٤٣ . ص ٣٢٢ .

أما لجنة تنظيم الإدارة اللامركزية فقد اقترحت في مشروع قانون الهيئات المحلية الذي أعدته أن تشمل موارد مجلس المديرية :

- ١ — ثلاثة أرباع الضريبة الأصلية المقررة على الأطنان في المديرية .
- ٢ — ما يقرره المجلس من ضريبة إضافية على ضريبة الأطنان المذكورة ، ويكون قراره نهائياً إذا لم تتجاوز الضريبة الإضافية ١١ ٪ من مجموع الضريبة الأصلية ، ويخضع فيما زاد على ذلك لمصادقة مجلس الوزراء .

وفي كلتا الحالتين يكون تقرير الضريبة الإضافية لمدة معينة وبمرسوم .

٢ - § ميزانية مجلس المديرية

وفقاً للمادة ٤٣ من القانون ، على مجلس المديرية أن يعد ميزانية شاملة للإيرادات ومصروفاته ، ويقدمها إلى وزير المالية قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل . ويرفق المجلس بمشروع ميزانيته جميع البيانات والمقاييس والأوراق التي بنيت عليها تقديرات الميزانية من إيرادات ومصروفات .

ويتبع في تحضير ميزانية مجالس المديرية نفس القواعد المتبعة في تحضير ميزانية الدولة .

ويصدر باعتماد الميزانية قرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى « اللجنة الاستشارية لمجالس المديرية » .

وتملك تلك اللجنة كما رأينا أن تحذف أو تخفض من مشروع الميزانية ، وأن تقترح كيفية استعمال المبالغ الناشئة عن الحذف أو التخفيض ، ولها أيضاً أن تدرج في الميزانية المبالغ اللازمة للأبواب الآتية إذا أهملها المجلس كلها أو بعضها : —

١ — الالتزامات التي يفرضها قانون مجالس المديرية أو أى قانون آخر (١) .

٢ — المصروفات التي يفرضها هذا القانون أو أى قانون آخر .

٣ — مصاريف الإدارة والصيانة المتعلقة بالمنشآت والمؤسسات أو الأعمال التي يقوم بها المجلس . (المادة ٤٤) .

وعلى تلك اللجنة أن تخطر المجلس بملاحظاتها على مشروع ميزانيته ليمدّ رأيه فيها ، فإذا ظلا مختلفين ، رفع الأمر للبت فيه إلى مجلس الوزراء ، بتقرير من وزير الداخلية يتضمن رأى اللجنة ورأى مجلس المديرية ومختلف الاقتراحات الأخرى وملخص الأسباب التي بنيت عليها .

وإذا لم يصدر قرار وزير الداخلية بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية ، يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القرار بالميزانية الجديدة .

وكل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة فيها ، وكل مبلغ يراد نقله من باب إلى آخر من أبواب الميزانية أو من بند إلى آخر في باب الأعمال الجديدة يجب عرض أمره على وزير الداخلية بناء على طلب مجلس المديرية ، ويصدر الوزير التصريح اللازم بقرار منه بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية لمجالس المديرية . على أنه يجوز للمجلس — كما ذكرنا —

(١) من المبالغ الواجب إدراجها في الميزانية تخصيص ٦٦ ٪ من حصيله الضرائب الإضافية على الأطنان للتعلم الإلزامي ، لحساب وزارة التربية والتعليم . ولقد كان قانون مجالس المديرية يقصر اختصاص مجالس المديرية على التعلم الإلزامي وحده ، ولكن هذا الاختصاص نقل إلى وزارة التربية والتعليم بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٥٠ ، كما نقل إليها كل ما يتعلق بهذا التعلم من ميزانية وموظفين وموجودات . هذا وقد صدر القانون رقم ٣٧٣ لسنة ١٩٥٣ ونص فيه على أنه من الواجب « على كل مجلس مديرية أن يدرج في ميزانيته سنويا للتعلم الابتدائي مبلغا يعادل ٦٦ ٪ من مجموع الرسوم الإضافية المقررة على ضرائب الأطنان بمقتضى المادتين ٢٠ و ١٩ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ وعلى كل مجلس بلدية أن يدرج لهذا الغرض في ميزانيته سنويا مبلغا يعادل ١ ٪ من مجموع إيراداته » وتدفع هذه المبالغ لوزارة التربية والتعليم لتتولى انفاقها في شؤون التعلم الابتدائي » ومن هذه المبالغ أيضا تخصيص ٢٠ ٪ من مجموع الضرائب الإضافية للصرف على الشؤون الصحية في المديرية .

أن يقرر نقل الاعتماد الخاص ببند إلى بند آخر في الباب الواحد ، ماعدا الباب الخاص بالأعمال الجديدة (المواد ٤٥ و ٤٦ و ٤٧) .

وأخيراً فعلى المجلس أن يضع الحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنقضى بعد ثلاثة أشهر على الأكثر من انتهاء السنة المالية . ويصدر باعتماد هذا الحساب قرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية لمجالس المديریات . وتنشر الميزانية والحساب الختامي في الجريدة الرسمية بعد اعتمادها (المادة ٤٨ و ٤٩) .

المبحث الثاني

المجالس البلدية

تمهيد

عرفت مصر نظام المجالس البلدية لأول مرة في سنة ١٨٩٠ ، إذ أنشئ في هذا التاريخ مجلس بلدى لمدينة الأسكندرية عقب مفاوضات مع الدول صاحبة الامتيازات . (١)

وفي ٢٦ أكتوبر سنة ١٨٩٣ أصدر مجلس النظار قراراً بإنشاء مجالس محلية في بعض مدن القطر ، تتكون من المواطنين دون الأجانب ، وتعتمد في مواردها على إعانة من الحكومة ، وقد وضعت لها الحكومة لائحة أساسية صدرت بقرار من وزير الداخلية في ٤ يوليو سنة ١٩٠٣ واستعيض عنها بلائحة أخرى صدرت في ١٤ يوليو سنة ١٩٠٩ .

(١) كان قد صدر في ٨ يونية سنة ١٨٨١ أمر عال بإنشاء مجلس بلدى مختلط لمدينة المنصورة يشترك في عضويته الوطنيون والأجانب ، ولكن هذا الأمر لم ينفذ فعلاً إلا في سنة ١٨٩٦ ، وهذه المثابة يكون مجلس بلدى الأسكندرية هو أقدم المجالس البلدية في مصر .

وابتداء من سنة ١٨٩٦ تعددت المجالس البلدية المختلطة التى يشترك فى عضويتها الوطنيون والأجانب فى مقابل التزامهم بدفع الرسوم البلدية ، نظراً لما ثبت من أن الإعانة الحكومية غير كافية للنهوض بجميع المرافق البلدية ، وقد أنشئ من هذا النوع حتى سنة ١٩١٧ ثلاثة عشر مجلساً . وفى هذا التاريخ عدلت الحكومة من إنشاء مجالس جديدة من هذا النوع ، وبقيت تلك المجالس خاضعة للأحكام التى تضمنتها الأوامر العالية الخاصة بكل منها .^(١) وفى سنة ١٩١٨ أنشئ نوع ثالث من المجالس هو المجالس « القروية » ، يعتمد على الرسوم الاختيارية التى يقررها ، وكانت تحكمه اللائحة الأساسية الصادرة من وزير الداخلية فى ٩ فبراير سنة ١٩١٨ .

وهكذا وجد فى مصر ثلاثة أنواع من المجالس وهى :

١ — المجالس المحلية .

٢ — المجالس البلدية المختلطة .

٣ — المجالس القروية .

وكان مرجع هذا التنوع إلى نظام الامتيازات الأجنبية الذى كان يقيد من سلطان الحكومة لصالح الأجانب الممتازين . وبالرغم من صدور دستور سنة ١٩٢٣ الذى اعترف صراحة للمدن والقرى بالشخصية المعنوية ، فقد ظلت تلك الشخصية معطلة ردىاً من الزمن لعدم وجود مجالس فى كثير من المدن والقرى وعلى رأسها عاصمة البلاد^(٢) .

ولما أزيح عن عائق البلاد كابوس الامتيازات الأجنبية ، واستردت الدولة حريتها ، صدر القانون رقم ١٤٥ فى ٣١ أغسطس سنة ١٩٤٤ بنظام المجالس البلدية والقروية ، ففضى على الأنظمة القديمة ، ووجد نظام المجالس

(١) الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٥٢ .

(٢) لم يزد عدد هذه المجالس على ٢٥ مجلساً عامياً و ١٣ مجلساً مخفطاً و ٨٧ مجلساً قروياً فى وقت كان فيه مجموع المدن والقرى أكثر من أربعة آلاف .

البلدية ، وجعلت عضوية تلك المجالس قاصرة على المصريين دون الأجانب ،
وصدر بانتخاب أعضاء المجالس البلدية والقروية مرسوم في ١٧ يونية
سنة ١٩٤٥ .

وقد عدل القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ عدة مرات (وكذلك مرسوم
١٧ يونية سنة ١٩٤٥) وبالرغم من ذلك فقد ظلت أحكامه في حاجة ماسة
إلى التعديل . ولهذا فقد روى الاستعاضة عن التشريع السابق بتشريع جديد
تدج فيه كافة التعديلات السابقة ، مع إضافة تعديلات جديدة تتطلبها سياسة
الإصلاح والنهوض بمرافق البلاد ، ومن ثم فقد صدر القانون رقم ٦٦
لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية في ١٠ فبراير سنة ١٩٥٥ .

وقد روعي في وضع التشريع الجديد الأسس التالية :

١ — القضاء على التفرقة الموجودة في ظل قانون سنة ١٩٤٤ بين
المجالس البلدية والقروية ، تلك التفرقة التي لا يوجد لها ما يبررها ، ظالماً ،
أن كلا من هذين النوعين من المجالس يتولى شئونها ذات صبغة واحدة ألا وهي
الشئون ذات الصبغة البلدية ،^(١) ولا شك في سلامة هذا الرأي .

٢ — زيادة الموارد المالية للمجالس البلدية وتنميتها .

٣ — تزويد الهيئات القائمة على المجالس البلدية بالعناصر النافعة .

٤ — تسهيل سير العمل بها ، وتعزيز الرقابة عليها ، وعلى القرارات التي
تصدر ضماناً لسرعة البت فيها ،^(٢) .

ولما كان تطبيق النظام الجديد يقتضى فسحة من الوقت تتمكن في أثناءها
وزارة الشئون البلدية والقروية من استصدار القرارات اللازمة لتنفيذه فقد
نص على استمرار العمل بالقرارات واللوائح الصادرة تنفيذاً للقانون رقم
١٤٥ لسنة ١٩٤٤^(٣) بنظام المجالس البلدية والقروية ، كما نص على

(٢١) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ .

(٣) وكذلك القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٢٣ الخاص بالجبانات .

استمرار العمل بأحكام القانون رقم ٤٠٣ لسنة ١٩٥٣ (المعدل بالقانون رقم ٥٨٥ لسنة ١٩٥٣) والذي ينص على أنه :

« في حالة حل أحد المجالس البلدية أو القروية خلال فترة الانتقال المنصوص عليها في الإعلان الدستوري الصادر في ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ ، جاز تأجيل إجراء الانتخابات الجديدة إلى ما بعد انتهاء الفترة المذكورة ، ويصدر قرار من مجلس الوزراء بتعيين يوم الانتخاب ، وتكون للجنة المنصوص عليها في المادة ٦٠ كل اختصاصات المجلس المنحل .

» ويعتبر في حكم المجلس المنحل كل مجلس تنتهى مدته أو يحول من مجلس قروى إلى مجلس بلدى ، . وذلك لأن فترة الانتقال لما تنقضى بعد .

هذا والقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ هو القانون العام للمجالس البلدية ، وقد جرى المشرع على استثناء بعض المدن التى تحيط بها اعتبارات خاصة ونظمها بقوانين خاصة ، ومن أمثلة ذلك القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ بإنشاء مجلس بلدى لمدينة القاهرة والقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء المجلس البلدى لمدينة الاسكندرية ، والقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء المجلس البلدى لمدينة بورسعيد^(١) . والملاحظ أن هذه القوانين تقوم على الأسس العامة التى تحكم جميع المجالس البلدية ، وإن كانت تراعى الاعتبارات والظروف الخاصة التى تحيط بتلك المدن . ولكن هذا لا يخرج تلك المجالس عن طبيعتها ، ومن ثم فإنها تخضع للقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ فيما لا يتعارض مع قانونها الخاص .

وندرس نظام المجالس البلدية وفقاً للترتيب الذى اتبعناه فى دراستنا لمجالس المديريات : فنعرض أولاً لتشكيلها ، ثم لاختصاصاتها ، وأخيراً لمواردها المالية .

(١) عدلت تلك القوانين فى تواريخ لاحقة .

الفرع الأول

تشكيل المجالس البلدية

ذكرنا أن القانون الجديد رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ قد ألغى التفرقة بين المجالس البلدية والقروية^(١)، ومن ثم فإن النظام قد أصبح موحدًا بالنسبة لجميع المجالس البلدية التي لا تخضع لقانون خاص. وهذا ما نصت عليه المادة ٧٩ من هذا القانون إذ تقول: «تعتبر مجالس بلدية في تطبيق هذا القانون وتسرى عليها أحكامه المجالس البلدية والقروية الموجودة الآن عدا المجالس البلدية المنشأة بقوانين خاصة».

وينشأ المجلس البلدى بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية، يحدد فيه دائرة اختصاص المجلس. وإذا كان الأصل أن يكون لكل بلدة مجلسها الخاص، فإن المادة الأولى من القانون قد أجازت أن يشمل اختصاص المجلس أكثر من بلد في دائرة المحافظة أو المديرية. وفي هذه الحالة يعين وزير الشؤون البلدية والقروية البلد الذى يكون فيه مقر المجلس، ويطلق على المجلس اسم هذا البلد. ولا شك أن هذا يساعد على توحيد الجهود ويحول دون تشتيتها، نظرًا لتعدد القرى في المناطق الزراعية، فيمكن ضم عدة قرى في نطاق مجلس بلدى واحد.

وهنا أيضا ألزم المشرع الخطة التي سار عليها في تكوين المجالس المشرفة

(١) كان القانون القديم ينص على أن كل مجلس ينشأ في بلدة يبلغ عدد سكانها خمسة عشر ألفا من السكان فأكثر يعتبر مجلسا بلديا إلا إذا اعتبره وزير الشؤون البلدية والقروية بقرار منه مجلسا قرويا على سبيل الاستثناء. وكل مجلس ينشأ في بلدة يقل عدد سكانها عن خمسة عشر ألفا من السكان، يعتبر مجلسا قرويا ما لم يعتبره وزير الشؤون البلدية والقروية مجلسا بلديا على سبيل الاستثناء وبقرار خاص.

فالعبرة في نظر القانون القديم كانت بعدد السكان مع مراعاة أهمية البلدة لإعمال الاستثناء السابق بحدوده.

على الهيئات اللامركزية ، إذ مزج بين العناصر المعينة والعناصر المنتخبة ، واحتفظ للعناصر الأخيرة بالترجيح على النحو التالي :

١ - § الأعضاء المعينون

أولاً : رئيس المجلس : ورئيس المجلس ، كما كان الشأن في القانون القديم ، هو المدير في عاصمة المديرية ، والمحافظ في قاعدة المحافظة . وفي حالة غياب أحدهما ينوب عنه من يقوم مقامه في وظيفته .

أما بالنسبة للمجالس الواقعة في خارج مقر المديرية أو المحافظة ^(١) ، فيجوز للمدير أو المحافظ أن ينيب عنه في رئاسة تلك المجالس وكيل المديرية أو المحافظة أو مأمور المركز أو مأمور البندر أو مأمور القسم في محافظات الحدود بحسب الأحوال . ويجوز له نذب من ينوب عن مأمور المركز أو البندر في حالة غيابه .

فالرياسة وفقاً للقانون الجديد هي للمدير أو المحافظ دائماً سواء أكان المجلس في عاصمة المديرية أو المحافظة أو خارجها . أما القانون القديم فقد كان يجعل رئاسة المجالس في خارج العاصمة لمأموري المراكز بالنسبة للبدن الواقعة في دائرة اختصاصهم . أما الآن فإنهم لا يمارسون هذا الاختصاص إلا عن طريق النذب ، فيتيسر بذلك سبيل محاسبتهم ومراجعتهم في تصرفاتهم أمام الجهة التي نذبتهم ^(٢) .

وكذلك أناب المشرع في رياسة المجلس في حالة غياب المدير أو المحافظ من يقوم مقامه في وظيفته ، وبذلك — كما تقول المذكرة الإيضاحية للقانون —

(١) فيما عدا البلاد التي يصدر بشأنها قرار خاص من وزير الشؤون البلدية والقروية .
(مادة ٢ فقرة ١) .

(٢) المذكرة الإيضاحية للقانون .

« تنحصر الرياسة دائماً في ممثل للسلطة المركزية ، . وكان القانون القديم يجعل للمجلس وكلاء من الأعضاء المنتخبين .

وهذا الاتجاه ، في تشديد قبضة السلطة المركزية على المجالس البلدية لا يتفق والأسس التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية كما ذكرنا ، وما قلناه عن رياسة المدير لمجلس المديرية ، يصدق من باب أولى على المجالس البلدية .

ثانياً : أعضاء معينون بحكم وظائفهم : ويعينون بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية بعد الاتفاق مع الوزراء المختصين . ويمثلون كلا من وزارات الشؤون البلدية والقروية . والصحة العمومية والأشغال العمومية والتربية والتعليم والشؤون الاجتماعية والمالية والاقتصاد (١) .

فأصبحت الوزارات الممثلة في المجلس ستة بعد أن كانت أربعاً .

ويجوز أن يعين بالطريقة ذاتها في المجالس التي تقع في دائرة اختصاصها ميناء أو بلد على الحدود عضو يمثل مصلحة الجمارك . كما يجوز للوزارات غير الممثلة في المجلس أن تندب من يمثلها عند النظر في أمر يتعلق بها ، ويشارك هؤلاء المندوبون في المناقشات دون التصويت .

ثالثاً : ويجوز تعيين أربعة أعضاء على الأكثر من أعيان البلد بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية بناء على اقتراح المدير أو المحافظ . وهذا تجديد لم يكن له مقابل في القانون القديم ، ويتفق مع الحكمة التي يقوم عليها مبدأ التعيين ، فقد « يحجم بعض ذوي الكفاية من أصحاب المصالح الحقيقية في البلاد عن خوض المعارك الانتخابية أو تسفر نتائج الانتخابات عن عدم تمثيلهم » (٢) .

(١) أضيف إلى الأعضاء المعيّنين بحكم وظائفهم ممثل الوزارة التربية والتعليم والشؤون البلدية والقروية وهي الوزارة المشرقة على المجالس البلدية والقروية .
(٢) المذكرة الإيضاحية للقانون .

مدير المجلس البلدى :

هذا النظام كان موجوداً فى القانون القديم واستبقاه القانون الحالى ، وبمقتضاه يجوز أن يعين لبعض المجالس البلدية مدير ، تابع لوزارة الشؤون البلدية والقروية ، يشمل اختصاصه دائرة مجلس واحد أو أكثر ، ويحدد وزير الشؤون البلدية والقروية المجالس التى يعين فيها وطريقة تعيينه .

ويتولى هذا المدير اختصاصات رئيس المجلس عدا دعوة المجلس للاجتماع ، وإعداد جدول الأعمال لدور الانعقاد ، ورئاسة الجلسات . وقد روى فى ذلك التوفيق بين مهام رئيس المجلس البلدى وشئون وظيفته الإدارية ، فمدير المجلس يكون له من درايته الفنية والإدارية ما يكفل حسن سير العمل ، والتخفيف عن المديرين والمحافظين أو من ينوبون عنهم .

وهذا المدير ليس عضواً بالمجلس ، ولكنه موظف يتبع وزارة الشؤون البلدية والقروية . وتدرج وظيفته فى ميزانية تلك الوزارة ، ولكن على المجلس أو المجالس أن تؤدى مرتبه إلى الوزارة وأن تدرج الاعتماد اللازم لذلك فى ميزانيتها . ويجوز لوزير الشؤون البلدية والقروية أن يعهد بهذه الوظيفة إلى موظف فى الوزارة المذكورة بالإضافة إلى عمله ، وفى هذه الحالة لا يؤدى المجلس أو المجالس المختصة مرتبه (مادة ٦٠)

كما أنه رعاية للمجالس البلدية ، ومعاونة لها فى أداء وظيفتها ، أجازت المادة ٦١ من القانون لوزارة الشؤون البلدية والقروية أن تعين للمجلس البلدى موظفاً مالياً ، يكون تابعاً لها ، ويختص بمراجعة حسابات المجلس إيراداً ومصرفاً ، ويكون مسئولاً عن سلامتها ومطابقتها للوائح والقوانين والتعليمات المالية . وتدرج ميزانيتها فى ميزانية وزارة الشؤون البلدية والقروية ، وعلى المجلس المختص أن يؤدى مرتبه للوزارة وأن يدرج الاعتماد اللازم لذلك فى ميزانيته .

٢ - § الأعضاء المنتخبون

بجوار الأعضاء المعينين الذين ذكرناهم فيما سلف ، يتكون المجلس البلدى من أعضاء منتخبين ، لا يقل عددهم عن ٧ ولا يزيد عن ١٢ ، ويحدد وزير الشئون البلدية والقروية العدد المناسب لكل بلدة بمراعاة ظروفها. وكان الحد الأدنى للمنتخبين فى القانون القديم ١٠ والأقصى ١٨ ، فأنقص عددهم بحيث أصبح لا يزيد على ١٢ ولا يقل عن ٧ طبقاً لما أسفرت عنه التجربة من أن كثرة عددهم تعوق سير العمل . (١)

ولما كان القانون الجديد قد زاد عدد الأعضاء المعينين ، وأجاز تعيين بعض الأعيان كأعضاء فى المجلس ، ولما كان الأساس فى المجالس البلدية أنها لا تعدو أن تكون برلمانات صغيرة يترأس فيها الأهالى على حكم أنفسهم بأنفسهم ، فقد نص على أن تكون الأغلبية دائماً فى التشكيل للأعضاء المنتخبين . (٢) وهذا ماضمنه المشرع المادة الثانية فقرة « ج » .

غير أنه بالرغم من ذلك فإن صفة اللامركزية قد تضاءلت فى القانون الجديد : لأن الفارق بين عدد الأعضاء المعينين والمنتخبين قد يكون ضئيلاً وقد لا يزيد على عضو واحد ، كما أن الأعضاء المعينين فى المجالس البلدية لهم صوت فى جميع المداولات بعكس ما رأيناه فى أعضاء مجلس المديرية المعينين . والرئيس ، وهو المدير أو المحافظ أو من يندبه ، هو ممثل للسلطة المركزية وصوته مرجح . ولهذا فإن التشريع الجديد هو بمثابة تقوية للمركزية على حساب اللامركزية بالرغم من اعترافه بأن المجالس البلدية هى بمثابة برلمانات صغيرة يترأس فيها الأهالى على حكم أنفسهم بأنفسهم ،

أولاً : ناخبو أعضاء المجالس البلدية : يجب أن يتوافر فى أعضاء المجالس البلدية الشروط التى عدتها المادة الثالثة من القانون وهى :

١ — أن يكون مصرياً ، مع مراعاة ما سبق ذكره بالنسبة للمتجنسين .

٢ — ألا تقل سنه عن ٢١ سنة ميلادية .

٣ — أن يكون مالكا في حدود البلد لعقار مبنى أو شريكا فيه أو يشغل عقاراً مبنياً عن طريق الانتفاع أو كان مستأجراً لعقار أو مقماً فيه مدة سنة سابقة على تاريخ الانتخاب .

وهذا الشرط كما هو واضح عبارة عن مجرد « إقامة » لمدة سنة سابقة على الانتخاب .

٤ — ألا يكون قد سبق الحكم عليه :

(١) فى جنائية .

(ب) فى جنحة سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو تأثير على الشهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق أو تشرد أو فى جريمة ارتكبت بقصد التخاص من الخدمة العسكرية وكذلك للشروع فى إحدى هذه الجرائم ما لم يكن قد مضت خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائى .

(ح) بالحبس فى جريمة من الجرائم الانتخابية أو فى الشروع فىهما لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائى .

(د) فى جنحة مخدرات ما لم يكن قد مضت خمس سنوات من تاريخ إنقضاء العقوبة .

٥ — ألا يكون ممن أشهر إفلاسهم ما لم يكن قد مضت خمس سنوات من تاريخ شهر الإفلاس إلا إذا رد إليهم اعتبارهم قبل هذه المدة .

٦ — ألا يكون من المحجور عليهم مدة الحجر أو من المصابين بأمراض عقلية المحجوزين مدة حجزهم .

٧ — ألا يكون من العاملين من الضباط وصف الضباط والجند في القوات المسلحة والبوليس وأية هيئة ذات نظام عسكري مدة خدمتهم .

ثانياً : المرشحون للانتخاب والتعيين من الأعيان : ويشترط في المرشح :

١ — أن يكون اسمه مدرجاً بأحد جداول الانتخاب للمجالس البلدية في البلد أو البلاد الداخلة في اختصاص المجلس ، وهذا لا يكون إلا إذا استوفى شروط الناخب بطبيعة الحال .

٢ — ألا تقل سنه عن ٢٥ سنة ميلادية .

٣ — أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة . وكان الواجب أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة على الأقل حتى يكون في إمكانه القيام بواجبات منصبه .

٤ — أن يكون محل إقامته العادية في دائرة اختصاص المجلس .

٥ — أن تكون القيمة الإيجارية لمسكنه أو لمحل عمله ٧٢ جنيهاً على الأقل في السنة أو أن يدفع ضرائب أطيان لا تقل عن خمسة عشر جنيهاً في السنة . ويلاحظ أن القانون قد رفع قيمة النصاب المالي ، لأن القانون القديم كان يكتفي بأن تكون القيمة الإيجارية للمسكن أو لمحل العمل ٢٤ جنيهاً في السنة أو أن يدفع المرشح ضريبة مبان قيمتها جنيهان . وقد بررت المذكرة الإيضاحية هذه الزيادة في القيمة الإيجارية وفي الضرائب واشترط كونها ضرائب أطيان ، بأنها « ضمان لتمثيل الناخبين بعناصر صالحة » . ولعل مرجع هذا إلى الفكرة القائمة على أن المجالس المحلية تنحصر مهمتها في الإشراف على المصالح المحلية ، والأغنياء هم أدرى الناس بهذه المصالح ، وقد سبق أن ناقشنا هذه الفكرة .

ولما كان المشرع قد رفع النصاب ، وكان من الممكن ألا يتوافر العدد اللازم للأعضاء المنتخبين ، فإنه نص على أن يستوفى العدد المقرر للأعضاء

المنتخبين ، ممن يدفعون ضرائب أكثر من غيرهم . فإذا تعدد من يدفعون النصاب الأدنى ، فإن الشرط يعتبر متوافراً لديهم جميعاً .

وقد استن القانون الجديد سنة حميدة إذ قرر أن يعفى من شرط النصاب المالى من كان حاصله على مؤهل دراسى عال تشجيعاً لحمة المؤهلات العالية على التقدم للترشيح .

٦ - أن يودع المرشح خزانة المجلس البلدى تأميناً قدره خمسون جنيهاً يخصصه المجلس للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح أو لم يحز فى الانتخابات عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل ، ويخفض هذا المبلغ إلى النصف بالنسبة إلى من يرشح نفسه فى أحد المجالس الواقعة فى دائرة مديرية أسوان ومحافظات الحدود . (مادة ٤)

ثالثاً : إجراءات الانتخاب والطنع فيها :

تجرى وزارة الداخلية الانتخابات البلدية طبقاً لنظام يصدر به قرار من مجلس الوزراء . والانتخابات كما رأينا موقوفة حتى نهاية فترة الانتقال .

ويعتبر البلد الذى يجرى فيه الانتخاب دائرة انتخابية واحدة أو عدة دوائر وفقاً للقرار الذى يصدر من وزير الشؤون البلدية والقروية بالاتفاق مع وزير الداخلية . على أنه إذا كانت دائرة اختصاص المجلس تشمل أكثر من بلد واحد ، يصدر وزير الشؤون البلدية والقروية قراراً بتقسيمها إلى دوائر ويبين عدد الأعضاء الذين تنتخبهم كل دائرة ، مراعيأ فى ذلك نسبة عدد سكانها إلى عدد السكان الذين تشملهم دائرة اختصاص المجلس . (مادة ٥) .

أما الطعن فى الانتخابات البلدية ، فقد كان أول الأمر من اختصاص المحكمة الابتدائية الواقع بدائرتها المجلس البلدى طبقاً للرسوم الصادر فى ١٧ يونيو سنة ١٩٤٥ الخاص بانتخابات المجالس البلدية والقروية (المعدل

في ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٥٤) ولكنه بعد إنشاء مجلس الدولة المصري في سنة ١٩٤٦ قد أصبح من اختصاص محكمة القضاء الإداري كما هو الشأن بالنسبة للطعون في انتخابات أعضاء مجلس المديرية . وما قلناه عن إجراءات وطبيعة الطعون في انتخابات أعضاء مجلس المديرية يصدق على الطعون في هذه الحالة ، بل إن إجراءات الطعن في الحالتين واحدة ، وقد أجمعت محكمة القضاء الإداري المصرية الشروط التي يجب توافرها في الطعن حتى يكون مقبولا في حكمها الصادر في ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ حيث تقول : « إن المادة ٣٩ من المرسوم الصادر في ١٧ يونية سنة ١٩٤٥ بشأن انتخابات المجالس البلدية والقروية المعدل بالمرسوم الصادر في ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٥ قد اشترطت لقبول الطعن شكلا توافر خمسة شروط : الأول أن يصدر الطعن من ناخبين والثاني أن يحصل بعريضة إلى رئيس المجلس البلدي والثالث أن تشتمل العريضة على الأسباب التي بنى عليها الطعن ، والرابع أن يوقع على العريضة نفس الطاعن وأن يكون التوقيع مصدقا عليه والخامس أن يحصل الطعن وتقديم الطلب في بحر الخمسة عشر يوما لإعلان نتيجة الانتخاب . وهذه الشروط كلها ضرورية ولازمة قانوناً لقبول الطعن شكلا ، ويترتب على إغفالها كلها أو بعضها بطلان الطعن وعدم قبوله شكلا (١) . وهي الشروط المتطلبة في الطعون المقدمة في انتخابات أعضاء مجالس المديريات كما رأينا .

هذا واضمان حرية الانتخاب ، فقد نص المشرع على عقوبات توقع على كل من يعمل على إفسادها فرداً عادياً كان أو موظفاً (٢) .

(١) مجموعة أحكام المجلس ، السنة الخامسة ، ص ٢٠٦ .

(٢) نص على هذه الجرائم في المواد من ٧٠ إلى ٧٨ من القانون على النحو التالي :

مادة ٧٠ : « يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تجاوز مائة جنيه أو

يأخذى هاتين العقوبتين :

أولاً : كل من تعمد ادراج اسم في جدول الانتخاب أو حذفه منه بغير حق أو تعمد عدم ادراج اسم فيه أو عدم حذفه منه .

== ثانيا : من توصل إلى إدراج اسمه أو اسم غيره في جدول الانتخاب مع علمه بعدم توافر الشروط المقررة لاستعمال حق الانتخاب فيه .

ثالثا : كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع ناخب من الادلاء بصوته أو لإكراهه على التصويت على وجه معين .

رابعا : كل من أعطى آخر أو عرض أو التزم بأن يعطيه فائدة لنفسه أو لغيره كي يحمله على التصويت على وجه معين أو الامتناع عن التصويت .

خامسا : كل من قبل أو طلب فائدة من هذا القبيل لنفسه أو لغيره .

سادسا : كل من تعمد التصويت باسم غيره .

ثامنا : كل من استعمل حقه في الانتخاب واحد أكثر من مرة .

مادة ٧١ : « يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تتجاوز مائتي جنيه :

أولا : كل من أدخل بحرية الانتخاب ...

ثانيا : كل من اختلس أو أخفى أو أعدم أو أفسد جدول انتخاب أو ورقة انتخاب ...

ثالثا : كل من خطف الصندوق المحتوى على أوراق الانتخاب أو أثلفه .

مادة ٧٢ : « يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيها

أولا : كل من نشر أو أذاع بين الناخبين أقوالا كاذبة ..

ثانيا : كل من اشترك حاملا لسلح في أى عمل من الأعمال الخاصة بالانتخابات أو المتصلة

بها أوفى الترويج أو في الدعاية . . .

ثالثا : كل من دخل حاملا لسلح في المكان المخصص لاجتماع الناخبين ويضبط السلح

ويحكم بمصادره .

رابعا : كل من دخل القاعة المخصصة للانتخاب بغير حق ...

خامسا : كل من أفشى سر إعطاء ناخب لرأيه بدون رضاه .

مادة ٧٣ : « يعاقب بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيها كل من طبع أو نشر أوراقا لترويج

الانتخاب دون تشتمل على اسم الطابع أو الشاشر وتضبط الأوراق موضوع الجريمة ويحكم

بمصادرتها .

مادة ٧٤ : « يعاقب على الشروع في الجرائم المتقدم ذكرها بالعقوبة المنصوص عليها

الجريمة التامة .

مادة ٧٥ : « كل موظف عموى حكم عليه في جريمة من جرائم الانتخاب ارتكبها أثناء

تأدية وظيفته يجوز الحكم عليه بالعزل . »

مادة ٧٦ : « تسقط الدعوى العمومية والمدنية في جرائم الانتخاب بمضى ثلاثة شهور من

يوم إعلان نتيجة الانتخاب أو من تاريخ آخر إجراء متعلق بالتحقيق . »

مادة ٧٧ : « يكون لرئيس لجنة الانتخاب السلطة المخولة للمورى الضبط القضائ فيما يتعلق

بالجرائم التى ترسكب أو يشرع فى ارتكابها فى قاعة الانتخاب .

مادة ٧٨ : « يعاقب كل من يمتنع عن تقديم الأوراق والبيانات والمستندات المنصوص عليها

فى المادة ٦٣ بغرامة لا تتجاوز ألف قرش . »

رابعاً : حقوق الأعضاء وواجباتهم :

١ - مدة العضوية بالنسبة للعضو المنتخب هي أربع سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب ، يحدد بعدها المجلس تجديداً كلياً (بالنسبة للأعضاء المنتخبين والأعيان المعيّنين) .

وتجرى قبل انتهاء مدة المجلس بشهرين على الأقل انتخابات جديدة لمدة أخرى ، فإذا مضى هذا الميعاد ولم تتم الانتخابات استمرت نيابة الأعضاء إلى حين تمام الانتخابات . وتجتمع هيئة المجلس من تلقاء نفسها إذا لم توجه الدعوة للأعضاء الجدد في خلال شهر على الأكثر من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب .

وتنتهى العضوية بانتهاء الأجل المحدد لها وللأسباب التي سنعرض لها فيما بعد . وقد جاءت المادة السابعة بحكم جديد إذا نصت على أنه إذا خلا محل عضو من الأعضاء المنتخبين لسبب من الأسباب ، يحل محله من كان حائزاً من المرشحين الذين لم يتم انتخابهم على أكثر الأصوات الصحيحة التي أعطيت بشرط أن تكون أكثر من العشر ، وإذا تحقق ذلك لأكثر من واحد ، أجرى المجلس القرعة لتعيين من يكون عضواً . أما إذا لم يتوافر الشرط المذكور ، فحينئذ يجب إجراء انتخاب تكميلي لاختيار العضو الجديد في خلال شهرين من تاريخ الخلو .

أما الأسباب التي تؤدي إلى نهاية المدة قبل ميعادها الطبيعي فهي الوفاة ، والاستقالة الاختيارية ، والاستقالة الاعتبارية التي نصت عليها المادة ٣١ حيث تقول : « يجوز اعتبار أى عضو من غير الأعضاء المعيّنين بحكم وظائفهم مستقلاً إذا تخلف عن حضور ثلاث جلسات متتالية بدون عذر مقبول ، ويصدر بذلك قرار من المجلس بعد سماع أقوال العضو أو بعد إثبات غيابه عن الجلسة التي دعى لحضورها لسماع أقواله فيها ، ولا يجوز عقد هذه الجلسة

قبل مضي ١٥ يوماً من تاريخ دعوة العضو إليها .
ولإسقاط العضوية بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية في الحالات التي
يجوز فيها ذلك .

وفصل العضو بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية ، غير أنه لا يصدر
قرار الفصل إلا بناء على قرار من المجلس البلدى المختص بأغلبية ثلثي
الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس . ولا يسرى هذا الحكم على الأعضاء المعيّنين
بحكم وظائفهم ، (مادة ٣٠) كما يجوز للمجلس أن يقرر وقف أحد أعضائه
بناء على قرار بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين إلى أن يتخذ المجلس قراراً في
شأنه . والوقف — كما ذكرنا — إذا استطال كان بمثابة عزل موقف .
وأخيراً فإن حل المجلس ينهى العضوية بالنسبة لأعضائه المنتخبين
والأعيان المعيّنين .

٢ — والأصل أن عضوية المجلس البلدى — كما هو الشأن بالنسبة لعضوية
مجلس المديرية — بلا مقابل : فالعضو لا يتناول أى أجر أو مكافأة من عضويته
أو عن أى عمل يؤديه للمجلس في حدود تلك العضوية . ومع ذلك فإنه يجوز
للأعضاء المنتخبين والأعيان المعيّنين أن يستردوا نفقات الانتقال إلى
الجهات التي تقرر هيئة المجلس الانتقال إليها لأداء عمل من أعمال المجلس .
(مادة ٣٢) .

٣ — وبالرغم من أن الأصل في تكوين المجالس البلدية هو الانتخاب
فإن المشرع لم يميز الأعضاء المنتخبين بما يميز به زملاءهم أعضاء مجالس المديريات
المنتخبين . وكل ما خصهم به هو مجرد اشتراط كونهم الأغلبية في المجلس البلدى .
وقد رأينا أن هذه الأغلبية قد تكون مجرد زيادة عضو واحد . كما أنه أجاز
لنصف عدد الأعضاء المنتخبين على الأقل أن يطلب إلى الرئيس كتابة
دعوة المجلس للاجتماع . أما فيما عدا ذلك فحقوق الأعضاء المعيّنين (بحكم
وظائفهم أو من الأعيان) هي ذات حقوق الأعضاء المنتخبين ، سواء فيما يتعلق

بالتصويت ، أو نصاب الحضور ، أو طلب جعل الجلسة سرية . بل إنه جعل
رياسة المجلس باستمرار لممثل السلطة المركزية كما ذكرنا .

هذا ولكل عضو أن يبلغ الرئيس ما يرى إدراجه في جدول أعمال المجلس
قبل انعقاده بأسبوع على الأقل ، وعلى الرئيس أن يضمن جدول الأعمال
ما يقدمه الأعضاء من الاقتراحات والموضوعات إذا كان النظر فيها من اختصاص
المجلس ، كما أن لكل عضو أن يوجه أسئلة إلى الرئيس في المسائل التي من اختصاص
المجلس وعليه أن يكتب السؤال بعبارة واضحة موجزة وأن يقدمه الرئيس
ليدرجه في جدول أعمال أول جلسة .

ويجوز للرئيس أن يؤجل الجواب على السؤال إلى الجلسة التالية ، وللعضو
الذي وضع السؤال أن يستوضح الرئيس أو يرد عليه بإيجاز مرة واحدة .
(مادة ٢٣) .

٤ — ولكي تكون تصرفات الأعضاء خالصة لوجه المصلحة العامة ،
فرض المشرع على أعضاء المجلس البلدى الواجبات التي فرضها على أعضاء
مجالس المديرية ، وهي : —

(١) « لا يجوز للعضو أن يحضر جلسات المجلس أو جلسات لجانه إذا كان
له في موضوع المداولة مصلحة شخصية بالذات أو بالواسطة أو لأحد أقاربه
أو أصحابه لغاية الدرجة الثالثة ، وإلا كان قرار المجلس في موضوع المداولة
باطلا . » (مادة ٢٦) .

(ب) « لا يجوز للعضو أن يبرم مع المجلس بالذات أو بالواسطة عقود
مقاوله أو توريد أو بيع أو إيجار أو ما شابه ذلك وإلا كان العقد باطلا .
ومع ذلك يجوز للمجلس عند الضرورة أن يبرم عقداً مما نص عليه في الفقرة
السابقة ، إذا كانت له في إبرامه مصلحة أكيدة ، ولا يكون قرار المجلس
في هذا الشأن نافذاً إلا بعد موافقة وزير الشؤون البلدية والقروية . »
(مادة ٢٧) .

(ح) « لا يجوز للعضو أن يعمل في دعوى ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو أن يشتري حقاً متنازعا عليه مع المجلس أو أن يملكه بأية طريقة » (مادة ٢٨) .

وقد جعل المشرع جزاء مخالفة هذا الحظر المفروض على الأعضاء في المواد ٢٦ و ٢٧ و ٢٨ السابقة سقوط العضوية عن العضو بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية .

وكما هو الشأن بالنسبة للطعن في إسقاط العضوية عن أعضاء مجالس المديريات ، فإن القانون الجديد للمجالس البلدية قد قطع بأن الطعن في قرارات إسقاط العضوية يقدم إلى محكمة القضاء الإداري ، بغير رسوم في خلال ١٥ يوما من تاريخ إعلان العضوية ، وتفصل محكمة القضاء الإداري في هذا الطلب على وجه الاستعجال . (مادة ٢٩) ، فتابع بذلك قضاء محكمة القضاء الإداري السابق .

ولنفس الحكمة التي رأيناها عند دراستنا لمجلس المديرية ، حرم المشرع على أعضاء المجالس البلدية الجمع بين عضوية المجلس البلدي ومناصب أخرى : فحرم عليهم الجمع بين عضوية المجلس البلدي وعضوية مجلسي البرلمان أو مجلس المديرية ، كما حرم على العضو أن يكون عضواً في أكثر من مجلس واحد ، فإذا انتخب أحد في أكثر من مجلس وجب عليه أن يختار واحداً منها في خلال ثمانية أيام من تاريخ صيرورة انتخابه نهائياً في المجلس الذي انتخب فيه أخيراً ، وإلا ثبتت له عضوية هذا المجلس الأخير ، وسقطت عنه عضوية المجلس أو المجالس التي سبق انتخابه عنها .

كما أنه فيما عدا الأعضاء المعيّنين بحكم وظائفهم ، لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس البلدي وتولى الوظائف العامة بأنواعها وكذلك وظائف العمدية ومشايخ البلاد . فإذا انتخب أحد هؤلاء في أحد المجالس البلدية

ورغب في عضوية المجلس وجب عليه أن يستقيل من منصبه في خلال ثمانية أيام من تاريخ صيرورة انتخابه في المجلس نهائياً ، وعليه أن يخطر رئيس المجلس البلدى بذلك في الميعاد المذكور ، وإلا سقطت عنه عضويته . (مادة ٦) .

وأخيراً يجب مراعاة حكم المادة ٩٨ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الاحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة وقد سبق أن أشرنا إليه .

الفرع الثاني

اختصاصات المجالس البلدية وسير العمل بها

١ - § اختصاصات المجالس البلدية

واختصاصات المجالس البلدية متنوعة ، وقد نص عليها المشرع في الباب الثاني من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٥ وهي متفاوتة : فمنها ما يجب على المجلس القيام به ، ومنها ما يجوز له ممارسته إذا أراد ، وهناك أمور يتعين على السلطة المركزية الحصول على موافقة المجلس بشأنها قبل مباشرتها ، وأخيراً فثمة مسائل يجب على السلطة المركزية استطلاع رأى المجلس بخصوصها قبل إبرامها دون أن تتقيد بهذا الرأى .

أولاً : الاختصاصات الإلزامية للمجالس البلدية :

وهي اختصاصات يتعين على المجلس القيام بها كما ذكرنا ، وقد حددتها المادة الثامنة والتاسعة من القانون . وتشمل بوجه عام «مرافق الصحة والتنظيم» في دائرة المجلس ، وتتناول على وجه التخصيص : —

١ — تخطيط البلد ، وشق الشوارع وتعديلها ، وتعميدها وصيانتها وإنارتها وكذلك إنشاء المتنزهات وتعميدها .

- ٢ — النظافة العامة .
- ٣ — توفير الماء الصالح للشرب .
- ٤ — تصريف المياه والفضلات .
- ٥ — إنشاء المذابح وإدارتها .
- ٦ — إطفاء الحرائق . (مادة ٨) .

كما يقوم المجلس في دائرة اختصاصه بتنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بالصحة العمومية والتنظيم والمباني وتقسيم الأراضي والطرق والمحال التجارية والصناعية والمجاري ، وغير ذلك من القوانين واللوائح الخاصة بالمرافق العامة للبلد . (مادة ٩) .

ثانياً : الاختصاصات الجوازية للمجالس البلدية :

وقد حددت المادة العاشرة هذه الاختصاصات ، حيث تقول : « يجوز للمجلس البلدي في دائرة اختصاصه أن ينشئ أو يدير بالذات أو بالواسطة الأعمال الآتي بيانها : —

- ١ — عمليات توليد الكهرباء والغاز .
- ٢ — المصايف والمشاتي .
- ٣ — المجارى .
- ٤ — أعمال الإسعاف والإنقاذ .
- ٥ — الملاحة .
- ٦ — المستشفيات العمومية والمصحات والمعازل الصحية والمستوصفات ومعاهد القابلات وغير ذلك من المنشآت والمؤسسات الصحية .
- ٧ — الحمامات والمغاسل العمومية .
- ٨ — أفران حرق القمامة .

٩ - الأسواق العمومية وأسواق المأكولات وحلقات الأسماك والأقطان وسواحل الغلال .

١٠ - المعارض .

١١ - المتاحف والمكتبات العامة ودور التمثيل والسينما والملاهي وغيرها من المحال العمومية والأندية الرياضية والمؤسسات الاجتماعية .

١٢ - الوسائل المحلية للنقل العام .

١٣ - توفير المواد الغذائية والكساء عند الضرورة .

١٤ - المساهمة في إنشاء المساكن الشعبية .

« ويجوز للمجلس في دائرة اختصاصه أن يقوم بأى عمل آخر من الأعمال ذات المنفعة العامة بموافقة وزير الشؤون البلدية والقروية » .

وإذا فالأعمال الجوازية للمجالس البلدية ليست محددة على سبيل الحصر، بل على سبيل التمثيل : فالأصل العام الذى وضعته الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة هو جواز قيام المجلس البلدى بأى عمل ذى نفع عام يقع فى دائرة اختصاصه ، ولا قيد على المجلس البلدى فى ذلك إلا الحصول على موافقة وزير الشؤون البلدية والقروية فى غير ما نص عليه صراحة فى الحالات السابقة .

هذا وقرارات المجلس البلدى فى الأمور السابقة - جوازية كانت أو إجبارية - تصدر منه بداءة ، وتكون نهائية أو معلقة على تصديق السلطة المركزية وفقاً لما يقرره القانون .

ثالثاً : يجب موافقة المجلس البلدى مقدماً : فى أمرين :

١ - تغيير اسم البلد .

٢ - اللوائح المحلية التى يصدرها المدير أو المحافظ لتسرى فى دائرة اختصاص المجلس ، وكذلك تعديلها أو إلغاؤها .

ورغبة في إنجاز الأمور بسرعة ، يتعين على المجلس أن يصدر قراره في خلال شهرين من تاريخ وصول الأوراق إليه ، وإلا اعتبر الأمر مرفوضاً .

كما أن للمدير أو المحافظ في حالة ظهور وباء أو حدوث أمر من الأمور المستعجلة أن يتجاوز عن موافقة المجلس بالنسبة إلى اللوائح المحلية . ولكن على رئيس المجلس (وهو المدير أو المحافظ أو من ينفيه كما ذكرنا) في هذه الحالة دعوة المجلس فوراً للانعقاد في جلسة غير عادية لاستصدار قرار في شأنها .

رابعاً : يجب استشارة المجلس مقدماً : (دون تقييد بهذا الرأي)
في الأمور الآتية :

- ١ — تغيير حدود البلدة .
- ٢ — تنظيم النقل العام في دائرة اختصاص المجلس .
- ٣ — تنظيم حركة المرور .
- ٤ — إنشاء مدارس ومستشفيات للحكومة أو لمجلس المديرية وكذلك نقلها أو إلغاؤها .
- ٥ — إنشاء الأسواق وإقامة الموالد .
- ٦ — إنشاء المباني الداخلة في أملاك الحكومة العامة وأملاك مجلس المديرية وكذلك تخصيصها أو تغيير استعمالها أو إلزائها .
- ٧ — ما يعرض للبيع من الأراضي الفضاء المملوكة للدولة أو لمجلس المديرية والمعدة للبناء في البلد .
- ٨ — ما يعرض للبيع من الأراضي الزراعية المملوكة للدولة أو لمجلس المديرية إذا كانت على مسافة ألف متر على الأكثر من حدود اختصاص المجلس (مادة ١٢) .

في غير هذه الأمور ، يجوز للسلطة المركزية أن تستشير المجالس البلدية في أى أمر تريد ، كما أن للمجلس البلدى أن يبدى رغبات فيما يتعلق بالحاجات العامة للبلد الذى يمثله ، ويتولى رئيس المجلس أو من يقوم مقامه إبلاغ هذه الرغبات إلى الجهات المختصة ، كما ترسل صورة من تلك الرغبات إلى وزارة الشؤون البلدية والقروية . (مادة ١٣) .

وحتى لا يتأخر البت في الأمور كثيرا بسبب الحاجة إلى موافقة المجلس أو التعرف على رأيه ، أوجب المشرع على المجلس أن يبدى رأيه في المسائل المعروضة عليه في مدة لا تتجاوز شهرين . فإذا طلب الوزير المختص أو المدير أو المحافظ إلى أى بصفة عاجلة ، تعين على المجلس إبداءه في مدة ١٥ يوما ، فإذا امتنع عن إبداء رأيه أو تأخر عن إبدائه في المواعيد المتقدمة جاز التجاوز عن رأيه (مادة ٢٠) .

وإذا كان الأصل أن يمارس كل مجلس بلدى اختصاصاته مستقلا ، فإنه يجوز للمجالس البلدية المتجاورة أن تشترك في إنشاء المشروعات ذات النفع العام التى تخدم أكثر من بلدة واحدة ، وحينئذ يجوز لوزير الشؤون البلدية والقروية — من تلقاء نفسه أو بناء على اقتراح هذه المجالس — الأمر بتشكيل لجنة مشتركة لإدارة المشروع ، ويحدد الوزير عدد الاعضاء الذين ينتخبهم كل مجلس في هذه اللجنة ، ويشترك فيها أيضا الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم ، والذين لوظائفهم صلة بالمشروع ، وتكون رئاسة اللجنة للعضو المعين الذى يختاره وزير الشؤون البلدية والقروية (مادة ١٤) .

٣ — § سير العمل بالمجالس البلدية

ذكرنا أن القانون الجديد قد جعل رئاسة المجالس البلدية ، للمدير أو المحافظ ولمن ينيبانه عنهما . ورئيس المجلس هو الذى يمثله ، ويشرف على حسن

سير أعماله ، وينوب عنه في صلاته بالغير ، ويوقع عقود البيع والشراء وما يرخص المجلس في إبرامه من عقود .

والرئيس هو الذى يدعو المجلس للانعقاد بدعوة كتابية توجه إلى جميع الأعضاء مع جدول الأعمال قبل التاريخ المعين لانعقاد المجلس بثلاثة أيام على الأقل . ويجوز عند الاستعجال إرسال الدعوة قبل ميعاد الانعقاد بمدة تقل عن ثلاثة أيام أو في يوم الانعقاد ذاته . وهو الذى يرأس جلسات المجلس ، ويوقع محضرها ، ويشرف على تنفيذ قراراته (مادة ١٥) .

ولكى يكون انعقاد المجلس سليماً ، يجب أن يتم في المكان المخصص لانعقاده ، وأن يتوافر نصاب الحضور وهو أكثر من نصف عدد الأعضاء (معينين ومنتخبين) وإذا مضى نصف ساعة على الميعاد المحدد للاجتماع ولم يتكامل النصاب ، أجلت الجلسة ثلاثة أيام على الأقل وسبعة على الأكثر ، ويكون الاجتماع الجديد — في غير الأحوال التى يشترط فيها القانون أغلبية خاصة — صحيحاً مهما بلغ عدد الحاضرين . وإذا كان عددهم أقل من النصاب القانونى العادى ، وجب أن يكون البحث مقصوراً على المسائل الواردة في جدول أعمال الجلسة المؤجلة (مادة ١٨) .

والقاعدة أن تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين (معينين ومنتخبين) ما لم يشترط القانون أغلبية خاصة . وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس .

وللمجلس البلدى دوران من أدوار الاجتماع :

١ — دور اجتماع عادى : وذلك مرة على الأقل كل شهر بدعوة من الرئيس في ميعاد يحدده ويوالى المجلس عقد جلساته إلى أن ينتهى من نظر جميع المسائل الواردة في جدول الأعمال .

ب — دور اجتماع خاص : ويكون ذلك بدعوة من الرئيس أو بطلب كتابى من نصف عدد الأعضاء المنتخبين على الأقل . (مادة ١٦)

والأصل في جلسات المجلس أنها علنية . ومع ذلك يجوز عقدها بصفة سرية بناء على طلب الرئيس أو أغلبية الأعضاء الحاضرين ، وفي هذه الحالة يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المعروض تستمر في جلسة سرية أو علنية . (مادة ١٧) .

النظام الداخلي للمجلس واللجان :

لوزير الشؤون البلدية والقروية أن يضع لائحة عامة بالنظام الداخلي للمجالس البلدية وطريقة سيرها في أعمالها ، ولكل مجلس أن يضع لائحته الداخلية في حدود اللائحة المشار إليها ، ولا تكون اللائحة التي يضعها المجلس نافذة إلا بعد مصادقة الوزير (مادة ٦٧)

وتوزيعا للعمل ، يؤلف المجلس من بين أعضائه لجانا في كل عام لبحث المسائل التي تعرض عليه ، ويحدد أعضائها ونوع المسائل التي تبحثها . ويجب على كل حال تشكيل اللجان الآتية : —

- ١ — لجنة الشؤون الصحية .
- ٢ — لجنة الشؤون الهندسية ، وتعتبر السلطة القائمة على أعمال التنظيم .
- ٣ — لجنة الشؤون الاجتماعية .
- ٤ — لجنة المواصلات .
- ٥ — لجنة المالية .

ويكون الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم أعضاء في اللجان المكلفة بمسائل تدخل في اختصاص الوزارات الممثلين لها ، على أن يكون العضو المعين بحكم وظيفته عن وزارة الشؤون البلدية والقروية عضوا في جميع اللجان .

وجلسات اللجان سرية بعكس جلسات المجلس . ولكل عضو من أعضاء المجلس حق الحضور في جلسات اللجان دون أن يشترك في المناقشة . وتدون في محاضر جلسات اللجان جميع ما يدور فيها من مناقشات ، ولا يجوز لعضو

أن يجمع بين عضوية أكثر من لجتين إلا إذا كان من الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم . وتعرض تقارير اللجان على المجلس ، وتبين في اللائحة الداخلية كيفية تنظيم أعمال اللجان .

كما أن القانون الجديد قد عني عناية خاصة باستحداث لجنة « للحيوانات » برئاسة رئيس المجلس أو من يقوم مقامه وعضوية « قاض شرعي » يعينه رئيس المحكمة الشرعية الابتدائية التي يقع المجلس في دائرة اختصاصها واثنين من أعضاء المجلس ينتخبهما لمدة سنتين ، ومهندس من موظفي المجلس يعينه رئيس المجلس .

ولما كان القضاء الشرعي قد أدمج أخيراً في القضاء المدني ، فلا بد من تعديل النص السابق والاكتفاء بقاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية التي يقع في دائرتها المجلس .

وتختص هذه اللجنة بالمسائل المنصوص عليها في المادتين ٧ و ٦ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٢٣^(١) ، وتعرض اقتراحاتها في هذه المسائل على المجلس . ولا يكون قرار المجلس في هذه الحالة نافذاً إلا بعد مصادقة وزير الشؤون البلدية والقروية عليه . (مادة ٥٣)

(١) تنص هاتان المادتان على مايلي : —

مادة ٦ : « اختصاصات اللجنة هي : —

- ١ — العمل على صيانة وتحسين جوانات المبلعين المخصصة لاستعمال أهل البلد والمحافظة عليها .
- ٢ — صون النظام في الجوانات والعمل على احترام قواعد الشرع فيها .
- ٣ — مراقبة الأشخاص الذين يشتغلون بتجهيز الموتى ودفنهم .
- ٤ — اتخاذ مايلزم لاحترام الواجب العمومية الخاصة بالجوانات وكذا جميع الاحتياطات التي تقررها « مصلحة الصحة العمومية » في هذا الشأن .
- ٥ — ابداء رأى اللجنة « لمصلحة الصحة العمومية » بشأن المشروعات الخاصة بإبطال الدفن في أي جبانة أو في جزء منها وكذا إنشاء الجوانات الجديدة أو توسيع الجوانات الموجودة من قبل وكذلك المشروعات الخاصة « بالطرق الموصلة إلى الجوانات » .
- مادة ٧ : « التصميم العمومي والرسم التخطيطي للجوانات اللذان تقوم بهما السلطة المختصة يعرضان لتصديق اللجنة التي عليها الإشراف على عملية التجديد » .

٣ — § رقابة السلطة المركزية على المجالس البلدية

هذه الرقابة تتناول — كبرأينا في دراستنا لمجالس المديريات — قرارات المجالس البلدية ، وكيفية سير العمل بها ، وأعضاء المجالس البلدية على النحو التالي : —

أولاً : الرقابة على قرارات المجالس البلدية : فمكشفر من قرارات المجلس البلدى يشترط لنفاذا إما موافقة السلطة المركزية عليها مقدماً أو مصادقتها عليها بعد اتخاذها . ومن الأمثلة على ذلك من نصوص القانون : —

١ — للمجلس أن يقبل التبرعات التى ترد إليه ، وله أن يتصرف فيها وأن يغير تخصيصها ، ولا يكون قراره فيما تقدم نافذاً إلا بعد مصادقة وزير الشؤون البلدية والقروية . (مادة ٤١) .

٢ — لا يجوز للمجلس بغير موافقة وزير الشؤون البلدية والقروية النزول بغير مقابل عن حقوقه فى الأموال والمنشآت أو المؤسسات التى يملكها أو يقوم بإدارتها . (مادة ٤٧)

٣ — لا يجوز للمجلس أن يعقد قرضاً بغير موافقة وزير الشؤون البلدية والقروية (مادة ٤٨) .

٤ — يجب الحصول على موافقة وزارة الشؤون البلدية والقروية مقدماً على ما يأتى : —

أولاً : التصرف فى زوائد التنظيم متى زادت قيمة الزائد على ٣٠٠ جنيها .

ثانياً : تحديد تعريفات المياه والتيار الكهربائى والغاز ومد المنشآت الدينية والخيرية والرياضية والاجتماعية بالمياه والتيار الكهربائى والغاز بسعر مخفض أو بالمجان .

ثالثاً : التصرف بمقابل في أموال المجلس من عقار مهما بلغت قيمته أو من منقول تزيد قيمته على مائة جنيه .

رابعا : الإيجار للغير الذي تزيد مدته على ثلاث سنوات (مادة ٤٩) .

هـ — يجب الحصول على موافقة وزارة الشؤون البلدية والقروية مقدماً على ما يقوم به المجلس من الشؤون والأعمال الآتية :

أولاً : الأعمال الخاصة بالتعديل الجوهرى في شبكات المياه والكهرباء والغاز .

ثانياً : الأعمال الخاصة بإجراء تعديل أو ترميم في المحطات الرئيسية للمياه والكهرباء والغاز والمجارى .

ثالثاً : الشؤون والأعمال الأخرى الواردة في الميزانية المعتمدة والتي تزيد قيمتها على الحد الذى يعينه وزير الشؤون البلدية والقروية بقرار منه ، على ألا يقل ذلك الحد عن ٥٠٠ جنيه ، وفي هذه الحالة يجوز للمجلس أن يقوم بتلك الأعمال إذا لم تبد الوزارة رأيها في خلال شهرين من تاريخ وصول الأوراق إليها .

رابعا : التصرف في ضوائع التنظيم متى زادت قيمة الضائع على ٣٠٠ جنيه .

خامساً : الإيجار من الغير الذى تزيد مدته على ثلاث سنوات (مادة ٥٠)

٦ — لا تكون قرارات المجلس بنقل اعتماد من باب إلى آخر في الميزانية أو بتعديل ربط الماهيات والأجور والأعمال الجديدة أو بإلغاء أو بفتح اعتماد إضافي نافذة إلا بعد مصادقة وزير الشؤون البلدية والقروية (مادة ٥٥) .

٧ — لا يجوز للمجلس بغير موافقة وزير الشؤون البلدية والقروية أن ترتبط بتعهد يترتب عليه انفاق مبالغ من ميزانية سنة أو سنوات مقبلة وذلك فيما عدا مشروعات وأعمال المرافق العامة .

ولا تقتصر الرقابة هنا على الأعمال الإيجابية للمجلس البلدى ، بل تتناول امتناعه عن اتخاذ قرار يتحتم عليه اتخاذه . فوزارة الشؤون البلدية والقروية تقوم ببحث مشروع الميزانية ، ولها أن تحذف منه أو تخفض فيه أو تضيف

إليه مبالغ أو بنود، وذلك وفقاً لما تقتضيه حالة المجلس . ويمكنها بالذات أن تدرج المبالغ اللازمة لأبواب معينة إذا أهملها المجلس . (مادة ٥٣) .
بل إن القانون الجديد قد استحدث حالة جديدة في هذا الخصوص ، إذ خول وزير الشؤون البلدية والقروية — على خلاف الأصل في الرقابة الإدارية — أن يأمر المجلس بفرض رسم بلدى معين تمكيناً له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلى ، وذلك علاجاً لما لوحظ من امتناع بعض المجالس عن فرض بعض الرسوم المقرر نظيرها في المجالس الأخرى إما لأغراض انتخابية أو تهرباً من تحمل الأعضاء شخصياً بعضها .

ويجوز أيضاً لوزير الشؤون البلدية والقروية أن يطلب إلى المجلس إلغاء أو تعديل الرسوم البلدية بالتخفيض أو الزيادة أو تأجيل سريانها إذا رأى في بقاءها مالا يتفق وحالة المجلس أو السياسة الاقتصادية أو المالية للدولة . فإذا رفض المجلس في الحالتين — حالى فرض الرسم أو إجراء التعديل الذى أراحه الوزير — عرض وزير الشؤون البلدية والقروية الأمر على مجلس الوزراء ، فإذا أيد مجلس الوزراء رأى الوزير وجب على المجلس إصدار القرار الذى وافق عليه مجلس الوزراء . (مادة ٣٧) .

هذا ولوزير الشؤون البلدية والقروية أن يصدر قراراً بإلغاء قرارات المجالس البلدية التى تتجاوز بها حدود اختصاصها (مادة ٢١) .

وأخيراً فإن رقابة السلطة المركزية تمتد إلى جميع أعمال المجلس — ولو كان اختصاصه فيها قطعياً — عن طريق التنفيذ ، وعضو التنفيذ للمجالس البلدية هو رئيسها ، وهو المدير أو المحافظ أو من يحل محله كما ذكرنا .

ثانياً : الرقابة على سير العمل بالمجالس : تشرف على سير العمل بالمجالس البلدية وزارة الشؤون البلدية والقروية ، كما تتولى وزارة الشؤون البلدية والقروية التفتيش على حسابات المجالس ، وكافة الأعمال الإدارية والفنية والهندسية ومراقبتها ، كما يجوز لها أن تتولى تنفيذ المشروعات الهامة لحساب

المجالس، وتتولى أيضا التفتيش على جميع المعاهد والأعمال الصحية والطبية بالمجالس وتبلغ الوزارة ملاحظاتها إلى المجالس للعمل بها . (مادة ٦٥)
كما أن وزير الشؤون البلدية والقروية هو الذى يضع اللائحة العامة بالنظام الداخلى للمجالس البلدية وطريقة سيرها فى أعمالها كما رأينا ، وعلى أساس هذه اللائحة العامة تضع المجالس لوائحها الداخلية بشرط مصادقة الوزير .
وللجهات الحكومية الأخرى — غير وزارة الشؤون البلدية والقروية — أن تراقب المجالس البلدية فى تنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بالصحة العمومية والتنظيم والمباني وتقسيم الأراضى والطرق والمحال التجارية والصناعية والمجارى ، وغير ذلك من القوانين واللوائح الخاصة بالمرافق العامة للبلد بما نصت عليه المادة ٩ من القانون . ويتعين على المجالس البلدية أن تراعى ما يبلغ إليها من إرشادات عن طريق وزارة الشؤون البلدية والقروية فى هذا الخصوص (مادة ٩ فقرة ثانية) .

ثالثا — الرقابة على الأعضاء : ويعيننا هنا رقابة السلطة المركزية على الأعضاء المنتخبين والأعيان المعينين ، لأن الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم يخضعون خضوعاً تاماً للسلطة المركزية كما ذكرنا .

وهنا يملك وزير الشؤون البلدية والقروية إسقاط العضوية عن فقد شروطها القانونية أو وجد فى حالة تستدعى إسقاط العضوية ، وله أيضا فصل العضو بشرط موافقة المجلس البلدى بأغلبية ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس .

وأخيراً فإنه يجوز حل المجلس البلدى بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية يبين فيه أسباب الحل ، وفى هذه الحالة يجب إجراء الانتخابات الجديدة خلال ثلاثة شهور من تاريخ قرار الحل .

ولا يجوز حل المجلس الجديد مرة أخرى للأسباب ذاتها . (مادة ٦٨)
وإذا حل المجلس أو إذا قضى بإبطال عضوية أكثر من نصف الأعضاء

المنتخبين ، يصدر وزير الشؤون البلدية والقروية على الفور قراراً بتأليف هيئة إدارية مؤقتة من رئيس المجلس ومدير البلدية وأعضاء المجلس المنحل المعينين بحكم وظائفهم ومن أى موظف آخر من التابعين للوزارات والمصالح لدى المديرية أو المحافظة ومن ثلاثة على الأقل من أعيان البلد . وتقوم هذه الهيئة مقام المجلس بالأعمال الضرورية العاجلة إلى أن يتم انتخاب المجلس الجديد ، على ألا تعرض للنظر فى المسائل التى من أجلها حل المجلس . ويتبع فيما يتعلق برئاسة هذه الهيئة المبدأ المقرر فى رئاسة المجلس ذاته (أى يرأسها المدير أو المحافظ أو من يقوم مقامه مع جواز الإنابة فى الحدود قراراتها التى سبق شرحها) . وتجتمع الهيئة المذكورة فى المواعيد التى يحددها الرئيس وتصدر بالأغلبية المطلقة ، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس . (مادة ٦٩) .

ويلاحظ ما سبق أن ذكرناه من أن رقابة السلطة المركزية على المجالس البلدية يجب ألا تصل إلى حد إهدار استقلال لها ، ولأعضاء تلك المجالس المنتخبين حق الإلتجاء إلى القضاء الإدارى إذا ما تجاوزت السلطات المركزية حدود اختصاصها وأهدرت استقلال تلك المجالس .

بل إن القانون الجديد حاول أن يجد طريقاً ودياً لتسوية الخلافات التى قد تنشأ بين المجالس البلدية ووزارة الشؤون البلدية والقروية وهى الوزارة التى تشرف على المجالس البلدية ، فنصت المادة ٦٤ على أنه إذا رفضت وزارة الشؤون البلدية والقروية التصديق على قرار أصدره المجلس أو رفض المجلس الأخذ باقتراح أو طلب للوزارة وأصر على رأيه ، عرض الأمر على الوزير ويكون قراره فيه نافذاً . وهذا الطريق الإدارى لا يحول دون الإلتجاء إلى القضاء الإدارى بطبيعة الحال .

الفرع الثالث

الموارد المالية للمجلس البلدى وميزانيته

١ - § الموارد المالية للمجالس البلدية

يلاحظ فى هذه الصدد لأول وهلة أن القانون الجديد للمجالس البلدية قد زاد من موارد هذه المجالس حتى يعينها على أداء ما نيظ بها من واجبات . وتتكون موارد هذه المجالس من ثلاث فئات :—

أولاً — فئة الضرائب : وتشمل

١ — الضريبة على العقارات المبنية الواقعة فى دائرة اختصاص المجالس البلدية .

٢ — ضريبة الملاهى والمراهنات المفروضة فى دائرة اختصاصها .

٣ — نصف الضريبة المفروضة على السيارات والموتوسيكلات المرخص بها فى دائرة المديرية أو المحافظة عدا البلاد التى بها مجالس بلدية منشأة بقوانين خاصة . (مادة ٤٢) .

٤ — ضريبة على الصادر والوارد من الموانى لا تتجاوز نسبتها ٣٪ من قيمة الرسوم الجمركية .

٥ — ضريبة على استهلاك المياه والكهرباء والغاز إذا لم يكن استغلالها بمعرفة المجلس على ألا تتجاوز نسبتها ١٠٪ من قيمة هذه العقارات .

٦ — ويجوز للمجلس أن يفرض « إتاقوة » على العقارات التى انتفعت من المشروعات العامة بحيث لا تتجاوز نسبتها ٥٠٪ من الزيادة فى قيمة هذه العقارات .

ثانياً — فئة الرسوم (١) :

وقد ورد النص عليها في المادتين ٣٤ و ٣٥ على النحو التالي :—

مادة ٣٤ : للمجلس أن يفرض في دائرة اختصاصه رسوماً مقابل الانتفاع بأمواله العامة أو بالمرافق العامة التي يملكها أو المعهود إليه بإدارتها .
مادة ٣٥ : للمجلس أن يفرض في دائرة اختصاصه :

- ١ — رسوماً إضافية بنسبة مئوية على ضريبة العقارات المبينة ، فإذا لم توجد هذه الضريبة فيفرض هذه الرسوم بنسبة مئوية من القيمة الإيجارية .
- ٢ — رسوماً على المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية .
- ٣ — رسوماً على العربات والدراجات وحيوانات الجر والكلاب .
- ٤ — رسوماً على الملاهي .

(١) لما كان الرسم كما ذكرنا هو ما يؤدي مقابل خدمة معينة ، فقد طعن بعض الأفراد في دستورية قانون المجالس البلدية القديم رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ ، والمرسوم الصادر تنفيذاً له في ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٥ بوضع أسس لفرض تلك الرسوم ، بحجة أن ذلك القانون قد أجاز للمجالس البلدية أن تفرض رسوماً هي في حقيقةها ضرائب ، ومن ثم لا يجوز فرضها إلا بقانون . ولكن محكمة القضاء الإداري رفضت هذا الدفء وسلمت بأن المفروض هو رسم لاضريبة وذلك في حكمها الصادر في ١٢ يونيو سنة ١٩٥١ حيث تقول :

« لا صحة لما ينهه المدعى على القرار المطعون فيه (قرار فرض الرسم) من مخالفته للقانون بمقوله أن حقيقة قرار بفرض ضريبة لا يحجز الدستور فرضها إلا بقانون ، وإن القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ إذ خول المجالس البلدية والقرابة فرض هذه الرسوم وهي تخفى ضرائب ، قد وقع باطلاً لمخالفته الدستور هو والمرسوم الصادر تنفيذاً له في ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٥ ... لا صحة لذلك لأن الفرائض التي تجبها الهيئات البلدية من سكان المدن التي تمثلها — فرائض حصلت لها للاتفاق على صيانة وتحسين مرافق المدينة التي حصلت من سكانها وحدها وتقابلها منافع وخدمات تؤديها تلك الهيئات لهم مما يباعد بينها وبين الضريبة بمعناها القانوني ويجعلها في الحقيقة رسماً ، لأنها تقابل منافع وتوزع بين المنتفعين على أساس ما يعود عليهم من المنفعة . » (مجموعة أحكام المجلس ، السنة الخامسة ، ص ١٠٣٠ ، وبفس المجموعة حكم آخر صادر في ذات التاريخ ، ص ١٠٤٥) .
ولكن هذا المدلول الجديد يوسع كثيراً من معنى الرسم المتفق عليه : فالرسم يقوم أساساً على خدمة يطلبها الفرد (مختاراً في معظم الحالات أو مكرهاً في بعضها الآخر) في مقابل المبلغ الذي يدفعه ، وهذا المعنى يجعل معظم الرسوم التي وردت في القانون ضرائب ، لأن المالك غير المقيم في البلدة يتحملون الرسم دون فائدة مباشرة تعود عليهم .

٥ - رسوماً على المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة .
٦ - رسوماً على الأسواق المرخص في إدارتها للأفراد والهيئات والشركات .

٧ - رسوماً على ما يذبح في المذابح العامة أو النقط المستعمله لذلك .
٨ - رسوماً على استغلال الشواطئ والسواحل .

و للمجلس أن يفرض رسوماً أخرى مما تكون لها صفة بلدية محضة ،
على أن قرار المجلس فيما يتعلق بالرسوم المنصوص عليها في المادتين ٣٤ و ٣٥
لا يكون نافذاً إلا بعد مصادقة وزير الشؤون البلدية والقروية (مادة ٣٦) .
ويلاحظ - كما سبق أن ذكرنا - حق الوزير في إلزام المجالس البلدية
بفرض رسم بلدى معين ، أو إلغائه أو تعديله بالزيادة أو النقص .

ويبين بقرار من وزير الشؤون البلدية والقروية القواعد الخاصة بتحديد
أساس جميع الرسوم البلدية وطريقة التنظيم منها وكيفية تحصيلها ، وكذلك
أحوال الإعفاء منها أو تخفيضها^(١) (مادة ٣٨) .

و للمجلس في تحصيل الرسوم امتياز على جميع أموال الأشخاص
المستحقة عليهم تلك الرسوم ، وتأتى في الترتيب بعد المصاريف القضائية وبعد
الضرائب الحكومية مباشرة (مادة ٤٩) .

ثالثاً : الموارد المتنوعة : وتشمل :

١ - تنزل الحكومة للمجلس عن حصيلاتها في دائرة اختصاصه عن إيجار

(١) تنص المادة ٨٠ من القانون على أن تظل الرسوم والموارد المالية المقررة عند صدور هذا القانون معمولاً بها ، كما أن المادة ٨١ قد نصت على استمرار العمل بالقرارات واللوائح الصادرة تنفيذاً للقانون القديم رقم ١٤٥ لسنة ٢٩٤٤ . وبالتالي يعمل بأحكام الرسوم الصادرة في ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٥ (المعدل بالرسومين الصادرين في ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٤٨ و ٥ سبتمبر سنة ١٩٥١) وحتى صدور اللائحة الجديدة ، فيما يتعلق بأسس فرض الرسوم الجديدة ، وطريقة التنظيم منها ، وكيفية تحصيلها والإعفاء منها .

أراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة ونصف صافى المبلغ الذى يحصل من بيع الأراضى المذكورة (مادة ٤٠) .

٢ — وتنزل له أيضاً عن صافى إيرادات الأسواق الحكومية الواقعة فى دائرة اختصاصه .

٣ — كما تنزل له عن المبلغ الذى يقرر تعويضاً لها عن إلغاء الدخولية (مادة ٤٢) .

٤ — الناتج من إدارة المجلس لأمواله الثابتة والمنقولة (مادة ٤٦) .

٥ — التبرعات التى ترد إليه ، وله أن يتصرف فيها وأن يغير تخصيصها بشرط مصادقة وزير الشؤون البلدية والقروية (مادة ٤١) .

٦ — القروض بشرط موافقة وزير الشؤون البلدية والقروية .

٧ — وأخيراً فإن المشرع قد أعفى المجالس البلدية والقروية من كافة الضرائب والرسوم الحكومية ، كما أن أراضى الحكومة التى تخصصها المجالس البلدية للرفاق العامة بها ، تكون ملكاً لتلك المجالس ، بشرط موافقة مجالس الوزراء على هذا التخصيص (مادة ٥١) .

ويلاحظ أن المشرع قد قرر أن تسدد حصيللة الموارد التى تنزل عنها الحكومة للمجالس البلدية ، والمتجمع من الضرائب الإضافية التى تفرض لمصلحة المجالس البلدية ، إلى وزارة الشؤون البلدية والقروية ، ليتولى الوزير توزيعها على المجالس البلدية كلها أو بعضها تبعاً لحاجات تلك المجالس من المشروعات العامة ، حتى لا تتخمد بلد بالمشروعات العمرانية بينما تبقى أخرى عاطلة من هذه المشروعات . كما أجاز للوزير أن يخصص مبالغ من حصيللة الموارد السابقة لمجالس بلدية غير خاضعة للقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ (مادة ٤٢ و ٤٣) .

٢ - § ميزانية المجلس البلدى

وفقا للمادة ٥٢ من القانون ، على المجلس البلدى أن يعد مشروع ميزانيته ويقدمه إلى وزارة الشؤون البلدية والقروية قبل بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل ، وأن يرفق به البيانات والمستندات التى بنى عليها تقدير الإيرادات والمصروفات . وتتبع فى تحضير ميزانية المجلس البلدى القواعد التى يصدر بها قرار من وزير الشؤون البلدية والقروية .

وتقوم وزارة الشؤون البلدية ببحث المشروع ، ويجوز لها — كما ذكرنا — أن تحذف منه أو تضيف إليه مبالغ أو بنود ، وفقا لما تقتضيه حالة المجلس المالية . وعليها أن تدرج المبالغ اللازمة للأبواب الآتية إذا أهملها المجلس كلها أو بعضها :

١ — الالتزامات التى يكون المجلس مرتبطا بها بحكم قضائى أو بنص قانونى (١) .

٢ — مصروفات إصلاح وإدارة وصيانة المنشآت والمؤسسات والأعمال المنصوص عليها فى المادتين ٨ ١٠ ٦ من القانون (المسائل التى يختص بها المجلس على سبيل الإلزام أو الاختيار) .

٣ — مصروفات تنفيذ القوانين واللوائح المنصوص عليها فى المادة ٩ (المتعلقة بالصحة العمومية والتنظيم والمباني وتقسيم الأراضى والطرق والمحال التجارية والصناعية والمجارى وغير ذلك من القوانين واللوائح الخاصة بالمرافق العامة للبلد) (مادة ٥٣) .

(١) ومن أمثلة المصروفات المفروضة على المجلس بنصوص قانون آخر ، ما ورد فى القانون رقم ٣٧٣ لسنة ١٩٥٣ بشأن تنظيم التعليم الابتدائى (وقد سبقت الإشارة إليه) من التزام كل مجلس بلدى بأن يدرج فى ميزانيته سنويا ما يعادل ١٪ من مجموع إيراداته للتعليم الابتدائى .

هذا وقد ألغى القانون الجديد للجنة الاستشارية التي نص عليها في القانون القديم والتي كانت مختصة بفحص ميزانات المجالس البلدية والقروية . ولا تكون ميزانية المجلس البلدى نافذة إلا بعد اعتمادها من وزير الشؤون البلدية والقروية . وإذا تأخر صدور الميزانية الجديدة ، فإنه يعمل بالميزانية القديمة لحين اعتماد الميزانية الجديدة .

ولا يجوز للمجلس البلدى أن يرتبط بتعهد يترتب عليه انفاق مبالغ من ميزانية سنة أو سنوات مقبلة ، بغير موافقة وزير الشؤون البلدية والقروية ، ذلك فيما عدا مشروعات وأعمال المرافق العامة (مادة ٥٧) .

كما أن قرارات المجلس بنقل اعتماد من باب إلى آخر في الميزانية أو بتعديل ربط الماهيات والأجور والأعمال الجديدة أو بإلغائه أو بفتح اعتماد إضافي لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة وزير الشؤون البلدية والقروية (مادة ٥٥) .

وأخيراً فإن على المجلس البلدى أن يضع حسابه الختامى عن العام المنقضى في خلال ثلاثة شهور على الأكثر من انتهاء ذلك العام ، ويصدر باعتماد هذا الحساب قرار من وزير الشؤون البلدية والقروية (مادة ٥٦) .

ملحوظة :

لقد احتوى هذا المؤلف على بعض أخطاء مطبعية ، أدت أحيانا إلى أخطاء نحوية ، ولكنها من الوضوح بحيث لا تخفى على فطنة القارىء .

الفهرس

صفحة

تقديم الطبعة الأولى

٣

الباب الأول

الأشخاص المعنوية العامة

مقدمة

٥

الفصل الأول — أنواع الأشخاص المعنوية العامة

المبحث الأول — الأشخاص العامة الإقليمية ٧

أولاً : الدولة والمذاهب التي قيلت فيما يتعلق بشخصيتها ٨

ثانياً : المديريات وتاريخها ١٠

ثالثاً : المدن والقرى ١٢

المبحث الثاني — الأشخاص المعنوية المصلحية أو المرفقية ١٣

المبحث الثالث — هل ثمة نوع جديد من الأشخاص المعنوية العامة ؟ ١٧

الفصل الثاني — النتائج التي تترتب على منح الشخصية المعنوية العامة

(١) — استقلالها بذاتها ص ٢١، ٢ — مشاركتها للدولة في مظاهر

سلطانها ص ٢١، ٣ — استقلال موظفيها ص ٢١، ٤ — استقلالها

بأمورها ص ٢٢، ٥ — أهليتها للتقاضى وحدودها ص ٢٣

٦ — استقلالها بمسئوليتها ص ٢٤) .

الفصل الثالث — نهاية شخص القانون العام

٢٥

الباب الثانى

الأسس العامة للتنظيم الإدارى

٢٦ مقدمة

٢٧ الفصل الأول — المركزية الإدارية

(تعريفها ص ٢٧، الأسس التى تقوم عليها ص ٢٧، صورها ص ٢٩)
التركيز الإدارى ص ٦٩ ، عدم التركيز الإدارى ص ٢٩ ، مزايا
الآخذ بنظام المركزية الإدارية ص ٣٠) .

الفصل الثانى — اللامركزية

(تعريفها ص ٣٢ ، أركانها ص ٣٢، صورها ص ٤١، تمييزها عما يشبهها
من النظم ص ٤٢، اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ص ٤٢
اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإدارى ص ٤٣، تقدير نظام
اللامركزية الإدارية ص ٤٤) .

الباب الثالث

التنظيم الإدارى فى مصر

٤٧ مقدمة

الفصل الأول — الإدارة المركزية فى مصر

٥٣ أولا : رئيس الدولة

٥٥ المظهر الشكلى لإرادة رئيس الدولة

٥٦ ثانيا — رئيس الحكومة

٥٨ وظيفة رئيس مجلس الوزراء

٦٠ اختصاص تشريعى مؤقت لمجلس الوزراء

٦٤ رابعا — الوزير ومعاونوه

٦٦	شروط تعيين الوزير
٦٦	اختصاصات الوزير
٦٨	معاونو الوزير
٦٨	وكيل الوزارة الدائم وغيره من الوكلاء
٦٩	شروط تعيين الوكيل الدائم وأداة التعيين
٧٠	اختصاصات وكيل الوزارة الدائم
٧٢	ضمانات وكيل الوزارة الدائم
٧٣	وكيل الوزارة البرلمانى ونائب الوزير
٧٥	خامساً — المديرون والمحافظون
٧٥	تعيين المديرين والمحافظين
٧٦	اختصاصات المديرين والمحافظين
٧٩	سادساً — مأمورو المراكز والأقسام والبنادر
٨٠	سابعاً — العمدة والمشايخ
٨١	القرية والحصة وفقاً لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧
٨١	١ - § اختيار العمدة والشيخ
٨٤	أولاً : خلو الوظيفة
٨٤	ثانياً : تحرير كشوف المرشحين والناخبين
٩٤	ثالثاً : عرض الكشوف والطعن فيها والفصل فى الطعون
٩٦	رابعاً : عملية الاختيار
	(١) - لجنة الشياخات ص ٩٦ ، ٢ - كيفية اختيار العمدة ص ٩٨
	٣ - كيفية اختيار الشيخ ص ١٠٢) .
	٢ - § الأحكام المنظمة لوظيفة العمدة والشيخ
١٠٢	أولاً : العمدة والشيخ موظفان عموميان

صفحة

ثانيا : اختصاصات العمدة والشيخ وواجباتهما . . . ١٠٤

ثالثا : تأديب العمدة والمشايخ ١٠٥

٣ - § تقدير نظام العمدة والمشايخ ١١٠

الفصل الثانى - الإدارة اللامركزية فى مصر

مقدمة عامة ١١٤

المبحث الأول : مجالس المديريات ١١٦

تمهيد : ١١٦

الفرع الأول - تشكيل مجالس المديريات ١١٧

١ - § الأعضاء المعينون ١١٨

٢ - § الأعضاء المنتخبون ١١٩

(أولا : ناخبو أعضاء مجالس المديريات ص ١٢٠ ، ثانيا : شروط

العضوية ص ١٢٠ ، ثالثا : الطعن فى انتخاب أعضاء مجالس

المديريات ص ١٢٣ ، رابعا : اسقاط العضوية والطعن فيه ص ١٢٥

خامسا : حقوق الأعضاء وواجباتهم ص ١٢٦) .

الفرع الثانى - اختصاصات مجالس المديريات وسير العمل بها . . . ١٣٠

١ - § اختصاصات مجالس المديريات ١٣٠

نظرة عامة ١٣٠

أولا - القرارات التى تصدر من المجلس ١٣٣

١ - القرارات النهائية ١٣٣

٢ - القرارات التى يتوقف نفاذها على تصديق السلطة المركزية ١٣٤

ثانيا : الحالات التى يجب فيها أخذ رأى المجلس مقدما . . . ١٣٥

١ - حالات يجب فيها موافقة المجلس ١٣٥

٢ - حالات يكتفى فيها بالتعرف على رأى المجلس . . . ١٣٦

صفحة

- ٢ — § سير العمل بمجالس المديريات ١٣٦
- (الإنعقاد وشروطه ص ١٣٥ ، أدوار الاجتماع ص ١٣٧ ، النظام الداخلي للمجلس واللجان ص ١٣٨) .
- ٣ — § رقابة السلطة المركزية على المجلس في ممارسة اختصاصاته ١٣٩
- ١ — الرقابة على قرارات مجالس المديريات ١٣٩
- ٢ — الرقابة على سير العمل في المجلس ١٤١
- ٣ — الرقابة على أعضاء المجلس ١٤١
- الفرع الثالث — الموارد المالية لمجلس المديرية وميزانيته ١٤٢
- ١ — § الموارد المالية للمديرية ١٤٣
- ٢ — § ميزانية مجلس المديرية ١٤٥
- المبحث الثاني — المجالس البلدية ١٤٧
- تمهيد ١٤٧
- الفرع الأول — تشكيل المجالس البلدية ١٥١
- ١ — § الأعضاء المعينون ١٥٢
- ٢ — § الأعضاء المنتخبون ١٥٥
- (أولا : ناخبو أعضاء المجالس البلدية ص ١٥٥ ، ثانيا : المرشحون للانتخاب والتعيين من الأعيان ص ١٥٧ ، ثالثا : إجراءات الانتخاب والطعن فيها ص ١٥٨) .
- رابعا : حقوق الأعضاء وواجباتهم ١٦١
- الفرع الثاني — اختصاصات المجالس البلدية وسير العمل بها ١٦٥
- ١ — § اختصاصات المجالس البلدية ١٦٥
- أولا : الاختصاصات الإلزامية للمجالس البلدية ١٦٥
- ثانيا : الاختصاصات الجوازية للمجالس البلدية ١٦٦

صفحة

١٦٧	.	ثالثا : الامور التي يجب فيها موافقة المجلس مقدما
١٦٨	.	رابعا : الامور التي يجب فيها أخذ رأى المجلس مقدما
١٦٩	.	٢ — § مسير العمل بالمجالس البلدية
١٧١	.	النظام الداخلى للمجلس واللجان
	.	٣ — § رقابة السلطة المركزية على المجالس البلدية
١٧٣	.	أولا : الرقابة على قرارات المجالس البلدية
١٧٥	.	ثانيا : الرقابة على سير العمل بالمجلس
١٧٦	.	ثالثا : الرقابة على الأعضاء
١٧٨	.	الفرع الثالث الموارد المالية للمجلس البلدى وميزانيته
١٧٨	.	١ — § الموارد المالية للمجالس البلدية
١٧٨	.	أولا : فئة الضرائب
١٧٩	.	ثانيا : فئة الرسوم
١٨٠	.	ثالثا : الموارد المتنوعة
١٨٢	.	٢ — § ميزانية المجلس البلدى



AFET LIB. DATE DUE
5 MAY 1993

DATE DUE

5 MAY 1993



A.U.B. LIBRARY

350:T15tA:c.1

الطماوى، سليمان محمد

تنظيم الادارة العامة

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES



01021171

350
T15tA

